

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD**

**APRECIACIÓN DEL PROGRAMA MEJORAMIENTO  
INTEGRAL DE BARRIOS - MIBARRIO**

**Lima, febrero 2006**

## Sumario

Sumario .....	2
Resumen Ejecutivo .....	3
I. Presentación .....	10
II. Presentación Global del Programa .....	12
1. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento .....	12
2. Creación de MiBarrio .....	12
3. Diagnóstico y propuesta .....	13
4. Intervenciones previstas .....	14
5. Financiamiento de las acciones .....	15
6. Selección de beneficiarios .....	16
III. Apreciaciones sobre el desarrollo de MiBarrio .....	19
1. Diseño .....	19
2. Estructura Operativa .....	24
3. Financiamiento y Ejecución de Actividades .....	36
4. Efectos observados en los proyectos concluidos .....	42
5. MiBarrio y la Estrategia de Lucha contra la Pobreza .....	46
IV. Conclusiones y Recomendaciones .....	47

## Resumen Ejecutivo

A solicitud del Vice Ministerio de Urbanismo, el PNUD ha realizado un ejercicio de apreciación sustantiva de MiBarrio entre los meses de agosto y noviembre de 2005. Este estudio estuvo orientado específicamente a identificar las fortalezas y las debilidades del Programa, abordando su diseño conceptual, su estructura y mecanismos operativos, su ejecución y financiamiento, los efectos de la intervención entre beneficiarios directos, familias y municipios, y la adecuación y contribución de la propuesta a los objetivos establecidos por la estrategia de lucha contra la pobreza y el logro de Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú.

El estudio realizado permite sostener que el *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios - MiBarrio* representa una iniciativa gubernamental orientada a sentar las bases de una política de intervención de largo plazo dirigida hacia los hogares pobres de áreas periféricas de ciudades con graves déficit en la satisfacción de sus necesidades básicas.

En su diseño, el Programa ha buscado trascender las acciones puntuales, circunscritas y muchas veces asistencialistas, que han caracterizado las anteriores iniciativas en el abordaje del problema. En contraposición a éstas. MiBarrio propone como finalidad, la consolidación de todos los asentamientos urbano-marginales del país; para lo cual plantea a la sociedad en su conjunto, un esfuerzo solidario de largo plazo tendiente a la búsqueda de la plena incorporación a las ciudades de sus barrios periféricos, un esfuerzo que en definitiva conlleva erradicar la pobreza urbana mediante la inclusión de las poblaciones marginales.

Asumiendo el concepto que el Estado debe cumplir funciones promotoras y redistributivas para la búsqueda de la equidad social en el país, la propuesta MiBarrio se asume a sí misma como uno de los mecanismos integrales de largo plazo, que deberán implementarse para el logro de estos objetivos.

MiBarrio por lo tanto, debe ser entendida en el marco de la voluntad por sentar una estrategia de desarrollo nacional que define como principales objetivos la eliminación de la desigualdad social, la inclusión de todos los sectores sociales en los beneficios del crecimiento económico y la generalización de la igualdad de oportunidades económicas, políticas y sociales para todos los peruanos. Principios básicos que han sido recogidos en el consenso alcanzado por las Naciones en la Cumbre del Milenio, explicitado en la Declaración que establece los Objetivos de Desarrollo para el 2015 y en que el caso peruano, han sido recogidos por el Acuerdo Nacional, suscrito por las principales fuerzas sociales y partidos políticos del país el 22 de julio de 2001.

En esta línea, el Tesoro Público deberá garantizar flujos regulares de inversión hacia las áreas concernidas, que permitan proveer y mejorar infraestructura y equipamiento urbano, promover el ordenamiento territorial, estimular procesos de organización social y desarrollo de capacidades locales y fortalecer los instrumentos y mecanismos de gestión urbana en los municipios concernidos. No obstante, este esfuerzo solo será viable si se cuenta con la participación de los gobiernos locales y de las propias comunidades concernidas

La concepción y diseño de MiBarrio se hizo tomando como referencia, experiencias comparables de otros países de la región, pero buscando su adecuación a las características propias de los asentamientos urbano-marginales peruanos y a la idiosincrasia de su población.

El núcleo de la propuesta MiBarrio estuvo considerado en los Términos de Referencia del Contrato de Préstamo entre el Estado Peruano y el BID para el financiamiento del Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH); el mismo que posteriormente fue recogido en los Reglamentos General y Operativo, del Programa<sup>1</sup>.

Sin embargo, resulta evidente que dicha normatividad excede claramente las condiciones establecidas en la operación financiera, al sentar las bases de una política nacional en la materia. MiBarrio fue concebido como un nuevo modelo de intervención pública en población urbano-marginal. Este modelo respondía a la necesidad de afrontar a nivel nacional, el grave déficit en la satisfacción de necesidades básicas de alojamiento que afrontan miles de peruanos obligados a establecerse en las zonas periféricas de las ciudades. La propuesta busca reforzar las condiciones de habitabilidad en los asentamientos existentes y lograr progresivamente su plena incorporación a la ciudad y sus beneficios, con la finalidad de erradicar la pobreza urbana. No busca soluciones parciales, que respondan a una u otra dimensión inherente al hecho de vivir en los espacios marginales, sino más bien encarar en forma planificada las principales dimensiones limitativas que dicha situación conlleva.

El Estado se compromete con una política sostenida de inversión dirigida hacia dichos ámbitos de largo plazo. Estas transferencias o subvenciones estatales aunadas a recursos locales de la población y de los gobiernos locales, deberán proveer y mejorar infraestructura y equipamiento, estimular procesos de organización social y desarrollo comunitario, y fortalecer capacidades instrumentos y mecanismos de gestión urbana en los municipios.

La ejecución de esta política pública debería promover procesos de desarrollo sostenido, que se traduzcan entre otros efectos positivos en el mejoramiento de las condiciones de salud de la población, la disminución del ausentismo escolar y laboral, el aumento en la percepción de seguridad en las poblaciones

---

<sup>1</sup> DS No. 004-2004-Vivienda (27/03/2004), que crea MiBarrio y aprueba su Reglamento General y la RM No. 119-2004-Vivienda (14/05/2004) que aprueba el Reglamento Operativo.

intervenidas, la mejora de la autoestima de los moradores y su consistente predisposición a nuevos emprendimientos, la valorización inmobiliaria y el incremento en el patrimonio familiar, y el incremento de las relaciones e intercambios entre los vecinos y sus gobiernos locales en las áreas urbano marginales<sup>2</sup>.

Bajo estas condiciones, y considerando la población objetivo establecida para MiBarrio, fue posible estimar el tiempo requerido para resolver los principales problemas de los asentamientos urbano marginales menos consolidados del país. Así, de mantenerse las tendencias demográficas y macroeconómicas vigentes, la duración mínima del Programa debería ser de once años.

El ejercicio realizado permite concluir que MiBarrio ha logrado convertirse en una institución reconocida y valorada por las poblaciones urbano-marginales y los gobiernos locales involucrados, ya que apunta a resolver aspiraciones y necesidades altamente prioritarias por la población y sus autoridades.

Lamentablemente, la implementación del Programa se ha visto afectada por un conjunto de problemas de implementación que han incidido que su cobertura efectiva a la fecha, sea muy inferior a aquella que fuera planeada por sus propulsores. En efecto a lo largo de estos dos años<sup>3</sup> se han presentado, sin embargo, un conjunto de vicisitudes que han retardado innecesariamente la implementación de las actividades.

En efecto, para un observador y medianamente informado, la debilidad más notoria de MiBarrio sería el desajuste entre el cumplimiento de sus metas y los plazos de ejecución. Al momento de la realización del ejercicio de apreciación, sólo se había concluido 3 proyectos de los 36 Proyectos Integrales programados y 7 proyectos “La Calle de Mi Barrio”<sup>4</sup>.

Así se tiene que de los 13 proyectos de provincias financiados con recursos del BID, sólo 6 de los 8 seleccionados en la 1ra. y 2da. Convocatorias había recibido la “no objeción” del Banco, iniciándose el proceso de selección de contratistas; los 5 proyectos de la 3ra. Convocatoria, aun se encontraban en las fases preliminares de proceso. De los 20 proyectos aprobados, calificados como Intervenciones Urbanas Especiales (IUE), sólo 2 de los 8 proyectos

---

<sup>2</sup> Con la finalidad de realizar un seguimiento sistemático a estas variables de desarrollo, VIVIENDA ha encargado la realización de estudio de línea de base de los proyectos con financiamiento del BID. Asimismo se ha establecido un Registro de Información Socio – Económica de Hogares para todos los beneficiarios del Programa.

<sup>3</sup> MiBarrio fue creado oficialmente mediante el Decreto Supremo No. 004-2004-Vivienda de fecha 27 de marzo de 2004. No obstante, seis meses antes VIVIENDA había puesto en marcha la ejecución de tres Proyectos Pilotos. La concepción de la Propuesta, sin embargo, debe situarse prácticamente desde la creación del Ministerio en el 2002.

<sup>4</sup> Modalidad establecida para asentamientos consolidados que se ejecuta con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para el presente año se ha programado la ejecución de 22 proyectos adicionales bajo esta modalidad.

considerados en el primer paquete de inversión comenzaban a ejecutarse; el resto de proyectos, pese a haber designado los ámbitos de ejecución, aun no habían iniciado el trámite de inversión.

Este bajo desempeño del Programa se explica principalmente por la falta de experiencia en la administración de intervenciones complejas como la planteada en el diseño en todos los agentes involucrados en el proceso. A lo largo de estos dos años, éstos han tenido que sortear permanentes trabas de tipo organizacional, técnico y administrativo. Este activismo constante ha dificultado asimismo, la posibilidad de establecer espacios de reflexión para un abordaje comprensivo de los problemas presentados y la búsqueda de alternativas de solución que permitan decisiones oportunas para dinamizar el Programa.

VIVIENDA y sus funcionarios, tuvieron que hacer frente a las actividades iniciales de un nuevo Programa; desde el afinamiento del diseño global hasta la formulación de los procesos administrativos necesarios para el manejo de los importantes recursos financieros, pasando por la preparación del personal técnico operativo, la puesta en operación de los mecanismos de gestión y coordinación con instancias preexistentes como el Banco de Materiales (BanMat), Ministerio de Economía y Finanzas, Municipios, Organizaciones Comunitarias, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre otras. Todo ello en el marco de las crecientes expectativas generadas entre la población, la responsabilidad y la urgencia por mostrar el cumplimiento de ofertas gubernamentales dentro de un clima político complejo.

Este panorama debe ser interpretado como la resultante de un proceso de aprendizaje en la acción de todos los actores concernidos, y no difiere mucho a lo acontecido con los Programas semejantes de otros países de la Región.

No obstante, el avance realizado a la fecha permite prever el rápido desarrollo de la propuesta en los próximos meses. En efecto, el estudio de las tendencias de MiBarrio durante el curso del ejercicio de apreciación realizado por el PNUD, permite sostener que existen actualmente las condiciones objetivas y subjetivas necesarias para un rápido avance de las acciones, no solo porque se ha concluido con la formulación de las herramientas instrumentales y los espacios de coordinación necesarios para la ejecución, sino también porque se dispone en la actualidad con una cartera bien formulada de proyectos listos para ser implementados.

Durante las visitas a los tres proyectos pilotos, los únicos que se han concluido a la fecha, fue posible apreciar los efectos positivos alcanzados entre la población objetivo con la ejecución de MiBarrio. Es de esperar que estos mismos efectos debieran ser alcanzados, e incluso superados, en los otros 33 proyectos actualmente se encuentran listos, y en los nuevos proyectos que deberán ejecutarse en el futuro.

Entre los efectos más significativos observados en los proyectos concluidos debe destacarse:

El acceso a servicios regulares de agua potable y saneamiento básico, ha permitido no sólo una disminución de enfermedades diarreicas y de piel entre los niños, sino reducir la carga de trabajo de la población en el acarreo de agua (consecuentemente mayor disponibilidad de tiempo para otras actividades) y en general, una mejora de las condiciones de salubridad de los asentamientos;

El mejoramiento de la circulación y acceso a los barrios intervenidos, tanto peatonal como vehicular, ha reducido el número de accidentes (principalmente de menores), los tiempos de desplazamiento de la población y la percepción de inseguridad entre los beneficiados; asimismo, ha permitido el ingreso regular de ciertos servicios públicos, como el recojo de desperdicios sólidos;

El cambio radical en las condiciones en los entornos habitacionales, ha incidido en una notoria elevación de la autoestima de la población concernida, reduciéndose las limitaciones sico-sociales impuestas por la marginalidad urbana y estimulándose la formulación de nuevos proyectos y emprendimientos colectivos;

La aparición de campos deportivos, parques, centros comunales de uso regular y otros espacios de uso público, están generando una dinamización de las economías locales, como resultado del surgimiento de pequeños negocios familiares asociados, situación que deberá incidir en la elevación de los ingresos de los hogares concernidos;

El inicio del proceso de valorización de la propiedad inmobiliaria en los asentamientos intervenidos, está originando un consiguiente incremento en el patrimonio familiar de los hogares beneficiados, incrementando sensiblemente sus posibilidades para la realización de nuevos emprendimientos;

El fortalecimiento de la relación entre los moradores y sus gobiernos locales, hace prever el desarrollo de mayores sinergias entre ellos, como la creciente provisión de los servicios municipales, el incremento en la recaudación de los arbitrios e impuestos, una mayor participación de la población en la toma de decisiones a nivel local, entre otros.

