

02542

***EL PROGRAMA CHILE - BARRIO
Y SUS APORTES A LA MODERNIZACION
DE LA GESTION PUBLICA
Estudio de Caso***

***JORGE ANGEL MUÑOZ VERA
Magister(c) en Gobierno y Gerencia Pública***

Santiago, diciembre de 1999.

INTRODUCCION

Entre las variadas ópticas posibles de utilizar para el estudio de un programa novedoso, complejo y todavía en proceso de desarrollo como lo es Chile - Barrio, en este trabajo se opta por identificar y relevar los aspectos de modernización de la gestión pública que este programa demuestra actualmente.

Tales aspectos sirven como ejes articuladores y ordenadores de procesos, procedimientos y opciones que el Programa presenta para lograr sus propósitos y, al mismo tiempo, sirviendo para conformar lecciones estructuradas que sistematizan la movilización del sector público tras la superación de la pobreza en los asentamientos precarios.

Otra opción de este trabajo es la de considerar en positivo tales lecciones, de forma de destacar al máximo las innovaciones a la gestión pública que este Programa introduce y que conviene registrar en espera de una evaluación más decantada de esas iniciativas.

Asimismo, se debe dejar constancia que lo presentado grafica un momento presente abstracto, por cuanto un rasgo permanente de Chile - Barrio es su mutabilidad y recreación permanente en su corta trayectoria; ello constituye un argumento más para destacar y subrayar los componentes que devienen configuracionalmente en su gestión permanente.

Por último, el tipo de análisis utilizado en este trabajo se corresponde con un enfoque de políticas públicas, para el cual Chile - Barrio califica plenamente, que sitúa su énfasis en la potencialidad de este instrumental para la modernización y movilización del sector público tras el imperativo ético de superar la pobreza en nuestro país.

I. ANTECEDENTES GENERALES DEL PROGRAMA CHILE-BARRIO

El Programa Chile - Barrio tiene su origen durante 1996 en el Comité Social de Ministros, en función de los análisis que venían desarrollándose que indicaban la baja cobertura de los programas de vivienda en la población que se ubicaba en los dos primeros quintiles de distribución del ingreso.

Con estos antecedentes se conforma un grupo de trabajo interministerial encargado de dar forma al programa y determinar los componentes programáticos que se articularían. Los organismos públicos integrantes del programa serían; el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), el Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) luego se sumarían el Ministerio de Bienes Nacionales (MIBINAC) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Paralelamente el MINVU y el FOSIS habían encargado un estudio catastral de los asentamientos precarios en el país, que permitiera un dimensionamiento y localización territorial del problema, y su correlación con variables de pobreza dura y marginalidad, datos a partir de los cuales pudiera diseñarse un programa focalizado que aportara a la superación de la pobreza en la población así identificada.

La relevancia de los datos y la pertinencia con la agenda de prioridades sociales del Gobierno, motivan al Presidente de la República a introducir al Programa en el Mensaje del 21 de mayo de 1997, anunciando la puesta en marcha de su fase piloto durante el mismo año. A principios de 1998, el Presidente de la República crea por decreto la Comisión Programa Chile - Barrio, nombrando al Directorio con su respectivo Presidente y adicionalmente a un Director Ejecutivo.

El Programa se instala bajo la dependencia administrativa del MINVU, conformándose un equipo interdisciplinario de dedicación exclusiva al cumplimiento de los objetivos, procesos y metas del Programa. Durante 1998 el Programa inicia su fase regular, involucrando a todas las regiones del país.

Justificación del Programa

De acuerdo al Catastro de Campamentos y Asentamientos Precarios elaborado por el Instituto de la Vivienda (Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile), por encargo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), existirían más de 500 mil personas que habitan en 972 asentamientos precarios, localizados en 213 comunas de Chile. De esta cifra total, 549 son asentamientos urbanos y 423 rurales, comprometiendo un total de 93.457 viviendas. El tamaño y densidad de estos asentamientos es muy variable, pudiendo oscilar en un rango entre 20 y 400 viviendas precarias.

Es posible afirmar, que dada la naturaleza de estos asentamientos, en ellos se concentra una proporción significativa de las personas que se encuentran bajo la "línea de pobreza", constituyéndose en uno de los principales bolsones de concentración territorial de pobreza e indigencia.

Las personas que viven en estos asentamientos precarios presentan importantes carencias materiales (viviendas inadecuadas, ausencia de servicios básicos como alcantarillado, agua potable, luz eléctrica y accesos irregulares) y, asimismo, estrategias de sobrevivencia precarias y débiles las que se reflejan en la informalidad e inestabilidad en los puestos de trabajo y marginalidad respecto de las oportunidades que ofrece el país. En síntesis, exclusión de los mecanismos institucionales, tanto del mercado como de las políticas públicas para acceder a condiciones de vida y trabajo adecuados.

Dada esta situación surge el Programa "*Chile Barrio*" cuya misión es contribuir a través de una acción integrada a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país, mediante un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral.

Para ésto se busca complementar y coordinar recursos financieros y capacidades técnicas de ministerios y servicios públicos con los del mundo privado, representado este último por las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito empresarial, de modo de ponerlos a disposición de la población que habita en estos asentamientos para concebir proyectos articulados de superación de la pobreza a nivel local.

El horizonte del programa considera un número variable de años, fijándose una meta específica anualizada para el período 1997-2003, al menos en lo relativo a cobertura de asentamientos y/o familias que participarán en él. El Programa se

inició en 26 asentamientos de las regiones V, VIII, X y Metropolitana durante el año 1997, lo que constituye su fase piloto.