Una limitación importante, común a los tres proyectos pilotos, ha sido el poco énfasis que se ha puesto en los aspectos sociales y organizacionales incluidos en el diseño, lo cual ha incidido en la pérdida de la concepción integral de la propuesta. Las acciones realizadas con los municipios se han limitado básicamente a coordinaciones operativas específicas concernientes a la marcha del proyecto y no se ha tenido en cuenta los aspectos referidos al fortalecimiento de sus capacidades de gestión. De igual, las acciones de movilización y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias se han limitado

a actividades de motivación de la población para cumplir con los requerimientos formales de la actividad, pero no se observó la ejecución de una estrategia explícita orientadas a la consolidación de las mismas.

Para concluir se pueden señalar las algunas recomendaciones que puedan incidir en una mayor consolidación del programa, que pueda garantizar su continuidad futura:

- Acelerar ejecución de proyectos aprobados
- Aprovechar experiencia acumulada por actores
- Retomar la selección por Concurso
- Fortalecer la alianza con Municipio
- Municipios como responsables del cumplimiento de criterios de elegibilidad de zonas de atención y proyectos, y establecimiento de prioridades
- Compromiso explícito de los gobiernos locales y ejecutores de darle mantenimiento a las obras y equipo
- Articular Mi Barrio con la oferta de servicios sociales que tiene la ciudad
- Fortalecer la capacidad técnica de las localidades en la gestión y ejecución de Mi Barrio
- Fortalecer la participación ciudadana e indicadores de capital social
- Garantizar fuentes de financiación para todos los componentes del programa a mediano plazo y largo plazo
- Información para documentar indicadores del déficit desde un enfoque cualitativo e integral
- Involucrar a mayores actores de la cooperación internacional y descentralizada

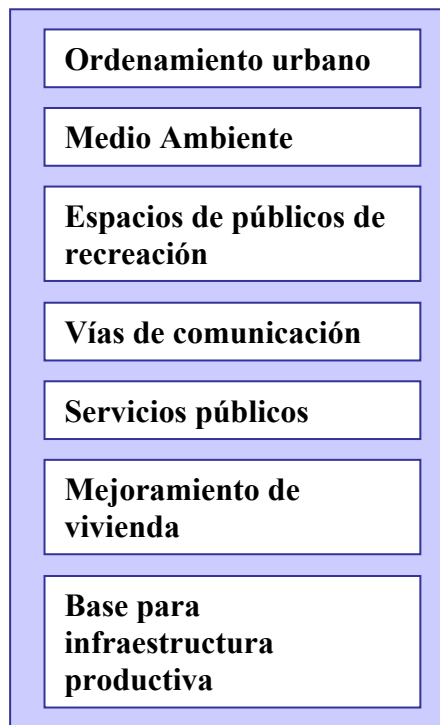
Resulta de suma importancia, para la continuidad de esta política superar puntos críticos identificados; principalmente aquellos referidos a la baja ejecución que ha tenido el Programa. Resolver los problemas operativos debería permitir el desarrollo de la potencialidad implícita en la iniciativa, la ampliación de su cobertura en los próximos años conforme lo establecido en su diseño y la consolidación de MiBarrio como una política pública sostenida dirigida a la superación de la pobreza urbana.

## MiBarrio: Esquema General de la Propuesta

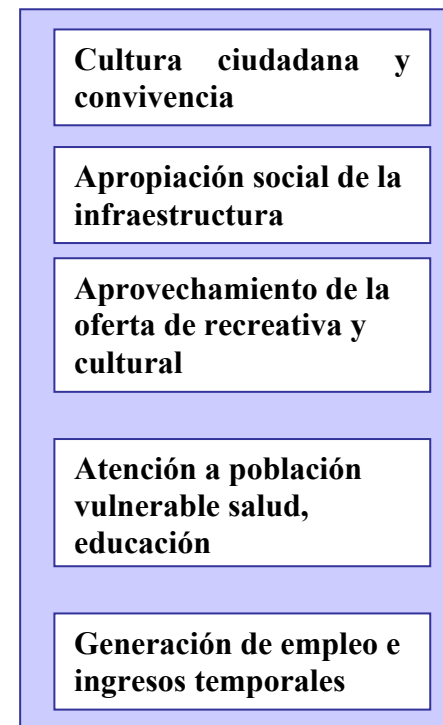
### LINEAS

- **Ordenamiento del territorio**
- **Desarrollo social y comunitario**
- **Mejoramiento de barrios urbanos marginales**
- **Desarrollo de capacidades locales**

### I. DIMENSION TERRITORIAL



### II. DIMENSION SOCIAL



### III. ESTRATEGIA DE PARTICIPACION CIUDADANA

### IV. ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTION LOCAL

## I. Presentación

El ejercicio de Apreciación Sustantiva del Programa MiBarrio constituye un estudio orientado específicamente a identificar las fortalezas y las debilidades del Programa, identificar sus áreas de impacto, encontrar aquellos elementos que fuera necesario reforzar y proponer un conjunto de recomendaciones que permitan fortalecer la intervención.

El estudio fue realizado usando las técnicas del análisis cualitativo de proceso. A fin de sortear las dificultades que presentan los análisis cualitativos de proceso, se preestablecieron, en función de los objetivos del estudio, las dimensiones y las variables que sería la materia de la apreciación. Específicamente se consideraron cinco dimensiones de análisis:

- Diseño conceptual, coherencia y consistencia del modelo y su adecuación a las características de los barrios urbano marginales intervenidos.
- Estructura y los mecanismos operativos implementados para la puesta en marcha de la propuesta: funcionalidad, desarrollo, desempeño, limitaciones y potencialidades.
- Financiamiento y ejecución de actividades: acciones desplegadas, circunstancias positivas o negativas, factores endógenos o exógenos que hubieran incidido en ellos.
- Efectos de la intervención en los beneficiarios (familias y municipios) y otros agentes involucrados: niveles de participación y satisfacción, sostenibilidad de acciones y productos, cobertura, proyección y eventual complementariedad con otros proyectos y actividades.
- Adecuación y contribución del Programa a los objetivos establecidos por la estrategia de Lucha Contra la Pobreza y el logro de Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú.

El Plan de Trabajo del estudio fue diseñado con el objetivo contrastar percepciones y opiniones de los distintos actores (agentes) involucrados y observar de manera directa el desarrollo de las acciones. Se definió el conjunto de agentes participantes; así como, los instrumentos que se utilizarían para obtener información relevante que permita, previo trabajo de contrastación y análisis, emitir un juicio apreciativo sobre la evolución del Programa y sobre las fortalezas y las debilidades que mostraba la misma.

Los actores del proceso fueron clasificados en dos categorías: Nivel Central y Nivel Operativo. En el Nivel Central se consideró:

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA) a través de la Dirección Nacional de Urbanismo,

- Banco de Materiales SAC (BanMat) mediante la Gerencia del Programa MiBarrio,
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID),
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),
- Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS),
- Empresas participantes en el Programa (Consultoras y Contratistas BID y empresas que participan bajo la modalidad “oferta-concurso” para las Intervenciones Especiales financiadas por el Fondo Nacional de Apoyo Social - FONAS).

A Nivel Operativo se definieron 11 casos de estudio: los 3 pilotos del Programa ejecutados en los tres conos de Lima Metropolitana y 8 proyectos aun no iniciados de Lima y provincias. Entre estos últimos, 2 proyectos en Arequipa (uno BID y uno FONAS); un proyecto BID en Tacna; dos proyectos en Iquitos (uno BID y uno FONAS); un proyecto BID en Huancayo y dos proyectos FONAS en Lima Metropolitana.

En cada uno de ellos, que tenía que tomar contacto con los siguientes agentes:

- Municipios provinciales o distritales involucrados,
- Organizaciones Barriales participantes
- Agentes de VIVIENDA y BatMat en el terreno.

La información primaria necesaria fue obtenida mediante la relación con personas representativas de cada uno de estos agentes de los dos niveles y la observación directa de los lugares donde se ejecutaron (o ejecutarán) los proyectos, mediante las siguientes técnicas de levantamiento de información: entrevistas semiestructuradas (individuales y grupales), grupos focales, observación directa estructurada, aplicación de encuestas no sistemática

También se consideró la revisión de fuentes secundarias, que incluía la documentación producida directamente por los agentes del Programa y aquella referida al mismo, elaborada por terceros ( normatividad, material de difusión, expedientes técnicos, estadísticas e informes de monitoreo, estudios o artículos referidos al tema). Adicionalmente, se consideró revisar materiales concernientes a proyectos similares en otros países latinoamericanos.

## **II. Presentación Global del Programa**

### **1. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

Mediante la ley N° 27779 de fecha 11 de julio de 2002, fue creado el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (VIVIENDA), con el objetivo de formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. De esta forma el nuevo régimen expresaba la prioridad que el sector tendría dentro de su gestión<sup>5</sup>.

En su reglamento de organización y funciones (DS N° 002-2002-VIVIENDA) al Ministerio se le asignó la misión mejorar las condiciones de vida de la población facilitando su acceso a una vivienda adecuada y a los servicios básicos, propiciando el ordenamiento, crecimiento, conservación, mantenimiento y protección de los centros de población y sus áreas de influencia, fomentando la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la iniciativa e inversión privada.

VIVIENDA estableció como elementos de su estrategia sectorial, la democratización y focalización en el acceso a la vivienda priorizando a los pobres, la capitalización inmobiliaria maximizando activos existentes y recursos familiares disponibles y la participación de la población, familias, agentes económicos, sociedad civil y diferentes niveles de gobierno.

### **2. Creación de MiBarrio**

El DS N° 004-2004-VIVIENDA establece el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – Mi Barrio, como la principal forma de actuación del Sector en los barrios urbano-marginales. El enfoque de la propuesta se orienta hacia los hogares pobres a través de la consolidación de los asentamientos que ya ocupan y la plena incorporación de éstos a la ciudad, bajo el concepto de minimizar el costo económico, social y político en la solución del problema, aprovechando mejoras realizadas por la población en sus lugares de residencia.

La magnitud de problema<sup>6</sup> excedía largamente la capacidad financiera de Sector y resultaba evidente que ella no podría ser implementada en un solo periodo de gobierno. Esto llevó a la necesidad de definir una estrategia secuencial de

---

<sup>5</sup> Durante la década de los 90' el sector había perdido tal condición, habiendo sido subsumidas sus funciones al interior del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

<sup>6</sup> Se estima que en la actualidad, el 43% de la población urbana nacional viven en barrios urbano-marginales

mediano y largo plazo, que permita a través de la continuidad de la política el cumplimiento progresivo de la finalidad asignada al Programa.

MiBarrio, como Programa para el mejoramiento del entorno habitacional de los asentamientos pobres y marginales de las ciudades, se plantea elevar las condiciones de vida de la población pobre y extremadamente pobre, residente en las áreas periféricas de las ciudades. Para ello se propone superar las limitaciones territoriales características en estos ámbitos: carencias de servicios básicos de agua y saneamiento, infraestructura vial y peatonal, servicios comunitarios y áreas verdes. Paralelamente a esta dimensión, la intervención conlleva la dimensión social del tema, que se expresa en la relevancia otorgada a las estrategias de participación comunal y de fortalecimiento de la gestión municipal local.

El programa se dio los siguientes objetivos específicos:

- Incorporar inversiones en el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento urbano de barrios urbano marginales.
- Avanzar más allá de la regularización del dominio de los lotes, promoviendo la plena incorporación de los barrios urbano-marginales a la ciudad.
- Estimular los procesos de organización social y desarrollo comunitario que asegure su participación activa en la identificación, priorización, formulación, ejecución, operación, mantenimiento y seguimiento de las inversiones e intervenciones financiadas por el Programa.
- Incentivar, inducir y fortalecer las capacidades de gestión de los Gobiernos municipales en este tipo de inversiones e intervenciones y apoyar la modernización de sus instrumentos y mecanismos de gerencia del desarrollo urbano.

MiBarrio establecer el financiamiento compartido y la participación conjunta del Gobierno Central, Gobiernos Locales y las Comunidades en las inversiones e intervenciones que fueran necesarias, sean éstas de naturaleza física, social, ambiental, legal e institucional.

### **3. Diagnóstico y propuesta**

MiBarrio se sustenta en el reconocimiento y aceptación de informalidad urbanística y edificatoria que ha caracterizado el proceso urbanización en el país en los últimos 50 años. Los pobres han encontrado en la periferia de las ciudades los espacios obligados para satisfacer sus necesidades de alojamiento; este proceso de asentamiento y apropiación del suelo, se ha realizado en forma informal, lo que ha determinado la precariedad de los asentamientos establecidos. Estas circunstancias han propiciado fenómenos de segregación

residencial y incremento en los riesgos de vida de los pobladores y ha promovido un proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Este problema demanda del Estado una intervención decidida e innovadora. La misma debe privilegiar la radicación de la población en las áreas ocupadas, pero promoviendo una efectivamente la capitalización de las mejoras hechas por los moradores. El proceso de consolidación y complementación de los esfuerzos realizados por los residentes, será realizado vía el otorgamiento de subsidios colectivos directos, explícitos y transparentes.

Los recursos del programa MiBarrio para el mejoramiento barrial se orientan al planeamiento, promoción, identificación, priorización, formulación, diseño, ejecución, supervisión, seguimiento y evaluación de las inversiones e intervenciones físicas, sociales, ambientales, legales e institucionales.

Esta intervención promotora del Estado debe contar con la participación y aprobación de la comunidad usuaria (beneficiaria) y de sus gobiernos locales (Municipalidades). Estas instancias intervendrán activamente en todas las fases del ciclo de MiBarrio: identificación, priorización, formulación, aprobación, financiamiento y evaluación; y de ser el caso, en la co-ejecución, operación y mantenimiento del equipamiento urbano comunitario.