A partir del año 1998 se entrará en una fase regular, comenzando a trabajar con 160 asentamientos (50% de incremento sobre lo previsto), y a fines de ese año deberá existir un plan definitivo sobre el número de asentamientos con los que el Programa iniciará su intervención durante el período 1999-2003.

II. PROPUESTA DEL PROGRAMA CHILE - BARRIO

1. OBJETIVOS

Objetivo General

Contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país a través de un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral.

Objetivos Específicos

El Programa tiene los siguientes objetivos según los ámbitos de intervención que se han definido:

a) Desarrollo Comunitario e Inserción Social

- Fortalecer la organización y la participación comunitaria, de modo de asegurar su protagonismo en el diseño e implementación de los planes y proyectos que los impliquen y de los cuales participen.
- Dejar capacidades radicadas en las comunidades de los Asentamientos Precarios intervenidos para que éstas queden en condiciones para formular y ejecutar iniciativas propias y puedan acceder a los beneficios (servicios y/o programas) de las redes públicas y privadas, en un horizonte temporal mayor a la intervención del Programa propiamente tal.

b) Habilitación Laboral y Productiva

- Mejorar las oportunidades de generación de ingresos a través de acciones de capacitación laboral ligadas a alternativas de empleo y de autoempleo.

c) Mejoramiento de la Vivienda y del Barrio

- Facilitar el acceso a la vivienda y/o a los servicios básicos asociados (agua potable, alcantarillado, electrificación).
- Mejorar la calidad del entorno, y el acceso al equipamiento comunitario y servicios urbanos.
- Resolver la situación de inseguridad jurídica de los asentamientos precarios a través de la regularización predial.

d) Apoyo al Fortalecimiento Institucional en torno a Programas de Superación de Pobreza

- Generar una modalidad de intervención intersectorial, descentralizada y participativa que permita una adecuada articulación de esfuerzos entre los distintos sectores y niveles (gubernamentales y privados).
- Contribuir al proceso de descentralización del país, potenciando las facultades de los Gobiernos Regionales y Municipios en la asignación de recursos públicos en forma coherente con sus ejes de desarrollo estratégico.
- Dejar capacidad instalada en los gobiernos regionales y municipios para que puedan enfrentar programas que tengan como finalidad resolver problemas de pobreza.

2. USUARIOS DEL PROGRAMA

a) Usuarios potenciales del Programa

Los usuarios potenciales del Programa son las familias u hogares de los asentamientos consignados en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, que presentan las siguientes características:

- Tamaño de la población igual o superior a 20 hogares.
- Conformación espacial o loteo de tipo contiguo, para el caso urbano.
- Población residente mayoritaria en situación de pobreza, según Ficha CAS II.

b) Usuarios participantes del Programa

Serán Participantes del Programa aquellos usuarios potenciales que, además de las anteriores, reúnan las siguientes características:

- Pertenencia a asentamientos precarios respecto de los cuales exista **viabilidad técnica y económica** para su radicación o erradicación.
- Pertenencia a comunas cuyos Municipios hayan expresado o suscrito los **compromisos municipales mínimos** para participar institucionalmente del Programa.
- Pertenencia a asentamientos precarios cuya Comunidad de familias haya suscrito los **compromisos y aportes mínimos** para participar como usuarios del Programa.

El Programa trabajará con las familias y hogares y con segmentos específicos de la población que requieren de apoyos particulares. El Programa privilegia el trabajo con organizaciones y asociaciones comunitarias, sociales o productivas.

Los **usuarios participantes** del Programa mantendrán su carácter de tales, en la medida que se mantengan vigentes sus compromisos, y éstos se vayan cumpliendo dentro de los márgenes de la progresividad pactada.

3. LINEAS DE TRABAJO SEGÚN ÁMBITOS DE INTERVENCION

Las **líneas de trabajo según los cuatro ámbitos de intervención del Programa** son básicamente

a) Desarrollo Comunitario e Inserción Social

- Fortalecimiento de las organizaciones, mejoramiento en el acceso a la información y los servicios, generación de capacidades de autodiagnóstico, de priorización de necesidades, de identificación de soluciones y de formulación y ejecución de proyectos e iniciativas.
- Desarrollo de capacidades de gestión respecto de sus compromisos de participación y aportes, y de contraloría social para el adecuado y oportuno cumplimiento de los planes de acción concordados.

b) Habilitación Laboral y Productiva

- Formación para el trabajo, capacitación laboral y apoyo en la inserción laboral.
- Asesoría y apoyo técnico y financiero, en los casos que así lo ameriten, a iniciativas productivas locales con posibilidades de expansión y sustentabilidad.

c) Mejoramiento de la Vivienda y del Barrio: acceso y/o mejoramiento de la vivienda, equipamiento comunitario y servicios básicos.

d) Apoyo al Fortalecimiento Institucional en torno a Programas de Superación de Pobreza

- Mejorar la articulación de los distintos programas gubernamentales que se asuman en el Programa, potenciando las acciones del Municipio y sus relaciones con el Gobierno Regional.

Las acciones específicas del Programa según los ámbitos de intervención y su secuencia deben definirse coordinadamente entre sí, y en función de la realidad y potencialidad de cada asentamiento.