#### **4. Intervenciones previstas**

MiBarrio definió como sus beneficiarios directos a las Organizaciones Comunitarias o Barrios Urbanos Marginales (BUM); éstas debían representar a un conjunto de viviendas o manzanas de viviendas en condiciones precarias de habitabilidad: bajos niveles de cobertura de servicios básicos, inexistente o baja calidad de infraestructura y equipamiento urbano. Se estableció un mínimo de 200 lotes hasta un máximo de 300 lotes con viviendas establecidas, con reconocimiento legal de la propiedad de los lotes de una antigüedad no menor de cinco años.

MiBarrio estableció dos tipos de acciones principales: de infraestructura y de desarrollo social y comunitario.

Entre las primeras se cuenta:

- Remodelación Urbana: ordenamiento del ámbito territorial, planeamiento urbanístico integral con fines de ubicación de la infraestructura y equipamiento urbano, acciones de mitigación ambiental.
- Regularización de Edificaciones Habitacionales: asistencia técnica y apoyo para el reconocimiento legal e inscripción registral de las edificaciones.

- Infraestructura Urbana: servicios de agua potable y alcantarillado sanitario domiciliarios, alcantarillado pluvial comunal, alumbrado doméstico y público, pistas y veredas.
- Equipamiento Urbano Comunitario: locales comunales, sistema de espacios abiertos de uso público para la recreación activa y pasiva.
- Mitigación Ambiental: arborización, control de erosión, estabilización de suelos y protección natural de canales, acompañamiento ambiental permanente, gestión de residuos sólidos, reasentamiento poblacional.

Entre las actividades de desarrollo social y comunitario se consideró:

- Acompañamiento Social: asistencia para la constitución y/o consolidación de las Organizaciones Comunitarias, para el manejo de casos de reubicación interna y/o reasentamiento poblacional, promoción de acciones de movilización comunitaria y desarrollo de campañas de pedagogía urbana.
- Acompañamiento Institucional: fortalecimiento municipal orientado a incrementar su capacidad para la identificación, priorización, formulación, diseño, ejecución, uso, mantenimiento y supervisión de sus inversiones e intervenciones, mejoramiento de los procesos de participación y toma de decisiones locales, barriales y municipales, capacitación y asistencia técnica específica a las unidades ejecutoras municipales de mejoramiento barrial, capacitación y modernización de instrumentos y mecanismos de desarrollo urbano.

En función de las necesidades particulares de un asentamiento dado, éste podía optar por las intervenciones que le eran más pertinentes, estableciendo así su perfil específico de proyecto, debiendo sin embargo, ceñirse a topes presupuestales preestablecidos. Con este fin, se el Programa trabajó un modulo de Intervención tipo concebido para un barrio de 300 familias, donde el costo financiero por familia para cubrir el paquete de actividades sería del orden de US \$ 2350.

## **5. Financiamiento de las acciones**

El programa financiará el costo total de las inversiones e intervenciones de mejoramiento barrial con el financiamiento compartido entre el Gobierno Central a través del Bono de Mejoramiento Barrial-BMB, el Gobierno Local y la Organización Comunitaria.

El aporte del Gobierno Central, a través de VIVIENDA, se realiza mediante el otorgamiento de un Bono de Mejoramiento Barrial - BMB, hasta por un máximo de US \$ 2.000 por lote familiar del BUM seleccionado mediante la postulación concursal. El aporte de la Municipalidad será de un mínimo de US \$ 250 por lote

por lote familiar. El aporte de la comunidad será como mínimo, el equivalente de US \$ 100 por lote residencial.

MiBarrio dejó abierta la posibilidad que otros organismos y entidades del Estado contribuyan con aportes o contribuciones complementarios, éstos se entenderán como un adicional al BMB; en esta eventualidad, ello no conlleva una disminución del valor del BMB a adjudicarse.

El BMB es un subsidio directo otorgado por el Estado a través de VIVIENDA a los beneficiarios en forma colectiva, que se entrega para el financiamiento de la inversión proyectada. Este aporte, conjuntamente con los aportes de la Municipalidad y la Comunidad, será destinado a financiar la formulación, diseño, ejecución y supervisión del Proyecto de Mejoramiento Barrial.

El valor del BMB asignado, dependerá del número de lotes ocupados por familias, pudiendo alcanzar un valor máximo equivalente a US \$2.000 por lote familiar involucrado. En consideración a que el número máximo de familias que pueden participar en un proyecto no puede exceder las 300, el bono no podrá superar el equivalente a US \$ 600.000 por proyecto. Asimismo, el monto total del BMB no podrá sobrepasar el 85% de las obras y acciones comprendidas, siendo el restante 15% financiado necesariamente por los otros participantes.

## **6. Selección de beneficiarios**

Los responsables de la puesta en marcha del Programa utilizando el Mapa de Pobreza 2001 del MEF definieron el ámbito geográfico de intervención; este consideró 85 ciudades con una población igual o mayor de veinte mil habitantes, que involucró la priorización de más de 200 distritos urbanos de las tres regiones naturales del país.

Luego, aplicando el segundo criterio de focalización, fue posible realizar una estimación más precisa de la población objetivo, situándose en cuatro millones de personas, que habitaban en aproximadamente 2600 asentamientos urbano marginales no consolidados del país.

Las Municipalidades constituyen las responsables del proceso de preselección de los Barrios Urbanos Marginales que considere se adecue mejor a la naturaleza y requisitos de elegibilidad establecidos por el Programa, con expreso consentimiento y coparticipación de las organizaciones comunitarias. Si al interior de una ciudad o conglomerado urbano hubiera diversas municipalidades asociadas con Organizaciones Comunales que cumplen con los requisitos de postulación, cada una tendrá derecho a presentar una solicitud y concursar por el otorgamiento de un Bono de Mejoramiento Barrial. Ninguna municipalidad puede formular más de una solicitud de postulación en una convocatoria a concurso.

La postulación concursal al Bono de Mejoramiento Barrial, se hará sólo mediante postulación asociativa entre la municipalidad y Organización Comunitaria. Se presentará la solicitud al Banco de Materiales dentro de los plazos establecidos en la convocatoria al Concurso de Proyectos.

Sólo pueden participar municipalidades de ciudades o conglomerados urbanos que cuenten con 20,000 o más habitantes según información proyectada del INEI del año 2004. Estas deberán comprometerse a suscribir el Convenio de Participación y constituir una Unidad Ejecutora Municipal en caso ser favorecida con el Bono de Mejoramiento Barrial.

En lo que respecta a los Barrios Urbano – Marginales (BUM) elegibles se definieron criterios socioeconómicos, urbanos, dominiales y ambientales:

Criterios socioeconómicos: (a) cuando menos, el 80% de la población residente en el BUM corresponde a hogares con al menos dos necesidades básicas insatisfechas, es decir que presente situación de pobreza caracterizada por hogares que habitan viviendas con características físicas inadecuadas y materiales precarios, alcantarillado de ningún tipo, niños que no asisten a la escuela y alto nivel de dependencia económica. (b) Cuando menos, el 80% de los hogares del BUM tenga ingresos por debajo la línea de pobreza; (c) la comunidad barrial debe cumplir con una antigüedad no menor de cinco años para las convocatorias realizadas durante el primer año, seis durante el segundo año y siete a partir del tercer año; (d) un mínimo del 80% del total de lotes residenciales del BUM se encontrarán ocupados por viviendas y habitados por sus propietarios; (e) la Organización Comunitaria postulante deberá estar formalmente establecida y reconocida por la municipalidad.

Criterios urbanos: (a) el asentamiento deberá estar ubicado dentro del perímetro urbano o en un área de expansión urbana definida en el Plan Urbano aprobado por la municipalidad; (b) estar integrado, como mínimo, por doscientos (200) y un máximo de trescientos (300) lotes residenciales localizados en un área con continuidad territorial; (c) carecer de dos o más redes de infraestructura urbana adecuada (red de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica); (d) existir la factibilidad técnica de provisión de redes de infraestructura urbana por parte de los organismos competentes con disposición manifiesta de asumir la operación y mantenimiento con arreglo a un convenio específico, en caso contrario, alternativas de provisión de servicios comprometiendo la gestión y aprobación de los organismos competentes; (e) no ser beneficiario de otro proyecto de inversión de mejoramiento barrial, en la medida que las acciones no se superpongan a las que se presentan en el Programa; (f) accesibilidad vial;

Criterios dominiales: los predios de la comunidad barrial postulante deben estar destinados a vivienda y ser efectivamente propiedad comprobada de los ocupantes (lotes residenciales formalizados);

Criterios ambientales: los asentamientos no podrán estar ubicados en zonas de alta vulnerabilidad o sujetos a situaciones de riesgo ambiental por procesos naturales recurrentes, localizados sobre áreas relleno sanitario, en cercanía de plantas industriales, o grandes obras de infraestructura de alto poder contaminante y/o que entrañen riesgos de accidentes; para ello el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI deberá expedir la certificación correspondiente.

### III. Apreciaciones sobre el desarrollo de MiBarrio

#### 1. Diseño

El *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios - MiBarrio* tiene sus orígenes en las negociaciones realizadas entre el Estado Peruano y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el otorgamiento de un préstamo de la institución financiera destinado al sector vivienda y saneamiento en el país. Dicho sector estaba priorizado entre las líneas de inversión del BID, por lo había realizado varias operaciones en la materia en otros países de la región<sup>7</sup>.

Con la creación en 2002 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento -VIVIENDA, quedan expedidas las condiciones para la concesión del Préstamo. Dando cumplimiento a las condiciones establecidas en el contrato de préstamo, VIVIENDA constituye el Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH), que comprende cuatro componentes, uno de los cuales será MiBarrio.

Los Términos de Referencia establecidos en el instrumento de la operación, definen los cinco principios básicos que deberían guiar la intervención. Estos principios, que posteriormente serían recogidos en los Reglamentos General y Operativo, del Programa<sup>8</sup>, fueron:

- Focalización de acciones: a fin de racionalizar el uso de los recursos disponibles se debía precisar desde el principio el universo de la intervención y los criterios de definición de los espacios susceptibles de ser beneficiados.
- Carácter integral, a diferencia de intervenciones comparables que consideraban la atención de un aspecto carencial específico, generalmente obra física, se plantea la necesidad de encarar el problema de la marginalidad urbana en su conjunto, abordando el entorno en cual transcurre la vida del asentamiento: servicios básicos, hábitat y necesidades de acompañamiento, social de la población e institucional de los gobiernos locales.
- Ejecución participativa y coordinada, con el objetivo de minimizar los costos económicos, sociales y políticos de la intervención, un elemento central de estrategia fue recuperar las iniciativas desplegadas por la población en el objetivo de afincarse en las áreas periféricas urbanas,

---

<sup>7</sup> Las negociaciones se habían iniciado durante el gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua, pero el corto periodo de duración del mismo y la poca prioridad que la temática tenía dentro de la estructura del estado había dificultado la concreción de la operación.

<sup>8</sup> DS No. 004-2004-Vivienda (27/03/2004), que crea MiBarrio y aprueba su Reglamento General y la RM No. 119-2004-Vivienda (14/05/2004) que aprueba el Reglamento Operativo.

aprovechando procesos de capitalización ya iniciados y las mejoras existentes.

- Control de la discrecionalidad burocrática, a fin de eliminar las opciones asistencialistas y clientelistas que tienden a desarrollarse en gobiernos y funcionarios, sobre las iniciativas dirigidas a los sectores más desfavorecidos de la población, el Programa estableció criterios precisos y transparentes de selección de beneficiarios, y consecuentemente para la asignación de los recursos disponibles.
- Redistribución con desarrollo de capacidades, el Programa fue concebido con la intencionalidad de ir más allá de la implementación de estrategias redistributivas orientadas a la búsqueda de la equidad social mediante la provisión de bienes y servicios a los pobres

En función de estos principios, y al margen de los recursos financieros disponibles, los responsables de diseñar la intervención realizan primero, un ejercicio que permitiera establecer la dimensión global del problema. A nivel macro o nacional, fueron priorizadas aquellas ciudades en la que se encuentran los pobres; y dentro de éstas a nivel local, aquellos asentamientos en los cuales el 80% o más de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, establecida por el concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Utilizando el Mapa de Pobreza 2001 del MEF, MiBarrio definió que el ámbito geográfico de la intervención abarcaría las ciudades que contarán con una población igual o mayor de veinte mil habitantes. Esta opción representaba priorizar 85 conglomerados urbanos de las tres regiones naturales del país; ellos a su vez incluían más de 200 distritos. Luego, aplicando el segundo criterio de focalización, le fue posible realizar una estimación más precisa de la población objetivo, situándose ésta en cuatro millones de personas, que habitaban en los aproximadamente 2600 asentamientos urbano-marginales no consolidados del país.

A fin de cumplir con el segundo principio asumido, los responsables consideraron así una lista de intervenciones elegibles, que incluye obras de remodelación, infraestructura y equipamiento, así como acciones orientadas a mejorar las capacidades técnicas y de gestión de Municipalidades y Organizaciones Comunitarias, mitigación ambiental y saneamiento físico legal de la propiedad.

En función de las necesidades particulares de un asentamiento dado, éste podía optar por las intervenciones que le eran más pertinentes, estableciendo así su perfil específico de proyecto, debiendo sin embargo, ceñirse a topes presupuestales preestablecidos.

Considerando la población objetivo establecida para MiBarrio, fue posible estimar el tiempo y el financiamiento requeridos para resolver los principales problemas de los asentamientos urbano marginales menos consolidados del país. Así, de mantenerse las tendencias demográficas y macroeconómicas vigentes, la duración mínima del Programa debería ser de once años, y requeriría una inversión que bordeaba los US \$ 2,500 millones.