4. IMPACTOS ESPERADOS

El **Impacto esperado del Programa** estará referido al **mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes** de los campamentos, tanto en los aspectos materiales como no materiales, fruto de las acciones que se desarrollen en coherencia con la realidad de cada asentamiento, y **principalmente** en los siguientes ámbitos:

a) A nivel del desarrollo comunitario e inserción social

- Inicio de un proceso sostenido y proyectivo de desarrollo, en el cual los pobladores juegan un rol protagónico.
- Asentamiento con organizaciones y grupos activos en mejorar la calidad de vida material y no material, con capacidad de manejar sus conflictos internos, con espacios de participación de los distintos sectores, con interlocución positiva con el Municipio y otros agentes públicos y privados. Identidad y compromiso con el asentamiento y su desarrollo futuro, con capacidad para enfrentar e ir resolviendo problemas comunitarios.

b) A nivel de la habilitación laboral y productiva

- Generación de mayores oportunidades en el ámbito laboral y/o productivo para la población de los asentamientos, traducido en una mejor integración a la sociedad y con aumentos en los niveles de ingresos.

c) A nivel de mejoramiento de la vivienda y del barrio

- Mejoramiento en viviendas, servicios, infraestructura sanitaria y equipamiento comunitario.
- Adecuada mantención y buen uso de la vivienda, servicios y equipamiento.

III. ESTRUCTURA OPERATIVA Y FUNCIONAL DE CHILE - BARRIO

La estructura de funcionamiento diseñada en el inicio formal del programa registra leves modificaciones en el transcurso de 1999, estableciéndose actualmente como sigue:

1. Nivel Central

a) Directorio Nacional compuesto por los ministros de MIDEPLAN, MINVU, Bienes Nacionales, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo y los Directores de FOSIS, SENCE, DIPRES y PRODEMU. Este Directorio es presidido por el Ministro de Vivienda y Urbanismo, y cuenta con una Dirección Ejecutiva.

Su misión es aprobar las propuestas de los planes de acción anuales del Equipo Técnico Nacional y sancionar los presupuestos del Programa, además tomará las decisiones estratégicas referidas a su funcionamiento y operación.

b) Dirección Ejecutiva conformada por un Director Ejecutivo y el apoyo de dos Gerencias: de Programas, y de Administración y Relaciones Públicas.

El rol principal de la Dirección Ejecutiva, además de ser el nexo con el Directorio Nacional, es de coordinación de los equipos sectoriales a nivel central y regional, apoyo a las regiones, gestión de recursos, política comunicacional y apoyo a la constitución de mesas de trabajo con sectores gubernamentales y no-gubernamentales.

La Dirección Ejecutiva también podrá contratar los servicios necesarios para la prestación de servicios y evaluación de la marcha del Programa.

La Gerencia de Programas, tendrá a su cargo lo siguiente:

- Elaboración de los diseños de gestión técnica y operativa del Programa, y producción del instrumental necesario tendiente a lograr la articulación y coordinación de los componentes del Programa.
- Coordinación con otras entidades públicas a nivel central que estén implementando o puedan implementar programas y/o proyectos que sean pertinentes para su aplicación en los asentamientos .
- Coordinación con gobiernos regionales y municipios
- Coordinación con equipos técnicos regionales.

- Coordinación con los/las SERPLAC, encargados/as de la gestión y coordinación de las diferentes áreas de intervención del Programa a nivel de cada región y/o campamento.
- Seguimiento operativo y mediciones de los avances de resultados del Programa.

La Gerencia de Administración y Relaciones Públicas, tendrá a su cargo lo siguiente:

- Area administración y finanzas.
- Area computacional (informática).
- Area jurídica.
- Area relaciones públicas.

c) Equipo Técnico Nacional, está constituido por representantes de cada Ministerio y Servicio que conforma el Directorio Nacional.

Tiene por función ejercer la coordinación técnica y la responsabilidad de la operación nacional del programa y en tal calidad le corresponde la intervención intersectorial, la coordinación y apoyo al trabajo sectorial regional y la elaboración de instrumentos de operación.

La Dirección Ejecutiva se reunirá al menos quincenalmente con esta instancia.

2. Nivel Regional

a) Gobierno Regional, es el que define la gradualidad de la intervención por comuna, focaliza y planifica la inversión de acuerdo a las características de la demanda y oferta comunal, a la Estrategia Regional de Desarrollo, a las prioridades que se establezcan y a las demás inversiones programadas en la Región.

Los gobiernos regionales aportarán al Programa recursos de inversión regional, priorizarán y ordenarán de manera de articularlos con los recursos sectoriales del Programa dentro de una misma estrategia de intervención. El responsable político regional del Programa es el Intendente.

b) Equipo Técnico Regional, está conformado básicamente por los respectivos representantes regionales de los ministerios y servicios que conforman el Programa. Es presidido por el SERPLAC, y según la particularidad de cada Región se podrán incorporar otros servicios a este equipo.

Este Equipo es responsable de la coordinación técnica del Programa en la Región respectiva y debe relacionarse con el nivel nacional y prestar apoyo a los Municipios en la definición de las estrategias de intervención de cada uno de los asentamientos localizados en su comuna y en la ejecución de los mismos. Asesora al Intendente en la preparación de las propuestas de definiciones regionales atingentes al Programa.

c) Secretario Técnico Regional, profesional responsable del diseño, coordinación y administración y control de la intervención del programa en cada región, su labor vincula los procedimientos decisorios del Gobierno Regional con las acciones y operaciones propias de los órganos representados en el Comité Técnico Nacional; además, se vincula directamente con la Dirección Ejecutiva del Programa para efectos de los procedimientos de seguimiento e información de la marcha del programa. En algunas regiones, que por su tamaño y/o complejidad así lo ameriten, a este profesional lo acompañan otros en diversas modalidades: equipos provinciales o sub-regionales, consultores y asistentes.

También compete a las funciones del Secretario Técnico Regional, la definición de los módulos territoriales que agrupan a los asentamientos de factibilización¹, y la supervisión y evaluación de los prestadores del Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio (SDB).

3. Nivel Local

a) Municipios, definen los asentamientos a intervenir a nivel local, son los principales articuladores de la acción del Programa en el asentamiento, potenciándose con el *Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio*. En la elaboración y realización de los *Planes de Acción Compartido*, el Municipio deberá trabajar directamente con la comunidad involucrada y con los actores públicos y privados relevantes de la comuna.

Deberán constituir y coordinar la operación de los Equipos Técnicos Locales, los que considerarán mecanismos adecuados de participación de los usuarios, y serán conformados según cada Municipio lo determine.

¹ Se refiere al conjunto de procedimientos diagnósticos, pre-inversionales e informativos que permiten la instalación en el asentamiento de los componentes programáticos de Chile-Barrio (plena intervención).

El Municipio deberá comprometerse con sus propios recursos y capacidades en algunas actividades que le competan, a fin de aportar al logro de mayores impactos en los asentamientos.

b) Equipos Técnicos Comunales, conformados por profesionales del Municipio (por ej. Dideco, Secplac, Dom, OMC) y, cuando corresponda o sea pertinente, profesionales de otras instituciones (públicas y privadas), instancias locales (Mesa de Trabajo Comunal) y de participación social de los usuarios del Programa. Lo dirige el Alcalde, o en quién éste delegue.

Su rol principal es el de apoyar activamente al Municipio para la realización del **Plan de Acción Compartido** respectivo y la realización de todas las acciones relativas al Programa en el asentamiento y que serán de responsabilidad municipal.

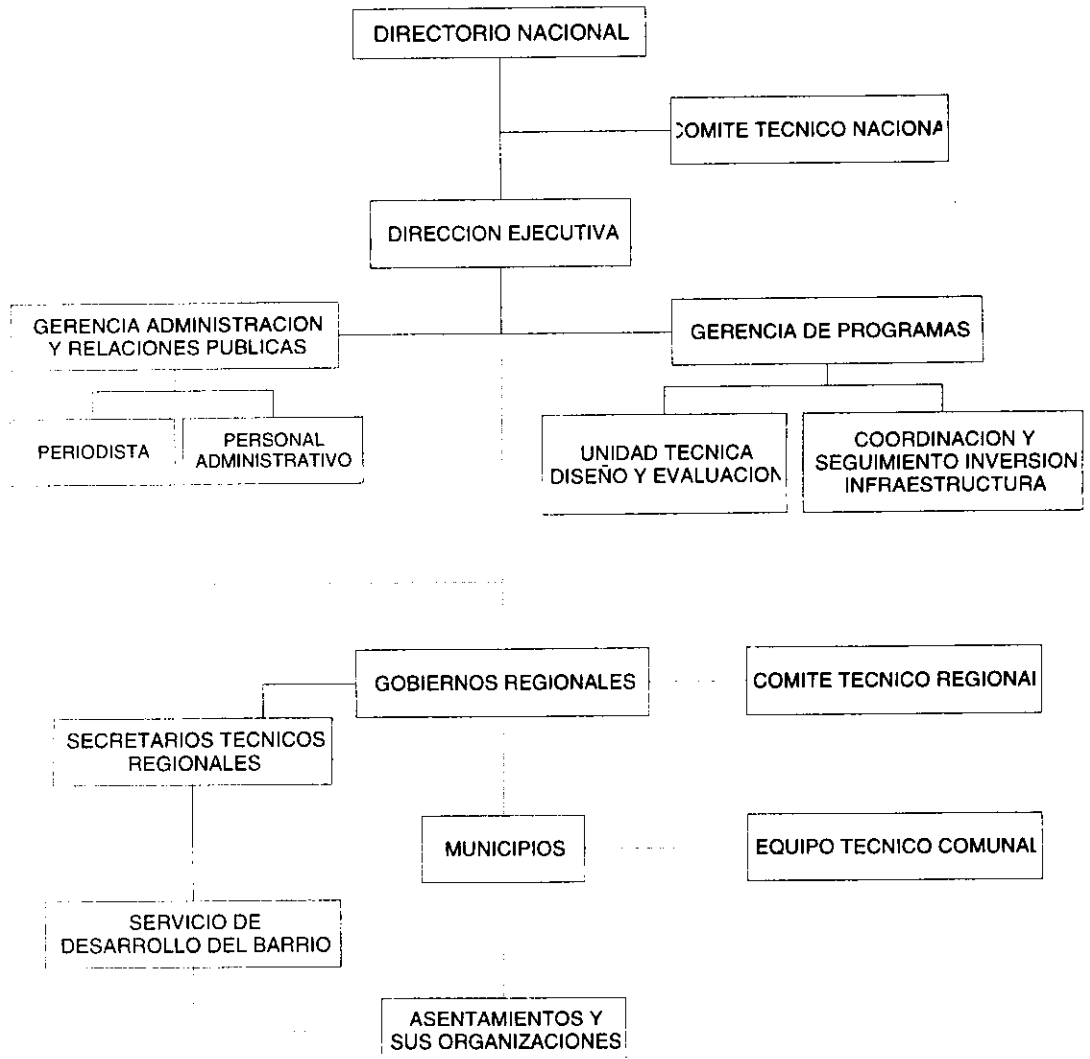
4. Nivel del Asentamiento

Está conformado por la población participante en el Programa, y según sea cada caso, por las organizaciones que la representan, quiénes se deberán constituir como contraparte activa de las acciones del Programa en el asentamiento, desarrollando labores de *Gestión Comunitaria* y de *Contraloría Social* durante las diferentes etapas de implementación del Programa.

Cada asentamiento, a través del *Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio*, contará con apoyo profesional para la expansión de sus capacidades de participación personal y colectiva en los procesos de cambio y de acceso a oportunidades que abre el Programa; el que radicará preferentemente en el Municipio, e interactuará con los equipos técnicos locales y sectoriales que brinden servicios de asistencia técnica específica.