Estas decisiones, tomadas al momento del diseño, son importantes porque se asocian a la intencionalidad implícita de los creadores. En la práctica, la propuesta estaba optando por abarcar prácticamente la totalidad del ámbito urbano nacional. Resultaba claro para los responsables, que la opción asumida no podría ser cubierta con los recursos provenientes exclusivamente del préstamo del BID, más aun cuando estos apenas representaban el 15% de la operación<sup>9</sup>. En efecto, existía la intencionalidad implícita de dar a la intervención un carácter mucho amplio que el de un simple programa, financiado con la cooperación financiera de la banca multilateral. Ello llevaría necesariamente a la necesidad de comprometer al Tesoro Público, en el financiamiento de una política de atención a los sectores urbano-marginales.

El tercer principio sostenía la necesidad de una acción conjunta y coordinada de los actores involucrados. El gobierno central como instancia promotora y financiera; los gobiernos locales o municipios como responsables inmediatos del bienestar de los vecinos; y la comunidad organizada del barrio intervenido, ya que las acciones afectarían directamente sus vidas.

Se diseñó una estructura de gestión y coordinación horizontal que articulaba a los principales protagonistas de la iniciativa. Las municipalidades que asumirían el rol de entes operadores y ejecutores de los proyectos; las Organizaciones Comunitarias Barriales beneficiarias (OCB), serían instancias involucradas desde la concepción y financiamiento del proyecto, hasta su formulación definitiva, así como su fiscalización durante la ejecución de las actividades; y el Gobierno Central, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA), asumiendo las funciones promotora y técnico – normativo que le competen y al Banco de Materiales como órgano responsable de la asistencia técnica.

La estructura de gestión propuesta en el diseño era consistente a los procesos de descentralización y desconcentración que está viviendo actualmente el país y que tienden a eliminar la intermediación prevalente, acercando acciones fundamentales para el desarrollo como la toma de decisiones, la asignación de los recursos y su disposición, a las autoridades locales, las organización de base y la población en general. Al mismo tiempo y bajo el concepto de la corresponsabilidad y coordinación, el esquema permite compartir las funciones y

---

<sup>9</sup> El monto del desembolso del Banco para el Programa sería de US \$ 7.5 millones en el primer tramo de la operación. A esta suma debía sumarse US \$ 1.5 como contraparte nacional.

establecer los pesos y contrapesos necesarios para una correcta marcha de la iniciativa.

Así mismo, el Programa estableció criterios precisos y transparentes de selección de beneficiarios, y consecuentemente para la asignación de los recursos disponibles. En otras palabras, haciendo prevalecer el concepto de la sana competencia entre los potenciales beneficiarios, el diseño consideró el mecanismo de premio al mérito y a los esfuerzos realizados por los interesados.

A fin de materializar esta opción auto impuesta por los creadores de MiBarrio, se incorporó el concurso público de proyectos. Para ello se establecieron criterios objetivos y transparentes de elegibilidad y evaluación<sup>10</sup>, a los cuales serían sometidos todos los perfiles de proyectos presentados por los diferentes Municipios invitados en las distintas convocatorias que realizase el Programa durante su vigencia. Estos criterios preestablecidos y públicos, debían permitir la selección de los barrios en los que se ejecutaría la intervención y, en consecuencia, la selección de las familias que recibirían el subsidio del Estado (Bonos de Mejoramiento Barrial).

La intencionalidad implícita estaba dada en la promoción una sana competencia pública entre los potenciales beneficiarios, que generase entre ellos un conjunto de sinergias positivas en un proceso de larga duración. En efecto, era esperable que mediante el procedimiento de convocatorias reiterativas, los municipios y pobladores incrementasen la calidad de sus propuestas, a fin de incrementar las posibilidades de su selección. Esta competencia progresivamente simplificaría la ejecución del Programa.

No obstante, para poder cumplir con regla era necesario mantener una absoluta transparencia en los procesos de selección, para lo cual todos los procedimientos de selección debían ser totalmente públicos. Adicionalmente, era necesario que se mantuviese una continuidad en el procedimiento lo suficientemente larga, que permitiera establecerla como una práctica recurrente y consuetudinaria, reconocida y admitida tanto por los pobladores de zonas marginales como por los municipios del país. En otras palabras, sería necesario que el programa se constituyese en una Institución reconocida, a la cual pudiesen recurrir con confianza todos aquellos que consideraban tener los méritos suficientes, para los apoyase a resolver sus problemas de alojamiento.

Por último, la intervención, para situarse en el marco de una estrategia sostenible orientada a la búsqueda de la equidad social mediante la corrección de situaciones estructurales, debería superar la implementación de acciones redistributivas centradas en la provisión de bienes y servicios pero también aquellos enfoques que privilegian exclusivamente la creación de capacidades y destrezas entre los pobres.

---

<sup>10</sup> Estos criterios se encuentran recogidos en el Reglamento Operativo del Programa, los mismo que fueron presentados en el capítulo anterior del presente informe..

En efecto, a diferencia de estos dos enfoques parciales, MiBarrio se planteó la necesidad de constituir un medio importante para reorientar riqueza social, pero estableció como objetivo adicional y de igual importancia, contribuir a despertar y movilizar el potencial inherente en la población y en sus instituciones más cercanas, buscando facultarlos para asumir la sostenibilidad de las acciones redistributivas, y aún más, la realización de nuevos emprendimientos en beneficio propio o colectivo, a partir de los procesos de capitalización generados entre los beneficiarios.

El diseño original tuvo previsto la implementación de una estrategia de acompañamiento institucional, social, ambiental y legal (ISAL). Esta estrategia perseguía evitar los riesgos de las clásicas intervenciones paternalistas en infraestructura, que generalmente concluyen cuando las obras son puestas a disposición de los beneficiarios o de aquellas intervenciones que se agotan en procesos de capacitación y que luego se muestran ineficaces, cuando los destinatarios deben enfrentar las situaciones concretas que las que se desenvuelven.

Por la envergadura que se le dio al diseño se puede colegir, que el Programa MiBarrio, excedía ampliamente los modelos clásicos empleados en intervenciones urbano-marginales anteriores para convertirse en una la propuesta de política global para enfrentar la pobreza urbana.

MiBarrio fue concebido como un nuevo modelo de intervención pública en población urbano-marginal. Este modelo responde a la necesidad de afrontar en forma sistemática el grave déficit en la satisfacción de necesidades básicas de alojamiento que afrontan miles de peruanos obligados a establecerse en las zonas periféricas de las ciudades. La propuesta busca reforzar las condiciones de habitabilidad en los asentamientos existentes y lograr progresivamente su plena incorporación a la ciudad y sus beneficios, con la finalidad de erradicar la pobreza urbana.

No obstante, el objetivo propuesto por MiBarrio sólo será posible, si al margen de los gobiernos, el Estado se compromete con una política sostenida de inversión de largo plazo dirigida hacia dichos ámbitos. Estas transferencias o subvenciones estatales aunadas a recursos locales de la población y de los gobiernos locales, deberán proveer y mejorar infraestructura y equipamiento, promover acciones reordenamiento territorial estimular procesos de organización social y desarrollo comunitario, y fortalecer capacidades instrumentos y mecanismos de gestión urbana en los municipios.

La ejecución de esta política pública que se inicia con el Programa debería promover procesos de desarrollo sostenido, que se traduzcan entre otros efectos positivos en el mejoramiento de las condiciones de salud de la población, la disminución del ausentismo escolar y laboral, el aumento en la percepción de

seguridad en las poblaciones intervenidas, la mejora de la autoestima de los moradores y su consistente predisposición a nuevos emprendimientos, la valorización inmobiliaria y el incremento en el patrimonio familiar, y el incremento de las relaciones e intercambios entre los vecinos y sus gobiernos locales en las áreas urbano marginales <sup>11</sup>.

## **2. Estructura Operativa**

Establecer una estructura operativa y los procedimientos concretos que permitan articular en forma coordinada a los distintos agentes involucrados en el diseño, que redunde en un rápido y eficiente proceso de implementación de los proyectos ha sido uno de los principales escollos que ha debido sortear el Programa. A lo largo de estos dos años de ejecución del Programa han surgido un conjunto de dificultades referidas, tanto a los procedimientos específicos requeridos para viabilizar las acciones, como en lo concerniente a las instancias involucradas en la puesta en marcha de MiBarrio.

Estos problemas para la ejecución no representan un fenómeno que haya presentado exclusivamente en el Perú, sino que ha constituido una constante en todos los programas similares en Latinoamérica, como fue posible apreciar en el Encuentro Latinoamericano que realizaron los diferentes organismos responsables de iniciativas semejantes en los distintos países, realizado en el mes de diciembre del 2005 en la ciudad de Lima<sup>12</sup>. A excepción de Chile y Brasil, con programas de relativamente antiguos, los niveles ejecución de las actividades eran relativamente bajos; incluso, en los dos primeros países los inicios de sus actividades estuvieron plagados de dificultades que sólo fue posible resolver luego de procesos de ajustes y adecuación de las estrategia de intervención.

En el Perú, MiBarrio fue recién creado oficialmente mediante el Decreto Supremo No. 004-2004-Vivienda de fecha 27 de marzo de 2004. No obstante, la concepción de la Propuesta, se había iniciado prácticamente desde la creación del Ministerio en el 2002 y en el marco de las negociaciones con el BID. Un primer escollo que fue necesario superar lo constituye los procesos de negociación de las condiciones de la operación con el BID, que están sujetos a normatividades relativamente exigentes de parte de los organismos financieros internacionales.

---

<sup>11</sup> Con la finalidad de realizar un seguimiento sistemático a estas variables de desarrollo, VIVIENDA ha encargado la realización de estudio de línea de base de los proyectos con financiamiento del BID. Asimismo se ha establecido un Registro de Información Socio – Económica de Hogares para todos los beneficiarios del Programa.

<sup>12</sup> Barrios de América, que congregó a técnicos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile Ecuador y Perú.

Fue en estas condiciones que sugirió a fines del 2003, la iniciativa de implementar tres Proyectos Pilotos de Programa financiados con recursos nacionales provenientes del Fondo Nacional de Apoyo Social (FONAS) que maneja el Banco de Materiales (BanMat). Esta circunstancia conllevó la necesidad de ajustarse a la reglamentación de una nueva institución financiera, que si bien dependían del Sector VIVENDA, funcionaba bajo la normatividad del derecho privado, y que en consecuencia, estaba obligada a ceñirse a procedimientos y normas de control propias que no necesariamente responden a los objetivos y expectativas de desarrollo de la propuesta.

La selección de los ámbitos de operación se realizó en forma relativamente discrecional; sin recurrir a los mecanismos de concurso previstos y se consideró que ellos debían ejecutarse en la ciudad de Lima Metropolitana. La elección de los distritos fue una decisión de VIVIENDA, que respondió básicamente al criterio de trabajar en ámbitos favorables en los cuales las actividades pudiesen realizarse en las condiciones más óptimas posibles. Esta decisión, a todas luces razonable desde un punto experimental, presentaba la limitación que se omitía una de las piedras angulares de la propuesta, la selección transparente en función de méritos y predisponía hacia una ejecución más vertical de la propuesta en el futuro.

No obstante, la culminación de los proyectos pilotos se extendió aproximadamente dos años, periodo relativamente largo para una experiencia relativamente controlada y que puso al descubierto los obstáculos que acarrea implementar una propuesta compleja como la contenida en el diseño de MiBarrio. De otra parte, el alargamiento en la implementación de los pilotos se confundió con la puesta en marcha de los nuevos proyectos y éstos no pudieron beneficiarse suficientemente con la experiencia adquirida con los tres pilotos.

Una primera dificultad estuvo relacionada al costo total de la inversión previsto para satisfacer los requerimientos de infraestructura requeridos por el barrio que sería intervenido. Estos asentamientos se instalan en suelos marginales que generalmente presentan condiciones poco favorables para ser urbanizados: terrenos con altas pendientes, suelos poco estables o demasiado rocosos, etc., situaciones que incrementa significativamente los costos de su habilitación. Partir de un presupuesto preestablecido definido en función de un módulo teórico, constituye una restricción difícil de sortear bajo estas condiciones. Esta restricción se hace mas grave si se tiene en cuenta la condición de integralidad explicitada en el Programa.

En el caso de los pilotos estas dificultades fueron sorteadas mediante aproximaciones sucesivas, que permitieron la búsqueda de un barrio que se acercase lo más posible a los topes de inversión previstos. No obstante, este proceso de búsqueda dilató el proceso de selección bastante más de lo previsto. Pero dejaba pendiente la incertidumbre respecto a lo que sucedería cuando, el

programa tuviese que asumir situaciones no controladas, como sucedería cuando se implementase los concursos abiertos a la colectividad.

Una segunda dificultad fue la capacidad de respuesta de los participantes, tanto de los municipios como de los beneficiarios. De una parte, los municipios no necesariamente contaban con el personal técnico necesario para poder consagrarse a la formulación de los expedientes técnicos y en el caso de contarlos, MiBarrio les exigía tiempos de dedicación que excedían los compromisos establecidos con la institución que los contrataba. Esta situación se hizo más evidente y crítica para el caso de instalaciones de redes de agua y desagüe que constituía el grueso de la inversión proyectada; los municipios en el Lima no han asumido estas funciones, que se encuentra en manos de SEDAPAL. La formulación de expedientes técnicos se extendió bastante más de los tiempos previstos y finalmente se tuvo que contratar personal externo que apoyase a los gobiernos locales en esta tarea.

Durante la ejecución de los proyectos piloto la estructura operativa la constituyó una pequeña unidad, establecida en la Dirección Nacional de Urbanismo de Ministerio; ella fue rápidamente rebasada por los nuevos requerimientos que le iba demandando la realización del proyecto. Por ejemplo, se hizo necesario la contratación de técnicos externos para que apoyasen la formulación de los expedientes, aspecto que escapaba a sus funciones, por lo que fue necesario recurrir a las instancias administrativas del Ministerio. Sin embargo, la transferencia de la intencionalidad de la propuesta a las unidades administrativas no resultaba evidente, más aun cuando dichos órganos se encontraban fuertemente influidos por los sistemas de control administrativo.

Del lado de los beneficiarios, se tuvo que sortear la desconfianza propia de la población frente a las iniciativas gubernamentales que los benefician. Un elemento importante que acrecienta esta desconfianza fue el hecho que la propuesta consideraba la participación adelantada de los beneficiarios en el financiamiento de las inversiones proyectadas. Normalmente, la población urbano-marginal está acostumbrada a costear obras de interés colectivo que la benefician, particularmente las redes de agua y desagüe; sin embargo, por lo general estos pagos se realizan concluidos por trabajos y cuando el beneficiario se encuentra usufructuando el servicio. No fue sencillo convencer a la población, teniendo en consideración que el aporte exigido representa un monto significativo respecto a sus ingresos regulares. Para muchos de ellos y una vez que se había iniciado el proyecto, se tuvo que promover soluciones de financiamiento alternativas no previstas originalmente, como prestamos de cooperativas o mecanismos de créditos. Estos mecanismos, si bien pueden considerarse como progresivas y beneficiosas para la población, también contribuyeron a dilatar el inicio de los proyectos piloto.

Cuando VIVIENDA se encontraba en proceso de resolver los obstáculos para poner en marcha los pilotos, presiones externas respecto a los plazos de

ejecución y la necesidad de mostrar resultados de la iniciativa, obligaron a realizar la Primera Convocatoria de Proyectos, financiados con los recursos del BID. No se constató que se hubieran generado los espacios de reflexión necesarios para abordar estos problemas encontrados y que hubieran permitido encontrar soluciones que tendientes a corregir las trabas que se habían presentado durante las intervenciones pilotos y mostrasen el derrotero para las futuras intervenciones.

El contrato con el BID establecía explícitamente que los proyectos financiados con los recursos provenientes del préstamo debían ser utilizados para el financiamiento de proyectos en áreas urbano marginales de ciudades de provincias. El primer concurso incluyó las ciudades de Arequipa, Iquitos, Cajamarca y Chiclayo. El segundo, consideró las ciudades de Chimbote, Pucallpa, Huancayo y Tacna.

Al momento, de la realización del presente ejercicio de apreciación habían transcurrido más de 15 meses desde la publicación de los resultados y aun no se han iniciado los trabajos en ninguno de los proyectos. La situación fue semejante con los otros cuatro proyectos ganadores de la segunda convocatoria, que esta vez consideró las ciudades de Chimbote, Huancayo, Pucallpa y Tacna.

Una dificultad importante que se tuvo que sortear fue la aprobación de los proyectos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), instancia por la que necesariamente debían pasar las actividades del MiBarrio en función de la magnitud de las inversiones comprometidas. La normatividad vigente establece que todos los proyectos que usen recursos del Tesoro deben someterse a la evaluación del SNIP, con la finalidad de racionalizar el gasto público y garantizar que éste responda a prioridades de desarrollo del país<sup>13</sup>.

El SNIP constituía a la sazón, un sistema que recién se comenzaba a implementar en el país, por lo que aun no existían antecedentes con respecto al trámite que debían seguir programas de la naturaleza de MiBarrio para obtener su aprobación formal de la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), responsable de sistema.

Esta circunstancia ameritaba la realización de coordinaciones entre los técnicos de ambas instituciones, a fin de explicar en detalle la naturaleza e intencionalidad del Programa y convenir mutuamente los procedimientos formales a los que serían sometidos en el necesario proceso de priorización y aprobación, de manera tal que este trámite se realice en una forma expeditiva.

---

<sup>13</sup> En función de su carácter experimental, los proyectos pilotos habían sido exceptuados de este requisito.

No obstante, bajo el concepto que MiBarrio se trataba de una de los componentes de un Programa más amplio que sería financiada con recursos de una operación de endeudamiento externo que había contado previamente con el visto bueno del MEF y con la intención de agilizar el proceso bajo el criterio que se trataba de un procedimiento formal, los funcionarios de VIVIENDA elevaron al SNIF ocho proyectos fueron como si tratase de un programa presupuestal.

Esta situación no fue aceptada por los técnicos del MEF, quienes en Julio del 2004 establecen una normativa mediante la cual la ejecución de cada uno de los proyectos de MiBarrio debía ser considerada individualmente y que por lo tanto requerían perfiles de proyecto separados. A fin de resolver esta dificultad administrativa, se fue necesario concordar entre ambos sectores un procedimiento o protocolo, que sirviese de guía para la presentación de los perfiles de inversión.

A la fecha del estudio, las descoordinaciones habían sido superadas, gracias a la aprobación de un simple Protocolo, que permitía que la información consignada en la documentación presentada por VIVIENDA cumpliera con los requerimientos exigidos por el SNIF. Debe señalarse sin embargo, que esta dilación pudo haberse evitado de haber mediado un proceso de concertación interinstitucional previo.

Estas circunstancias que pudieran ser consideradas anecdóticas, resultan importantes, ya que expresan los problemas de comunicación y coordinación que aun existen entre las diferentes instancias del aparato estatal. Muchas veces se considera que la prioridad política que se otorga a determinadas iniciativas resulta suficiente para sortear los “tediosos” trámites burocráticos que imponen la necesidad de racionalizar el funcionamiento del aparato del Estado. Al final, el efecto resultante es el entrapamiento innecesario, que afecta la ejecución de las políticas; adicionalmente, para los beneficiarios directos de las acciones difícilmente llegan a visualizar el origen de las dilaciones, y lo único que perciben es la dilación de promesas lo que genera situaciones de incredulidad generalizada.

Otro problema que debió ser superado fue el referido al rol que debían desempeñar los Municipios y el Banco de Materiales en la ejecución de las actividades. El reglamento que estableció el Programa era claro; los Municipios que hubieran ganado los concursos públicos de proyectos serían las unidades operadoras, debiendo rendir el gasto efectuado a Tesoro Público de acuerdo a los sistemas administrativos. El rol asignado al BanMat en dicho reglamento era el de una instancia de apoyo, que brindaría asistencia técnica durante la formulación y ejecución de los proyectos; no obstante, existió una reticencia de parte del BanMat a asumir el rol que dicho instrumento le otorgaba.

Es cierto que durante la puesta en marcha de los proyectos pilotos se habían constatado ciertas limitaciones en la capacidad de respuesta de algunos de los

municipios seleccionados para responder en forma rápida y eficiente a las acciones previstas en la propuesta. Esta circunstancia sirvió de argumento para que el BanMat plantease la necesidad de asumir directamente la condición de operador del Programa, bajo el criterio que este procedimiento agilizaría y garantizaría el proceso de ejecución.

Otro argumento importante para justificar este planteamiento del BanMat fue que dicha institución era en definitiva la responsable directa de los recursos financieros que serían utilizados por el Programa, tanto aquellos provenientes del préstamo BID como aquello del FONAS; en ambos casos, éstos se encontraban sujetos a controles internos y externos. La condición de operador del BanMat permitiría reducir los riesgos en el uso de los recursos.

Estas descoordinaciones, que en parte se explican por el proceso mismo de gestación de una conducción para MiBarrio en el Sector, en la actualidad responden a la ausencia de una definición explícita y taxativa de los roles y funciones que la competen cada una de las instancias involucradas, por parte de la Alta Dirección.

Este planteamiento conllevaba necesariamente cambios en la normatividad del Programa. No obstante, MiBarrio estuvo concebido por sus creadores como un programa orientado a fortalecer las capacidades de los municipios, siendo incluso una de las líneas de intervención previstas. De otra parte, la propuesta del BanMat se confundía con un enfoque fuertemente enraizado en el sector público, la realización centralizada de los programas de apoyo social; consecuente, representaba el abandono de la perspectiva descentralizadora contenida en el diseño.

Esta circunstancia se asocia a las diferencias conceptuales entre los responsables del Programa en el Ministerio y los funcionarios del BanMat, respecto al carácter que debía tener la propuesta. Los primeros situaban sus expectativas en impulsar una política de intervención en el marco de una política de desarrollo urbana; los segundos, van a adoptar la propuesta como un conjunto de intervenciones relativamente puntuales, donde cada proyecto representaría una operación financiera, que debía ser completada de acuerdo a la tradición y los procedimientos de la Institución; en otras palabras, en el BanMat estaba existía un “modus operandi” orientado por el objetivo de ejecutar sus proyectos como operaciones bancarias manejadas desde sus ventanillas.

Para cumplir con los requerimientos que planteaba MiBarrio, fue necesario que el BanMat organizase una nueva Gerencia cuya finalidad específica sería asumir la operación técnica de los proyectos MiBarrio, en las que se privilegió los aspectos concernientes a las obras físicas contenidas en los proyectos. Esta gerencia surge cuando los proyectos pilotos ya se encontraban en fase de ejecución; en consecuencia su personal, integrado principalmente por ingenieros civiles no estaba inspirado por los principios del Programa; existiendo

adicionalmente la limitación que, por su formación profesional, el enfoque que imprimieron a su actuación estuvo caracterizado por la necesidad de dar cumplimiento de proyectos de infraestructura de acuerdo a una metodología propia de los medios de la construcción civil.

Al equipo del Ministerio, reivindicando su condición de creador y propulsor de la propuesta, le fue difícil asumir el rol normativo que naturalmente le correspondía y que se deriva de su ubicación institucional. El equipo del BanMat, en la medida que tenía el control directo de los recursos financieros, asumió que le correspondía el rol de propulsor principal del Programa en sus distintas fases.

Esta situación se verá agravada aun más, cuando por iniciativa del BID - preocupado por los bajos niveles de ejecución de préstamo- se decide la conformación de un equipo de coordinadores que debían apoyar las actividades del PASH (incluido MiBarrio), la misma que va a reportar directamente a la Unidad Ejecutora del Acuerdo con el Banco. El nuevo equipo aparece a mediados del 2005 en este marco de indefiniciones y va a generar confusiones y celos adicionales a los ya existentes. No obstante, su significación va a ser menos relevante, y su aporte va a circunscribirse a apoyar los proyectos BID de provincias.

En definitiva, el BanMat fue reacio a asumir el nuevo estilo de trabajo que implícitamente conllevaba la ejecución de MiBarrio como política social de largo plazo. Esta nueva concepción orientaba necesariamente a la institución a asumir las características de una banca promotora de segundo piso, que vigilase y supervisase en forma muy cercana el buen uso de los recursos bajo su responsabilidad, pero que dejase la responsabilidad de la ejecución y el manejo de los recursos a los beneficiarios directos del Programa, en este caso los Municipios, bajo la acción fiscalizadora de las organizaciones comunitarias participantes.

Es posible sostener que una explicación de este problema se encuentre en una insuficiente comunicación, transmisión y persuasión de los contenidos de la propuesta por parte de los responsables del equipo que diseñó el programa en VIVIENDA, a los altos niveles de decisión de la institución financiera.

En forma comparable a lo acontecido con el MEF, se podría argumentar que un acuerdo preciso que se sustentase en la finalidad y los objetivos de la propuesta y que hubiera permitido establecer transparentemente las funciones que competían a los distintos agentes involucrados. Este acuerdo pudo haber ahorrado mucha energía en negociaciones más de corte político que técnico.

Este proceso que llevo algunos meses, lapso durante el cual no se pudo iniciar las actividades, finalmente culminaron en dos modificaciones sucesivas del Reglamento Operativo del Programa que en definitiva consagraban la posibilidad para la transferencia de la condición de operador al BanMat. En efecto, mientras

no estuvo explicitada esta potestad de los municipios en la normatividad, no fue posible avanzar con ninguno de los procesos previos al inicio de obras (contratación de proyectistas, formulación de expedientes técnicos), ya que ella constituía una responsabilidad del operador. En otras palabras, el trámite de los proyectos ganadores de las dos convocatorias realizadas fue retardado a la espera de la nueva modalidad de ejecución.

La pérdida de la condición de operador de las Municipalidades se realiza abriendo la posibilidad reglamentaria para que dichas instancias pudiesen delegar al BanMat, el rol que se les había asignado originalmente. El mecanismo fue sutil, si se considera la condición potestativa con que establece el nuevo artículo de la normativa.

Sin embargo, esta potestad sirvió de fundamento para negociar con los municipios ganadores la nueva modalidad de dirección de sus proyectos. Finalmente todos ellos se van a aprobar Acuerdos de Alcaldía mediante los cual es se encargaba al BanMat la operación.

Todos estos desajustes se producen en el marco de la implementación de los proyectos financiados con los recursos del Préstamo del BID. Sin embargo, cuando aun no se habían iniciado las acciones de campo de ninguno de estos proyectos, el Estado mostrando un compromiso con el Programa toma la decisión de asumir directamente la ejecución de nuevos Proyectos MiBarrio. Para el efecto, dispone el uso de los recursos del FONAS del BanMat fueran destinados para financiamiento de las nuevas acciones.

Esta decisión, que evidentemente expresa la prioridad que el Gobierno otorgaba a MiBarrio, presenta la dificultad que recoge, sanciona y profundizan los nuevos derroteros que estaban instalando en la puesta en marcha del Programa y dan cuenta del rol preponderante que asumía el BanMat en la conducción de la iniciativa.