A través de los Ministerios y Servicios participantes del *Chile-Barrio*, se prestarán *Servicios de Asesoría y Asistencia Técnica Sectorial* en los ámbitos de intervención social del Programa: de mejoramiento de la vivienda y el barrio (principalmente vía MINVU, y Bienes Nacionales y SUBDERE), de habilitación laboral y productiva (básicamente a través del SENCE), y de desarrollo comunitario e inserción social (a través del FOSIS, PRODEMU y de otras instituciones que en el futuro participen). Estos apoyos profesionales coordinarán su acción con los equipos técnicos Regional y Local, a través de sus mandantes (MINVU y FOSIS) y de los Municipios, respectivamente.

ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO DE CHILE - BARRIO



IV. COMPONENTES DE MODERNIZACION DEL PROGRAMA EN LA MOVILIZACION DEL SECTOR PUBLICO

Una vez aportados los elementos esenciales del Programa Chile - Barrio, a continuación se presenta un análisis de la movilización del sector público que ha generado el Programa, en cuanto a los componentes y niveles logrados en términos de modernización y eficiencia de gestión pública. Para facilitar la lectura se han establecido las siguientes tres categorías análisis: diseño, gestión y evaluación

1. DISEÑO

Respecto a la elección de este primer tópico, debe señalarse que este obedece fundamentalmente a la importancia que adquiere en la gerencia moderna la capacidad de planificar estratégicamente. En lo principal, este concepto que se ha incorporado sistemáticamente a la administración de organizaciones, releva la posibilidad de anticipar escenarios, responder proactivamente y establecer las alianzas necesarias con el entorno inmediato y remoto de la organización.

En dicho contexto el diseño de un programa público de esta envergadura, resulta de vital importancia para el éxito del mismo, entendiéndose por tal al conjunto de situaciones, decisiones y opciones de carácter estratégico con las cuales se configura el programa.

1.1. Consideración del escenario político-institucional

a) Voluntad Política

El programa se concibe y opera bajo una clara voluntad política, la cual en el nivel de las autoridades ministeriales y de servicios, se traduce en :

- el conocimiento activo y regular en la gestión de conjunto del programa, a través de Directorio, de los integrantes del Equipo Técnico Nacional y de los directivos internos a cada repartición;
- que éstas otorgan prioridad a las acciones programáticas dependientes de cada cartera y su aplicación particular o focalizada de acuerdo a las realidades regionales;

- instruir las modificaciones o adaptaciones normativas que requiera cada programa sectorial para su mejoramiento y articulación con otras prestaciones similares, y además en proveer las facilidades de administración y provisión oportuna de los distintos componentes.
- involucración de las autoridades regionales de gobierno (Intendentes, Gobernadores) en la implementación de las estrategias de desarrollo del programa dando lugar a acuerdos que, con apego a la ley y a las normas, permiten potenciar la gestión del programa.

Lo anterior expresa en un correlato efectivo la voluntad y mandato presidencial² sobre Chile - Barrio, que se refleja en la prioridad que este logra dentro de la agenda presidencial, a través de la constante vinculación a los avances, resultados y eventos propios de la dinámica "institucional" del Programa.

b) Base Informativa de Calidad

Se considera de la mayor relevancia contar con datos confiables y el análisis de éstos para el diseño prospectivo de abordaje. Para el caso en estudio, es notable el nivel que logra esta variable toda vez se cuenta con la información catastral y caracterizante del problema a nivel nacional³.

Son atributos meritorios de este antecedente el que no solamente diagnostica una localización territorial de carencias y déficits, sino que además rescata una realidad social imbricada con un espacio físico determinado, cuestión que había escapado hasta el momento a los sistemas estadísticos públicos y sectoriales, y que por lo tanto propone un novedoso objeto de análisis para una problemática a nivel nacional.

Por ello este antecedente inicial, a su tiempo, permite documentar la focalización y configuración específica de diversas líneas de la problemática, constituyendo un poderoso insumo tanto para el diseño de la oferta programática, como para la fijación de metas y procedimientos operativos, que configuran los límites del espacio público dentro del cual se desempeñará el Programa.

² Se debe recordar que Chile - Barrio es el único programa intersectorial cuya configuración se realiza bajo la formación de una Comisión Asesora del Presidente dictada por decreto, y que se enlaza con la prioridad que el programa de gobierno asigna a la superación de la pobreza en el país.

³ Se refiere al estudio "Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares" (MINVU, U de Chile 1996), realizado en el marco del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, y que contó con la colaboración técnica de FOSIS, SUBDERE y MIDEPLAN; como se observa, este insumo constituye un antecedente más de la voluntad político-institucional ya mencionada, antes de la formalización del Programa.

Aún más, sobre la base de esta información inicial -en algún grado exploratoria- se instala el incentivo para desarrollar estudios complementarios que miren con mayor profundidad aspectos relevantes que permiten ajustar el foco descriptivo de la población beneficiaria⁴ y, consecuentemente, relevar la atingencia social del Programa y la pertinencia dentro de las políticas de gobierno, impulsando el ajuste del contenido de los objetivos, metas y requerimientos con respecto a la satisfacción de las carencias y provisión de oportunidades a las familias habitantes de los asentamientos precarios⁵.

c) Actitud hacia la cooperación

La fortaleza de esta variable radica en pasar desde el tradicional discurso por el trabajo intersectorial a una situación real de oferta programática integrada, flexible y adaptable a las situaciones particulares que se pretende resolver. Ello permite que cada intervención en cada asentamiento obtenga la mejor síntesis y combinatoria de prestaciones dentro de los márgenes que se han fijado.

Si bien es cierto que la coordinación intersectorial estuvo siempre presente en el diseño global del programa, la cooperación significa un **plus** sobre ese concepto logrado desde la práctica y como operacionalización -en parte- de la voluntad político-institucional. Esto puede significar la diferencia entre un programa que adjunta sumariamente componentes de un menú sectorial y otro, como es el caso percibible de Chile - Barrio, donde la colaboración tiene traducciones constatables a nivel de la calidad de los productos de la intervención y de la identidad con el programa que se genera desde los actores involucrados en esos procesos.

Para efectos del análisis se puede decir que es posible desde el diseño contribuir "contractualmente" a la cooperación intersectorial, pero es indudablemente materia de gestión el lograr que este fenómeno surja como un "producto de proceso" y un resultado más del programa, que permite agregar el valor necesario para lograr los objetivos y metas que se han comprometido.

⁴ Tal es el caso del estudio "Población y Vivienda en Asentamientos Precarios" (MINVU, CELADE 1998), que levantó un perfil socio-demográfico y laboral de las familias habitantes de los asentamientos definidos como preocupación focal de Chile - Barrio.

⁵ Un aporte esencial en esta línea lo conforman los Informes de Caracterización Socioeconómica por asentamiento, confeccionado por MIDEPLAN sobre la base de las fichas CAS-II, y la aplicación de una Tipología de Asentamientos según Estrategias Ocupacionales y Localización; ambos elementos se incluyeron en la fase regular 1999-2000 del Programa como insumo a la factibilización y a la estrategia de intervención ampliada en los asentamientos, que interrelaciona con mayor fuerza los componentes de infraestructura y socio-laborales.

d) Flexibilidad presupuestaria

Este ventajoso aspecto, que también traduce la voluntad política mencionada más arriba, permitió en el ejercicio presupuestario 1998 que algunos programas sectoriales recibieron incrementos de recursos para ser destinados específicamente a resolver la demanda del Programa. Cuestión que no se repitió durante el presente año en función del ajuste general del gasto del sector público, acusándose reducciones en los recursos de programas sectoriales incluso, en algunos casos, por debajo del nivel de 1997.

No obstante este hecho, resulta importante destacar las operaciones construidas en torno a este tema:

- la discusión a nivel de Directorio de los presupuestos en función de la negociación de los incrementos o readecuación de partidas específicas, asociadas todas a la prospección de demanda que a cada componente programático le corresponda abordar dentro de una estrategia integrada de financiamiento
- utilización intensiva de las posibilidades administrativas pertinentes a la distribución de los recursos propios del Programa que, en función de procedimientos transparentes, que se articulan con otras instituciones y prestaciones de otros sectores (en el área de infraestructura especialmente) a fin de dar cuenta de las soluciones comprometidas en los diferentes asentamientos⁶
- relacionado a los elementos anteriores, se deriva el hecho que los sectores identifiquen en su presentación presupuestaria y/o en su administración interna los recursos a ser orientados hacia el Programa, ya sea directa o indirectamente⁷
- un respaldo formal en este tema también se expresa en la Ley de Presupuestos del Sector Público (años 98 y 99) que, en las glosas de los programas de inversión, autoriza traspasos entre y hacia organismos públicos vinculados a Chile – Barrio conducentes a abordar con prontitud los proyectos de intervención que se hayan definido en su oportunidad

⁶ El eje rector para este procedimiento es el documento “Plan de Inversiones en Infraestructura” elaborado durante 1999, y que identifica los productos que en esta área se fijaron para cada asentamiento hasta el año 2003.

⁷ Un caso indicativo en este sentido lo presente el Programa Mejoramiento de Barrios de la SUBDERE, donde sus aportes al Chile – Barrio están registrados como indicador del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG, Ministerio de Hacienda).

Sobre estos elementos recién reseñados se debe recordar que no todos se corresponden exactamente a un diseño ex – ante, sino más bien a innovaciones al diseño mismo que conllevan respuestas proactivas a necesidades concretas de la ejecución del Programa, y que son incorporadas al quehacer “institucional” en la medida que se demuestran eficaces para resolver problemas

En este aspecto, como en otros, la experiencia acumulada se constituye en acervos instrumentales que instalan “modos de hacer” que no son estáticos, sino que por el contrario constituyen peldaños para avanzar hacia las metas preconcebidas. El hecho que se releve aquí estos aspectos tiene que ver con la clásica discusión sobre los recursos y los presupuestos en el campo de los programas públicos; lo que aquí se destaca es que ante recursos siempre escasos, factores asociados desde el diseño a su administración pueden contribuir a cumplir oportunamente determinados desempeños programáticos, tanto en su temporalidad como en su contenido.

1.2. Modelamiento de la organización estructural y funcional

Una vez revisados los componentes de diseño que confluyen al escenario político-institucional donde se desempeña Chile - Barrio, se hace posible presentar cómo estos se plasman en el diseño estructural y funcional del Programa, y cómo esta operación resuelve su ejecución nacional. Estos elementos aparecen todos estrechamente ligados y, en muchos casos polivalentes, por lo que su revisión debe entenderse dentro de un mismo continuo, separado para efectos de destacarlos como pasos decisivos del diseño.

a) Definición de Agentes y Descripción de Funciones

El Programa Chile - Barrio se ha dotado de una organización que determina “los actores nudo” en la concepción operativa y en los flujos decisionales para la ejecución regionalizada del plan de intervención del Programa. En este sentido a los Intendentes, los gobiernos regionales y los municipios, se les fijan funciones claras y reconocidas, y que estos aceptan formalmente en razón de una adscripción voluntaria al Programa.

Ello permite que se incorporen coherente y creativamente las atribuciones y normativas que les son propias a cada estamento u actor en función del cumplimiento de las metas y objetivos del Programa. En forma adjunta, se conforman las instancias técnicas que dan soporte a estas decisiones.