Para la incorporación de los nuevos proyectos se adopta la modalidad de Intervención Urbana Especial (IUE)<sup>14</sup> que va a posibilita la selección directa de los beneficiarios al suprimir las convocatorias a concurso público. De igual forma, ellas consignan explícitamente que la unidad operadora sería la Gerencia MiBarrio del Banco de Materiales. Finalmente, y a fin de sortear las dificultades que se habían presentado con el MEF, las IUE fueron exceptuadas hasta fines del 2005, del cumplimiento de los requisitos establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Las Intervenciones Urbanas Especiales han constituido el mecanismo empleado para sortear las limitaciones inherentes de los concursos públicos. Debe señalarse, que el BID ha explicitado su intención de mantenerlos en los últimos

---

<sup>14</sup> DS No. 013-2004-Vivienda de fecha 20 de agosto de 2004.

cinco proyectos que serán financiados con los recursos del primer tramo de la operación de préstamo del PASH.

El principal problema de esta modalidad radica en que está sujeta a la discrecionalidad de que aquellos que tienen el poder de decisión. En posible que en ciertos casos esta discrecionalidad se encuentre avalada por fines justificados y loables. Sin embargo, al no existir procedimientos explícitos que avalen la toma de las decisiones, en definitiva siempre se apoya en la subjetividad y pueden estar sujetas a cuestionamientos externas no deseables. Las decisiones subjetivas, no reglamentadas, pueden ser interpretadas como arbitrarias e injustas por aquellos que no han sido beneficiados con ella, particularmente en una realidad como la peruana en la que existe una desconfianza generalizada con respecto a la imparcialidad del poder.

Un ejemplo interesante al respecto, lo constituyen dos IUE de Arequipa: el proyecto de Cayma quedó en cuarto lugar en el concurso BID, no obstante al poco tiempo se les otorgó el proyecto bajo la modalidad de IUE, lo que motivó una reacción violenta de la población del distrito de Miraflores, que había quedado en segundo lugar del concurso BID: finalmente, fue necesario otorgar una nueva IUE no prevista a este distrito. En otras palabras, el hecho de haber quebrado las reglas de juego en el proceso de selección ha incidido en un relativo descontrol del proceso de asignación de los recursos disponibles.

Como se ha visto, en el diseño original las municipalidades representaban un elemento capital para la estructura operativa de MiBarrio. Con la modificación de la reglamentación y los cambios de hecho que se presentaron, su función de volvió menos relevante; los gobiernos locales fueron relegados a una función que no ha sido claramente explicitada y que en definitiva los conminó a una condición subordinada a la actuación del operador de Programa. En efecto, los actuales documentos de difusión de MiBarrio indican que el Municipio desempeña el rol de “co-ejecutor y co-financista” de la iniciativa gubernamental; sin embargo, esta situación no se ve reflejada en ninguna de las actividades para la puesta en ejecución de los proyectos.

No existe la posibilidad, por ejemplo, que los proyectos se articulen a los Planes Distritales de Desarrollo Urbano o de tener un rol efectivo de supervisión y control directo de las empresas proyectistas o constructoras de las obras. En el primer caso, esta limitación choca con otra iniciativa del MEF que está siendo muy bien incorporada dentro por las prácticas de la gestión local y que es conocida como los procesos participativos de formulación de los presupuestos; esta práctica originalmente trajo aparejada una serie de desajustes al modificar los patrones clásicos para la asignación de recursos; sin embargo, progresivamente ha sido incorporada funcionalmente como un mecanismo de concertación vecinal respecto a las prioridades vecinales a partir de planes de desarrollo. El esquema de aplicación de MiBarrio, constituía una propuesta totalmente funcional a este proceso de participación ciudadana, ya que permitía

complementar con recursos nacionales a las iniciativas locales priorizadas, dentro de cánones explícitos.

En el segundo, el problema estriba en que los contratistas, sean estos las empresas consultoras designadas para elaborar los proyectos o aquellos que deberán realizar los trabajos físicos en el terreno, establecen una relación contractual con el BanMat<sup>15</sup>. Esta situación conlleva que los equipos técnicos municipales asumen una posición marginal durante la formulación de los proyectos, reduciéndose al mínimo su participación; los técnicos designados tienden a reportar directamente al empleador. Se presenta la paradoja, que las unidades de obras de las alcaldías van a conocer la propuesta técnica una vez concluido el trabajo, cuando han pasado por el filtro de BanMat que ha su vez a introducido recortes e función de consideraciones presupuestales.

Este “cambio de reglas” ha generado malestar entre los Municipios<sup>16</sup>, no sólo porque no corresponde con el enfoque de descentralización que el país trata de impulsar actualmente y que se expresa por la creciente transferencia de funciones a los gobiernos locales y regionales, sino también porque en la práctica, pese a constituir agentes co-financieros de la actividad, en la práctica el cambio los ha convertido en instancias relativamente pasivas en la ejecución del Programa.

No obstante, los Municipios han asumido esta modificación desde un punto de vista “pragmático”. Reconocen que la ejecución de los proyectos en su jurisdicción les permite la captación de recursos adicionales provenientes del gobierno central: ello les permite la ejecución de obras que no hubieran podido realizar en caso contrario y en consecuencia mejorar su gestión municipal.

Sin embargo, el impacto más significativo que tuvieron los nuevos rumbos que fue asumiendo la gestión de MiBarrio en relación a los gobiernos locales, fue el abandono de una de sus finalidades primarias de Programa: contribuir al progresivo empoderamiento de la capacidad de gestión urbana de los municipios, mediante el acompañamiento institucional.

Las acciones de fortalecimiento municipal orientadas a incrementar su capacidad de identificación, priorización, formulación, diseño, ejecución, uso, mantenimiento y supervisión de sus inversiones e intervenciones, mejoramiento de los procesos de participación y toma de decisiones locales, barriales e institucionales, la capacitación y modernización de instrumentos y mecanismos de desarrollo urbano, entre otras acciones previstas, constituían acciones aun

---

<sup>15</sup> La única participación de representantes del municipio encontrada ha sido en los actos formales de apertura de sobres de las empresas que ofertan sus servicios.

<sup>16</sup> Entre los casos de estudio visitados, puede señalarse la Municipalidad de El Tambo (Huancayo), Selva Alegre (Arequipa), entre otros. Es posible que de existir mayores niveles de coordinación entre los municipios participantes, hubiera existido mayor oposición a la delegación de la condición operadora al BanMat, dado que la norma que los faculta a realizar dicha delegación es de carácter potestativo y no obligatorio.

pendientes al momento de la realización de presente ejercicio.

Más aun, dado el nuevo giro centralizado que había asumido los procesos de implementación del Programa, era predecible que estas tareas no serían abordadas, por lo menos en los contornos inicialmente establecidos. Téngase en cuenta que una de las primeras acciones apoyadas por el BID fue la realización de diagnósticos que permitiera una evaluación de las capacidades existentes, la identificación de las principales carencias y la formulación de propuestas de para el reforzamiento de dichas instancias.

Las organizaciones comunitarias representan los otros agentes prioritarios considerados en el diseño del MiBarrio. Se esperaba que los barrios que cumplieren con los requisitos de elegibilidad establecidos, se movilizasen con el apoyo de sus gobiernos locales a fin de tentar la posibilidad de obtener los beneficios prometidos por la iniciativa gubernamental. Ello hubiera supuesto una difusión más o menos amplia de los objetivos y características de la iniciativa, siguiendo el ejemplo de otras propuestas gubernamentales como el Seguro Integral de Salud o el Programa A Trabajar.

Durante la planificación de la propuesta se había establecido el conjunto de ámbitos distritales en los cuales debía operar el Programa. Sin embargo, no se tuvo la misma precaución para establecer la estrategia de desarrollo de intervención entre las ciudades y distritos seleccionados.

El principal dilema que tuvieron que enfrentar los planificadores fue el alto costo de la inversión requerido por cada uno de los proyectos confrontado con el exiguo financiamiento disponible. Esta situación obligaba necesariamente a operar en un número reducido de ámbitos. Consideraciones orientadas por la intencionalidad de no despertar expectativas, que luego no pudieran ser satisfechas ante el alto número de demandantes potenciales, llevaron a la necesidad de manejar los inicios de la propuesta en forma relativamente prudente.

Para la selección de los ámbitos en los que se ejecutarían los proyectos pilotos, y luego los proyectos del BID fueron decididos en forma relativamente discrecional, aunque se respetó la priorización preestablecida y la densidad poblacional y el número de pobres presentes en ellos. Sin embargo, resulta evidente, la ausencia de criterios de discriminación más precisos; éstos pudieron hacerse hecho públicos, lo que hubiera permitido la realización de convocatorias publicas para seleccionar, primero los distritos que serían beneficiarios, y luego en una segunda etapa, los barrios seleccionados.

La prudencia favoreció en este caso, una toma de decisiones hasta cierto punto arbitraria y vertical. Sin embargo, esté procedimiento va a ser replicado en la segunda fase del proceso. Una vez establecidos los municipios en los que se ejecutarían los proyectos, se usó la organización municipal como intermediaria

para la selección de los barrios en los que se ejecutaría las acciones de mejoramiento.

En el caso de los proyectos pilotos, no existió convocatoria a concurso; la selección se realizó mediando visitas de reconocimiento de los funcionarios de VIVIENDA y el Municipio a los eventuales ámbitos de operación. En estos casos, predominó más una evaluación in situ de la viabilidad del proyecto que consideraciones referidas a la organización comunitaria que estaría involucrada en el mismo; la evaluación estuvo referida fundamentalmente a la correspondencia entre el monto estimado de la inversión requerida y el presupuesto preestablecido. En el caso de los proyectos del BID, si bien se hizo una convocatoria a concurso de proyectos entre municipios invitados de la ciudad escogida, se los dejó libres para que realizaran la selección del barrio que ingresaría al concurso; los municipios intermediaron con la población a su criterio se calzaba mejor con la iniciativa, pero al carecer de orientaciones definidas, apelaron a criterios discrecionales y circunstanciales. En el caso de las Intervenciones Urbanas Especiales la selección operó siempre en forma vertical, siguiendo en algunos casos el procedimiento que fuera empleado en los pilotos y en otros casos, siguiendo decisiones preestablecidas que condicionaban anteladamente la selección del ámbito, como los casos de los proyectos de Cayma en Arequipa y Belén en Iquitos.

En definitiva el análisis de las circunstancias observadas durante el ejercicio de apreciación, permiten sostener que las organizaciones comunitarias tuvieron niveles de actuación relativamente bajos. El proceso de movilización y participación autónoma y abierta de su parte, aspiración perseguida en el diseño. En su lugar se emplearon preferentemente mecanismos de selección de corte más bien administrativo, que si bien ayudan a simplificar las acciones, no necesariamente contribuyen a empoderar a los beneficiarios y a robustecer la propuesta en su conjunto.

Con lo dicho no se quiere sostener que no haya habido una identificación de las organizaciones comunales con sus proyectos, una vez que ellos se concretaron; e incluso, en algunos casos se encontró que ciertas localidades ya contaban con proyectos previos destinados a satisfacer las necesidades que serían resueltas con las acciones del proyecto. Lo que se quiere señalar es que por lo general, se encontró que los proyectos llegan a los asentamientos independientemente del esfuerzo desplegado por los beneficiarios para conseguirlos; que no fue posible generar las condiciones de una sana competencia entre asentamientos que obligará a los vecinos a desarrollar esfuerzos excepcionales. Finalmente, el proyecto será percibido por la mayor parte de los futuros usuarios, más como una concesión del poder que como la resultante de un esfuerzo colectivo de la comunidad. En esta medida se acerca bastante al estilo de otras intervenciones de corte más bien asistencial, con la diferencia que en este caso los beneficios alcanzados resultan significativamente superiores.

### **3. Financiamiento y Ejecución de Actividades**

El Programa fue pensado para que el costo total de las inversiones e intervenciones de las acciones de mejoramiento barrial fuese realizado en forma compartida por los agentes considerados en la propuesta. Esta conjunción de esfuerzos permitiría financiar el perfil de proyecto que había resultado ganador del concurso de proyectos, mediando su conversión del mismo en expediente técnico sustentado de las obras físicas y sociales proyectadas. No obstante, en todos los proyectos visitados se ha observado un notorio sesgo por privilegiar los aspectos materiales de los proyectos.

En lo referente al financiamiento, el Gobierno Central a través del sector VIVIENDA, se comprometería a otorgar a las familias beneficiadas un Bono de Mejoramiento Barrial – BMB. Este aporte tendría carácter de un subsidio directo a cada una de las familias, pero la transferencia se realizaría en forma colectiva.

El valor del BMB asignado por proyecto, depende del número de lotes ocupados por familias beneficiadas, pudiendo alcanzar un valor máximo equivalente a US \$2.000 por lote familiar involucrado. En consideración a que el número máximo de familias que pueden participar en un proyecto no puede exceder las 300, el bono representa un valor máximo a US \$ 600.000 por proyecto. Asimismo, el monto total del BMB no podrá superar el 85% de las obras y acciones comprendidas.

Esta modalidad corresponde al enfoque preponderante guiado por el concepto de focalizar las acciones de promoción estatal en los sectores más pobres de la sociedad, frente a la clásica alternativa de los subsidios ciegos. Esta última opción ha demostrado que en ausencia de una discriminación fina del beneficiario favorece en definitiva a los sectores con mayor capacidad adquisitiva.