A este efecto entonces, la definición de la estructura de Chile - Barrio⁸ da cuenta de su opción por conformar un programa público -de clara impronta descentralizada- a través de la utilización de las redes institucionales del sector público, ya sea convocándolas, activándolas o complementándolas, generando las rutinas funcionales necesarias para que la relación entre los distintos agentes intervinientes resulte en una creciente fluidez operativa.

Paralelamente, esta trama resulta de mayor eficiencia y eficacia al momento de resolver situaciones complejas o problemas, que una basada meramente en instancias de corte administrativista.

b) Coherencia entre la Estructura y la Dirección Estratégica del Programa

Estrechamente vinculado a lo expresado en el punto anterior, se puede anotar que esas definiciones también fijan una pauta de comportamiento estratégico en el direccionamiento del Programa al utilizar en su máximo potencial los entornos institucionales, segmentando las responsabilidades y localizando los eventuales cuellos de botella que se produzcan en la operación del programa.

Esto entrega al estamento gerencial un instrumental de considerable importancia para actuar oportunamente en los distintos niveles de operación en cada región, comuna y asentamiento, desde una visión estratégica global pero también adaptativa del nivel particular de direccionamiento

Esta acción se ve reforzada adicionalmente con la fijación de las estructuras agenciales del Programa, que promueven la eficiencia adaptativa al considerar en sus flujos la generación de información que otorga señales oportunas sobre las necesidades de intervención del estamentos gerencial, o adelantar situaciones que ameriten cambios en el rumbo de las estrategias definidas.

Se debe remarcar que la dirección estratégica, si bien recae su mayor responsabilidad e impulso en el estamento gerencial, no es menos cierto que la función de direccionamiento estratégico es también corresponsabilidad de otros agentes en las líneas operativas del Programa; es decir, se refuerza por la estructura y es armonizada desde el nivel directivo central.

c) Cooptación Institucional y Cooperación (alianzas)

La definición desde el nivel central generador del Programa de los estamentos que confluyen hacia una demarcación de la institucionalidad de Chile - Barrio, se comprende dentro de una lógica de cooptación positiva y cooperación entre ellos, permeando con su práctica a todos los niveles político-administrativos del Estado.

⁸ Ver gráfico en la página 13

A estos efectos se propone una alianza que supone compartir no sólo la responsabilidad de la ejecución de un programa de gobierno, sino también avanzar hacia prácticas innovativas entre las autoridades y los órganos sectoriales desconcentrados.

Esta interdependencia -y su equilibrio- promovida por el Programa tiende a generar y a movilizar redes proactivas entre estos órganos y estamentos en función de aumentar la eficacia y pertinencia de las distintas intervenciones planeadas, aumentando el grado de compromiso mutuo, la interconexión de las decisiones y la superación de los compartimentos estancos en la disposición y/o lectura de las problemáticas parciales a intervenir.

Todas estas observaciones aparecen reforzadas por la imagen social y pública del Programa -muy fuertes en el nivel local- y por la percepción de sus resultados y avance, lo cual una vez más aporta a la adhesión identitaria con Chile - Barrio más allá de los quehaceres y protagonismos propios de los distintos agentes públicos involucrados "contractualmente" con el Programa.

La sumatoria de estos elementos vuelven atractivo a Chile - Barrio para otros agentes públicos que ven la oportunidad de integrar y/o orientar algunas prestaciones en el ámbito de los asentamientos. Las alianzas, por tanto, se vuelven el medio natural para el desempeño y progreso del Programa.

d) Opción Explícita por la Integración y Método Sinérgico

Al interior de esta combinatoria de instituciones e "institucionalidad" de Chile - Barrio se instala el diseño, la complementación e integración inicial de las prestaciones y productos finales a alcanzar, concibiéndose como un objetivo declarado del programa.

Dicho objetivo, no sólo se satisface en la entrega mejorada de beneficios sociales o en su provisión agregada o combinada de varios de ellos, sino más bien en la producción y prestación de éstos de una manera deliberadamente sinérgica. Esto implica procesos administrativos y técnicos, de pre-inversión e inversión, político-desicionales y presupuestarios, tanto en los niveles centrales como regionales.

A la ordenación de este complejo conjunto contribuyen -en este caso- desicivamente estas opciones, que se expresan como vectores que conducen y articulan procesos como los señalados en pos de metas pre-determinadas desde el diseño.

Tanto la integración como el método sinérgico se reproducen en los distintos circuitos en que se opera el Programa, traduciéndose en la constante búsqueda de dotar de calidad a los productos que se ponen a disposición de los

beneficiarios, y sobre los cuales ellos tienen la capacidad de pronunciarse formalmente.

Este aspecto no es menos importante ya que un complemento esencial para dotar de integralidad a los aspectos revisados en este apartado, retroalimentando y alentando al sector público en persistir en estas opciones⁹.

e) Dotación de un personal altamente calificado orientado a los resultados

Al proveerse de un equipo profesional y administrativo de dedicación exclusiva, el Programa incorpora un impulso adicional a su funcionalidad, permitiendo un seguimiento y mejoramiento sistemático de los procesos operativos dentro de una "institucionalidad" propia.

Se debe recordar que la propuesta del Chile - Barrio requiere de la elaboración de subestrategias, documentos y síntesis de información propia e identitaria del programa en un contexto nacional, lo cual requiere de una fuerte presencia tanto en gabinete como en terreno de agentes especializados disponibles para abordar las múltiples tareas que la gestión del Programa requiere.

El hecho que sear parte del diseño tener un horizonte temporal para cumplir los propósitos que originan su contratación, constituye un incentivo que impulsa a que este personal se oriente en todo momento a la obtención de resultados, y que también movilice tal cometido en las instancias de apoyo y demás agentes asociados al desarrollo de las actividades.