EL BMB constituye un subsidio selectivo, práctica actualmente reconocida como la forma más eficiente de implementar políticas redistributivas del ingreso. En el caso de MiBarrio, o de otras grandes inversiones asociadas a la realización de actividades de gran envergadura, presenta el inconveniente de su alto costo de las inversiones requeridas. A diferencia de otros Programas semejantes, que por lo general asumen la realización de pequeños proyectos de inversión que permiten una cobertura relativamente extensa de beneficiarios, MiBarrio necesariamente estaba obligado a trabajar con coberturas reducidas. Las características de la propuesta se enfrentan a otras prioridades de inversión pública en el marco de las limitaciones de la estrechez fiscal.

La inversión estatal debía ser completada con recursos provenientes de las arcas municipales y de los propios beneficiarios en una magnitud equivalente al 15%

de la inversión. La modalidad de elaboración de los presupuestos a través de procesos participativos a nivel local, prestaba una metodología que favorecía el cumplimiento de esta condición; el conocimiento público de los recursos disponibles para un ejercicio presupuestal, hacía factible consignar los recursos necesarios para solventar la parte proyecto que debía ser asumida por el gobierno local. Se estableció por reglamento que el aporte proveniente de las arcas municipales no sería inferior a los US \$ 250 por lote por lote familiar, aproximadamente US \$ 75,000 por proyecto.

Se tuvo la precaución de dejar abierta la posibilidad para que el aporte pudiese exceder el monto mínimo estipulado, dándose la posibilidad para la realización de obras de mayor envergadura. Así mismo, MiBarrio también consideró que otros organismos y entidades del Estado contribuyan con aportes o contribuciones complementarios, éstos serían considerados como recursos adicionales al BMB. No obstante, cuando se redujo la participación de los Municipios en la gestión de los recursos, esta posibilidad se vio afectada. Los contratistas, recibieron del BanMat los techos presupuestales máximos a los cuales debería ajustarse sus propuestas y éstos correspondían al módulo básico preestablecido a los inicios del diseño.

Debe señalarse que todos los municipios visitados habían cumplido con los compromisos financieros asumidos, realizando los desembolsos correspondientes en la cuenta corriente abierta por el BanMat para solventar los gastos de la Inversión prevista; ello estaría demostrando la buena disposición de estas instituciones. Los gobiernos locales vieron en la propuesta gubernamental, un mecanismo efectivo para agenciarse de recursos suplementarios para la realización de proyectos dentro de sus jurisdicciones; sean éstas, acciones que no les hubiera sido posible encarar con recursos propios o eventuales ahorros, que les permitía reorientar sus presupuestos hacia nuevas actividades.

De otra parte, la propuesta establecía que el aporte de la comunidad sería el equivalente de US \$ 100 lote residencial<sup>17</sup>. Este monto fue establecido en forma homogénea para todos los ámbitos de intervención previstos Sin embargo, esta opción no contemplaba las diferencias de ingreso de los potenciales beneficiarios, por lo que en algunas ciudades resultaba una suma relativamente significativa para el ingreso familiar.

En los que concierne al cumplimiento efectivo en el pago de los aportes solicitados a las Organizaciones Barriales, se encontró una gama de situaciones distintas. En algunos casos se constató un cumplimiento cercano al 100% de los beneficiarios incluidos en el proyecto; en otros, los pagos sólo habían sido realizados por una parte de los beneficiarios y en otros, los menos, se apreció un

---

<sup>17</sup> En algunos casos se encontró que se habían establecidos acuerdos para elevar dicho aporte a 110 dólares, lo que permitía la provisión de un módulo sanitario básico en la vivienda. En la propuesta básica solo se consideraba la instalación externa de las cajas de agua y desagüe; los beneficiarios debían a sufragar en forma individual los costos de sus conexiones domiciliarias.

incumplimiento de los compromisos asumidos por la población.

En los proyectos pilotos concluidos en Lima, la situación respecto al pago ha sido muy satisfactoria. Los resultados alcanzados en la calidad de vida de los moradores resultaban tan evidentes, que la población no podía evadir el cumplimiento del compromiso asumido. Más aun, cuando la práctica del co-financiamiento de actividades de beneficio colectivo constituye un mecanismo relativamente generalizado que ha sido bien asumido por la población. Se encontró casos, en los que los beneficiarios habían recurrido a instituciones de micro crédito para poder afrontar la deuda contraída.

En el resto de proyectos aprobados, tanto de Lima como de provincias, la situación el co-financiamiento comunal había sido más irregular. Es probable que el factor que más ha influido en la negativa de la población a asumir su compromiso, haya sido la excesiva dilación para el inicio de las obras en el terreno. Esta dilación, incomprensible para los beneficiarios, ha generado desconfianza con respecto a la credibilidad del ofrecimiento.

Se encontró situaciones en las cuales la población expresaba sus temores ante el próximo cambio de gobierno, el mismo que podía dejar paralizada la iniciativa; en estas condiciones no estaban dispuestos a asumir el riesgo de adelantar recursos propios mientras no se iniciasen los trabajos ofrecidos. Se encontró ciertos casos extremos, en los que algunas de las personas contactadas, señalaban que el Estado debía cubrir el costo de la totalidad de la inversión, ya que su situación de pobreza les impedía sufragar el aporte solicitado.

Un caso, que no puede dejar de señalarse, lo constituyen las situaciones en las cuales las organizaciones comunales habían contactado con instituciones financieras para que la población pudiese acceder a créditos; la mayor parte de las personas que había contraído estos compromisos ya habían devuelto la mayor parte de la obligación, sin embargo, las obras proyectadas aun no se había iniciado.

En lo que respecta al financiamiento comprometido por el Estado para el *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios - MiBarrio* resultaba relativamente reducido. Los recursos disponibles provendrían del Contrato de Préstamo entre el Estado Peruano y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento del Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH), conducido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. MiBarrio constituyó un componente relativamente modesto del PASH, apenas captaba el 15 % de los recursos totales involucrados en la operación<sup>18</sup>. Este presupuesto

---

<sup>18</sup> Sobre una operación total de US \$ 80 millones en su primera etapa (el BID se obligaba a aportar 60 millones y el Estado Peruano 20), el 70% de los recursos eran destinados a los Bonos del Programa Techo Propio y Deuda Cero, acciones consideradas prioritarias. El 5% estaría dirigido a financiar el Programa de Producción Urbana Primaria y el 10% a Desarrollo Institucional y Sectorial. Ello estaría dando cuenta de la reducida expectativa inicial que se tuvo respecto a la proyección del programa.

sólo garantizaba la ejecución de 13 proyectos MiBarrio, los mismos que de acuerdo a las condiciones del contrato debían ser ejecutados en ciudades del interior del país.

Las intervenciones previstas resultaba un inicio relativamente modesto y no se relacionaba con el previsible impacto que podía tener una iniciativa en los sectores urbano-marginales del país. Esta limitación llevó a las autoridades del Ministerio a una activa acción de promoción de los beneficios que podía conllevar incrementar rápidamente la cobertura. Eficientes acciones de difusión e irradiación de la propuesta por un Ministerio joven deseoso afianzar y consolidar su posición institucional, permitieron que el programa adquiriera rápidamente prioridad política en la gestión gubernativa. Este éxito se sustenta también en la novedad, integralidad y coherencia del diseño.

Para poner a prueba la viabilidad de MiBarrio y demostrar a la opinión pública los beneficios de la propuesta, Vivienda se agenció de recursos adicionales para la ejecución de proyectos pilotos mientras se concluían los trámites administrativos del préstamo BID. Esta iniciativa muestra la fórmula para la consecución de recursos adicionales que pudieran amplificar significativamente la cobertura prevista inicialmente.

La ampliación del financiamiento fue posible gracias a una alianza más cercana con el BanMat<sup>19</sup>. Esta institución financiera pública adscrita del Sector Vivienda, se encontraba en un proceso de reestructuración institucional que debía conducirla a una actuación más dinámica, consistente al principio de subsidiariedad que debía asumir el Estado en el marco de una moderna economía de mercado. Esta situación hacía factible involucrarla en una acción de política social de carácter amplio y masivo.

El BanMat era responsable del manejo del Fondo Nacional de Solidaridad Social – FONAS, que había sido creado con la finalidad principal de brindar apoyo a poblaciones que hubieran resultado afectadas por los siniestros naturales; pero también, el FONAS podía apoyar otro tipo de iniciativas de beneficio colectivo en las zonas de extrema pobreza; por ejemplo, había sido empleado frecuentemente para la construcción de campos deportivos y otras obras de interés colectivo. Esta última circunstancia ofrecía una ventana de oportunidad para promover su incorporación en intervenciones que involucrasen colectivos sociales, aun presentaba la limitación que a larga llevarían al agotamiento de los sus recursos de no medían nuevos aportes regulares del Tesoro Público.

El FONAS se beneficiaba de básicamente de la incorporación regular del 10% de las recuperaciones de los créditos otorgados por la Institución a sus prestatarios individuales; eventualmente, este fondo podría captar otras transferencias que pudiera realizar el tesoro público, por lo que este sería el

---

<sup>19</sup> Originalmente el BanMat participaba en el programa como el organismo que debía ofrecer asistencia técnica a todos los proyectos.

mecanismo para garantizar la continuidad de la propuesta en el futuro y cuando MiBarrio se hubiera demostrado como el mecanismo más apropiado para resolver los problemas que generan la marginalidad urbana, en otras palabras cuando MiBarrio de hubiera consolidado como alternativa de política.

Los tres primeros proyectos pilotos fueron financiados con los recursos del Fondo Nacional de Solidaridad Social. Pese a las dificultades operativas que se tuvieron en la ejecución de los mismos, los beneficios observados en las tres zonas intervenidas resultaron tan evidentes y alentadores, que fue relativamente simple demostrar la necesidad de continuar con el proceso iniciado.

A los trece proyectos previstos con los recursos del BID, se van a sumar 18 proyectos adicionales que serían asumidos por el FONAS y 2 que serían financiados con recursos ordinarios del presupuesto 2005 de VIVIENDA. Todos estos proyectos fueron establecidos prescindiendo de la condición de concurso público, bajo la modalidad de Intervención Urbana Especial; ello ha permitido que de las 20 nuevas intervenciones, 14 se encuentren en distritos situados en el área de Lima y Callao.

La ampliación de la cobertura ha comportado un redimensionamiento del financiamiento necesario para cumplir con las nuevas inversiones. El costo total de la actividad se elevó de US \$ 8.9 millones previstos originalmente a US \$ 24.3 millones de recursos comprometidos hasta fines del 2005. Estas cifras incluyen los montos de las contrapartidas de Municipios y beneficiarios. El aporte neto del FONAS para los nuevos proyectos se sitúa en US \$ 10.2 millones y el del Tesoro Publico a través de recursos ordinarios de VIVIENDA asciende a US \$ 1.1 millones.

No obstante, esta voluntad política que hacía augurar un rápido desarrollo del Programa, no fue correspondida con niveles de implementación y gastos de los presupuestos asignados. Al momento de la realización del presente ejercicio apreciativo, sólo se había ejecutado aproximadamente el 10% de la disponibilidad financiera total; estos recursos habían sido empleados en el financiamiento de los proyectos pilotos iniciados en el 2003 y concluidos a mediados del 2005. Los recursos restantes si bien se encontraban comprometidos para el financiamiento de proyectos ya aprobados, su ejecución había sido muy baja y asociada a las actividades preparatorias de los nuevos proyectos.

En efecto, la debilidad más notoria de MiBarrio ha sido el desajuste entre el cumplimiento de sus metas físico financieras y los plazos previstos para su ejecución. Al momento de la realización del ejercicio de apreciación, sólo se había concluido 3 proyectos de los 36 Proyectos Integrales programados.

También se habían concluido 7 proyectos de la modalidad la “La Calle de Mi Barrio”<sup>20</sup>, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro  
Proyectos MiBarrio**

Modalidad	No.	Fuente de financiamiento	Estado	Observaciones
Proyectos de mejoramiento integral de barrios Mi Barrio	36		3 concluidos 33 en proceso	
• Proyectos pilotos	3	FONAS	Concluidos	
• Proyectos por concurso	13	Préstamo BID	En proceso	
<i>Primera convocatoria</i>	4	Préstamo BID	En proceso	4 seleccionando contratista
<i>Segunda convocatoria</i>	4	Préstamo BID	En proceso	2 seleccionando contratista
<i>Tercera convocatoria</i>	5	Préstamo BID	En proceso	
• Intervenciones Urbanas Especiales	20	FONAS	En proceso	
<i>Primer grupo</i>	8	FONAS	En proceso	
<i>Segundo grupo</i>	2	Tesoro público	En proceso	
<i>Tercer grupo</i>	10	FONAS	En proceso	
Proyectos La Calle de Mi Barrio	29	Tesoro público	7 concluidos 22 en proceso	
Primer grupo	7	Tesoro público	Concluidos	
Segundo grupo	22	Tesoro público	En proceso	2 proyectos financiados por FONAS

De los 13 proyectos de provincias financiados con recursos del BID, sólo 6 de los 8 proyectos seleccionados en las dos primeras Convocatorias había recibido la “no objeción” del Banco, iniciándose el proceso de selección de contratistas. Los otros 5 proyectos previstos para la 3ra. Convocatoria, aun se encontraban en las fases preliminares de proceso.

De los 20 proyectos aprobados, calificados como Intervenciones Urbanas Especiales (IUE), sólo 2 de los 8 proyectos considerados en el primer paquete de inversión comenzaban a ejecutarse. El resto de proyectos, pese a haber designado los ámbitos de ejecución, aun no habían iniciado el trámite de inversión. Las IUE no han sido materia de concurso público para la selección de

<sup>20</sup> Modalidad establecida para asentamientos consolidados que se ejecuta con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el punto IV. 4 de este informe se presentan algunas observaciones referidas a esta modalidad.

beneficiarios y en los primeros ocho proyectos aprobados para el otorgamiento de buena se usó la modalidad “concurso oferta”<sup>21</sup> para la selección de los contratistas.

#### **4. Efectos observados en los proyectos concluidos**

Durante sus dos primeros años, el desarrollo del programa ha generado distintos efectos en los ámbitos intervenidos. Para el análisis, se considerará como ámbitos intervenidos todos los barrios urbano-marginales en los que se haya concluido la intervención. No obstante, este enfoque debe afrontar la limitación que las obras propiamente dichas han sido realizadas en menos del 10% de los casos previstos.

Al momento del estudio, para la percepción de la mayor parte de los potenciales beneficiarios, los proyectos MiBarrio constituían aun una posibilidad de mejorar sus condiciones de vida. Es cierto que ellos habían sido informados reiteradamente sobre la conclusión de la mayor parte de las acciones preparatorias de la inversión, pero los beneficiarios aun no habían constatado acciones tangibles en el terreno que les permitiese tener la certeza respecto a la realidad de la promesa<sup>22</sup>.

En los proyectos pilotos concluidos, los beneficios del Programa constituían una realidad tangible. En estos casos, la vida cotidiana de la población se había visto afectada positivamente por los productos que el programa ha puesto a disposición de la población.

Definitivamente el acceso de los hogares a las redes públicas de agua potable y saneamiento básico permanentes, constituye el principal aporte realizado por el programa, reconocido por la totalidad de los beneficiarios.

En los tres asentamientos intervenidos se encontró la preexistencia de redes de distribución de agua a través de piletas públicas; pero este sistema constituye una solución provisional y limitada, que sigue haciendo el acceso al agua una tarea difícil que implica para los usuarios riesgos sanitarios y la realización de esfuerzos excepcionales, como por ejemplo la utilización de formas precarias de almacenamiento en el hogar, la sujeción a turnos de distribución y las colas de espera, el acarreo hasta los hogares, la compra de agua a los aguateros para completar los requerimientos familiares, etc.: todos estos problemas han sido superados.

No obstante, los nuevos usuarios presentaron quejas respecto al costo que debían pagar por el servicio. Pese a la existencia de conexiones domiciliarias, no

---

<sup>21</sup> Esta modalidad exceptúa de las algunas de las formalidades establecidas por el sistema administrativo público para el otorgamiento de proyectos.

<sup>22</sup> Es conocida la incredulidad generalizada que existe en los sectores populares con respecto a las ofertas de los agentes del gobierno.

se habían instalado medidores individuales y la empresa prestadora del servicio había asignado una tarifa fija y única por la prestación del servicio; ésta era significativamente superior al monto pagado por otros usuarios de barrios situados en las proximidades del asentamiento, que si contaban con los medidores individuales. Pese a esta limitación, que podría ser superada fácilmente realizando las coordinaciones respectivas, la totalidad de los beneficiarios mostraron su conformidad con la instalación del servicio.

Algo semejante se observó con la actividad de instalación de la red pública de alcantarillado. La mayor parte de los beneficiarios aun no habían podido instalar módulos sanitarios convencionales; sin embargo, el servicio era empleado en por los beneficiarios empleando procedimientos rudimentarios y artesanales, lo que hacía prever una rápida difusión de la práctica en su uso. La instalación de la red había disminuido sensiblemente el uso de las áreas comunes para disposición de aguas servidas y de espacios abiertos circundantes para la satisfacción de las necesidades biológicas.

Se tuvo particular cuidado en entrevistar a las madres de las localidades visitadas respecto a los beneficios que ellas atribuían a la disponibilidad de estos servicios en sus asentamientos. Al respecto, existió unanimidad en señalar que había existido una disminución de enfermedades diarreicas y de piel entre sus hijos, que les había permitido una mayor disponibilidad de tiempo para dedicarlo a otras actividades al ver visto reducida la carga de trabajo que les significaba el acarreo de agua hasta sus hogares y que resultaba notoria la mejora en condiciones de salubridad e higiene en los asentamientos.

Un aspecto que no puede omitirse es el referido a la situación de los barrios circundantes, los mismos que pueden ser considerados como beneficiarios indirectos de la iniciativa. Los proyectos están concebidos para la atención de a una población precisa, excluyendo a pobladores en las proximidades de las viviendas beneficiadas. Sin embargo, fue posible constatar que ante la proximidad de estos servicios, algunas poblaciones estaban formulando proyectos para realizar extensiones del mismo hacia sus hogares.

Un segundo aspecto relevante de la intervención ha sido el mejoramiento de las condiciones de acceso externo y de circulación al interior de los barrios, tanto peatonal como vehicular. MiBarrio ha permitido la construcción de calzadas, escaleras y pistas que definitivamente han cambiado la fisonomía en su conjunto de los asentamientos. Téngase en cuenta que no se trata de una mejora puntual en la viabilidad sino de un tratamiento sistemático de la totalidad del espacio intervenido que busca establecer una red integrada de accesos que atañen a la totalidad del área del proyecto.

En efecto, cuando un observador externo llega a uno de los barrios intervenidos tiene la impresión de encontrarse prácticamente frente a la infraestructura de una urbanización formalmente establecida, en claro contraste con los entornos

circundantes. Definitivamente ello constituye uno de los objetivos perseguidos por el programa; sin embargo, esto ha generado no pocas fricciones con las poblaciones que no han sido beneficiadas con estas mejoras. Este contraste es más notorio, cuando para acceder al barrio intervenido es necesario desplazarse por rutas en mal estado, que conducen a pequeñas islas de bienestar.

Asociado y complementando el punto anterior, se encuentra la instalación de campos deportivos, parques y otros espacios de uso público. Al momento de las visitas, y en atención al relativamente reducido tiempo transcurrido desde su entrega formal, en general estas obras se encontraban en buenas condiciones de uso. Sin embargo, ya era posible observar algunos signos de deterioro que podían hacer presagiar un eventual abandono futuro.

Existen diversos factores que dificultan la sostenibilidad de estas mejoras. Ellos van desde el alto costo que representa mantener las áreas verdes en una ciudad como Lima, la ausencia de organizaciones bien consolidadas en los barrios que asuman regularmente las acciones de mantenimiento, la poca capacidad operativa de los municipios que carecen de los recursos necesarios para asumir esta función, la inexistencia entre la población de prácticas que conlleven la protección, cuidado y mejoramiento de los bienes públicos.

Al margen de estas circunstancias, necesariamente derivadas de programas selectivos y focalizados, resulta notorio que las nuevas condiciones generadas por la inversión han permitido un conjunto de beneficios sensibles para los beneficiarios. Entre los más notorios se tiene el incremento de la percepción de seguridad en la zona; la reducción de accidentes peatonales y vehiculares, principalmente de menores; la simplificación de los desplazamiento de la población; asimismo, ha facilitado el ingreso regular de ciertos servicios públicos, como recojo de desperdicios sólidos, transporte público, entre otros.

De igual forma, estos cambios radicales en las condiciones en los entornos habitacionales de los beneficiarios ha incidido en una explícita elevación de la autoestima de la población concernida y una percepción de optimismo frente al futuro. Los moradores expresan abiertamente su confianza respecto al futuro de sus familias, principalmente en lo concerniente a sus hijos que podrán crecer en condiciones diferentes a las que les tocó vivir. Esta constatación, encontrada en los tres proyectos, indicaría que el programa está permitiendo superar las limitaciones sico-sociales impuestas por la marginalidad urbana que tiende a la reproducción de la pobreza; al mismo tiempo está generando contextos favorables que incentivan al beneficiario hacia la formulación de nuevos proyectos y emprendimientos individuales y colectivos.

El proyecto también contempló la construcción de centros comunales. Se observó que todos estos locales estaban siendo utilizados para la realización de actividades de interés colectivo: centros de educación para adultos mayores con el apoyo del sector público y ONG, programas de educación no escolarizada, bibliotecas y centros de cómputo. También se estaba buscando rentabilizar el

uso de estos locales mediante su puesta a disposiciones de personas privadas para la realización de actividades especiales.

Un aspecto que no puede ser obviado lo constituye el hecho evidente que en todas las zonas intervenidas se ha dado inicio a un proceso de valorización de la propiedad inmobiliaria. Cuando se presentó el tema a las personas entrevistadas, todas eran conscientes que el valor de sus lotes se había elevado en los últimos meses como resultado de las acciones realizadas por el programa.

Se realizó un ejercicio de estimación empírica de la magnitud del incremento. Este ejercicio permitió establecer que si bien la situación era relativamente variable y directamente asociada a las edificaciones existentes en el lote. En los casos más austeros, que correspondían a lotes alejados o situados en terrenos poco adecuados, el valor de se había duplicado; en aquellos lotes mejor ubicados, se encontró que los valores podrían haberse triplicado o cuadruplicado<sup>23</sup>.

Este sensible incremento del patrimonio familiar de los hogares beneficiados, representan un potencial importante para la superación de la situación de pobreza de las familias. La intervención les ha permitido un rápido proceso de capitalización que las pone en condiciones favorables para la realización de nuevos emprendimientos.

También en la perspectiva de una elevación de los ingresos de los hogares concernidos, pudo apreciarse que el proyecto está propiciando una dinamización de las economías locales. Las nuevas condiciones de habitabilidad y seguridad en los barrios han favorecido la aparición de una serie de pequeños negocios familiares; por ejemplo, quioscos de alimentación en las inmediaciones de los campos deportivos o de los nuevos paraderos de buses.

En una línea de generación de ciudadanía, el proyecto está contribuyendo al fortalecimiento de la relación entre los moradores y sus gobiernos locales. Los municipios han jugado un rol de intermediación entre el gobierno central y la colectividad, que ha conllevado una interacción mutua permanente desde la fase del diseño del proyecto hasta la culminación del mismo. Esta circunstancia hace prever el desarrollo de nuevas sinergias entre ellos, como la creciente provisión de los servicios municipales, el incremento en la recaudación de los arbitrios e impuestos, una mayor participación de la población en la toma de decisiones a nivel local, entre otros.

---

<sup>23</sup> Sería importante realizar una evaluación cuantitativa de este fenómeno, ya que ella podría establecer el real costo beneficio de la intervención.

## **5. MiBarrio y la Estrategia de Lucha contra la Pobreza**

MiBarrio como propuesta, debe ser entendida en el marco de la voluntad por sentar una estrategia de desarrollo nacional que establezca entre sus principales objetivos la eliminación de la desigualdad social, la inclusión de todos los sectores sociales en los beneficios del crecimiento económico y la generalización de la igualdad de oportunidades económicas, políticas y sociales para todos los peruanos.

Estos principios básicos recogidos en el consenso alcanzado por las Naciones en la Cumbre del Milenio, explicitado en la Declaración que establece los Objetivos de Desarrollo para el 2015 y en que el caso peruano, consignados en los compromisos de las principales fuerzas sociales y partidos políticos del país asumidos en el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2001.

La revisión realizada del diseño de MiBarrio permite sostener que la iniciativa se encuadra coherentemente con la prioridad efectiva a los compromisos primordiales asumidos en ambas iniciativas: la lucha contra la pobreza y reducción de la desigualdad social, mediante la aplicación de políticas y mecanismos integrales orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas a las poblaciones urbano-marginales del país.

El Programa ha sido concebido dentro de un enfoque que privilegia el desarrollo humano sustentable, inspirado en la búsqueda de la equidad entre hombres y mujeres, grupos sociales y los diferentes estamentos que integran la sociedad, mediante una actuación promotora y redistributiva del Estado. En efecto, el Programa responde a estas dos funciones capitales para la consecución de los compromisos asumidos.

El Estado en su rol promotor con MiBarrio, asume la tarea de apoyar el fortalecimiento de las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación y la transferencia tecnológica; plantea el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas que le conciernen, fomenta el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia en el uso de los recursos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil;

En su rol distributivo promueve ejecución de proyectos de infraestructura logística como parte de planes integrales de desarrollo local, vinculando la intervención a las acciones comunales y la actividad privada.

## IV. Conclusiones y Recomendaciones

- Acelerar la ejecución de proyectos aprobados, levantando las trabas operativas que están dilatado su puesta en marcha.
- Aprovechar experiencia acumulada por actores, para lo cual sería necesario realizar una sistematización de la misma y apoye la formulación de una directiva precisa que norme su actuación.
- Retomar la selección por Concurso como mecanismo de selección de los beneficiarios para todos los proyectos del Programa
- Fortalecer la alianza con Municipio, estudiando mecanismos que concilie las funciones y responsabilidades del BanMat, el rol normativo del Sector Vivienda y la autonomía y los fueros municipales.
- Restituir a los Municipios la capacidad en el cumplimiento de criterios de elegibilidad de zonas de atención y proyectos, y establecimiento de prioridades.
- Garantizar compromiso explícito y realistas de los gobiernos locales y de las comunidades de base para asumir la sostenibilidad de la inversión realizada.
- Diseñar una estrategia y mecanismos precisos que permitan articular el Programa con la oferta de servicios sociales que ofrecen otros sectores públicos y privados
- Fortalecer la capacidad técnica de las localidades en la gestión y ejecución de Mi Barrio
- Fortalecer la participación ciudadana retomando la dimensión de social de la propuesta y constituyendo equipos idóneos responsables de su implementación y seguimiento.
- Garantizar fuentes de financiación para todos los componentes del programa a mediano plazo y largo plazo
- Información para documentar indicadores del déficit desde un enfoque cualitativo e integral
- Involucrar a mayores actores de la cooperación internacional y descentralizada.