2. GESTION

Esta segunda categoría de análisis se establece principalmente por las múltiples exigencias que demanda la administración y dirección de un programa con la naturaleza de éste y de las expectativas que han depositado en él las máximas autoridades (ministros y el propio presidente de la república) que han apostado por su creación y funcionamiento.

En consecuencia, a partir de su conformación se espera operar con los principios que lideran una gestión pública moderna; esto es, la eficiencia técnica y

⁹ En este punto resultan cruciales las relaciones que establecen los profesionales del SDB, ya que permiten ajustar la imagen de las soluciones que tienen los pobladores con las posibilidades de los componentes programáticos de Chile - Barrio, cuestiones que se materializan en el Plan de Acción Compartido.

económica, la eficacia y equidad y la evaluación de procesos, y una orientación por los usuarios.

Es por ello que Chile - Barrio constituye la creación de una entidad o agencia al interior del aparato público, que como fruto de un convenio intersectorial, recibe los poderes necesarios para abordar su misión, y que con su consolidación como experiencia exitosa pueda ser consignada como un aporte importante de la modernización de la gestión pública y al fortalecimiento institucional de programas que como este, se orienten a la superación de las condiciones de pobreza y equidad social en el desarrollo.

Este tipo de opción, no menor dentro de las prácticas del sector público, ha permitido en el breve tiempo de maduración observar una potencial forma de resolver en la práctica el problema denominado en la literatura de "agencia y principal", demostrando que es prescindible la creación y sobrecarga de estamentos burocráticos automáticos para resolver problemas de límites organizacionales difusos, que contribuyen a la hiperinflación administrativa y económica del Estado y que vuelven a reproducir los compartimentos estancos y, a rigidizar el abordaje de problemáticas enunciadas sumariamente como "intersectoriales"¹⁰.

2.1. Estrategia

a) Existencia de un Gerente Público y su Mandato

Lo señalado precedentemente, tiene como correlato la creación de una figura denominada Director Ejecutivo, a través del cual se descadena la puesta en acción del mandato presidencial y del Directorio. En éste se concentran las altas responsabilidades de dar direccionamiento a las distintas fases y procesos del programa y controlar el cumplimiento de las metas propuestas, al menor costo económico, político y administrativo.

¹⁰ Estas observaciones no son contradictorias con la creación de una institucionalidad mínima que, como ya se mencionó, resulta aportativa en el diseño del Programa. Por otra parte, la creación de una "agencia" no resuelve por sí misma los problemas que Chile - Barrio ha enfrentado, el énfasis en la transversalidad intersectorial desde la formulación operacional del problema volcada al diseño, pudiera constituir la clave interpretativa que marque la diferencia.

Tras esta figura deben estar presentes una serie de características de liderazgo que deben inyectar el impulso necesario para derrotar los diversos obstáculos y barreras burocráticas ampliamente anquilosadas en el sector público y en la cultura circundante, y a la vez dando pruebas a las autoridades públicas y políticas, a los sectores comunitarios, de la sociedad civil y también a los privados, de hacer las cosas con versatilidad, ecuanimidad, racionalidad económica y eficiencia.

Además, por su alto contacto social y posicionamiento público, la representación y comunicación adecuadas de la misión del programa sus aspectos procedimentales y resultados, cobran una alta importancia en esta figura. Sobre este último elemento se desprende una reflexión sobre la comunicabilidad de este tipo de programas, que al tener una visibilidad corporativa nítida lo expone saludablemente al escrutinio público tanto de sus aciertos como de sus falencias y responder por ello en propiedad.

b) Identificación y Validación de Metas

Sin lugar a dudas, este aspecto reviste un importancia especialmente significativa a la hora de realizar un gestión de calidad, toda vez que contra metas, es decir, objetivos cuantificados se miden los resultados esperados en plazos predeterminados.

En lo concerniente al programa se observa una clara identificación de éstas, expresadas en términos de logros de cobertura, estándares de prestaciones, calidades mínimas de los productos y/o beneficios, y los tiempos en que éstos se conjugan¹¹. Tales metas han surgido del consenso entre autoridades, la tecnoburocracia sectorial y el equipo de gestión del Programa, apoyado además por las contrastación empírico-técnica que han arrojado los estudios pertinentes, y la experiencia encontrada.

Este instrumental se aplica tanto a la globalidad del Programa como a nivel de cada asentamiento. Para ello se han diseñado un sistema de indicadores que permiten discriminar los efectos directos de la intervención de Chile - Barrio en la situación de base en que éstos se encontraban al momento de iniciarse las acciones; tales mediciones permiten validar la intervención en términos técnicos

¹¹ Como se señaló en su oportunidad Chile - Barrio ya levantó un Plan de Inversiones en Infraestructura . A este documento se agregará un segundo denominado provisoriamente Plan de Factibilización Socio-Laboral orientado a los asentamientos pendientes de intervenir a contar del año 2000.

y, socialmente, permitiría a los actores beneficiarios acercarse a lo que se ha denominado la imagen objetivo de barrio¹².

Complementariamente, el Programa se ha empeñado en reforzar tal aspecto más allá de los compromisos contemplados en el Plan de Acción, impulsando con las comunidades la generación de una Agenda de Desarrollo del barrio que aspiran a construir. En la operación de esta agenda se recogerán los beneficios del diseño que dicen especial relación con la integración y el método sinérgico de las alianzas creadas en el entorno del público del Programa.

c) Descentralización

Como adición argumental al punto anterior referido al consenso, la descentralización del Programa se desprende como condición de eficiencia, pero principalmente como mecanismo que contribuye a garantizar la equidad socio-territorial y a consolidar el sistema institucional y democrático del país.

Tanto es así que el programa declara en forma expresa su orientación y prioridad estratégica de operar con los niveles regionales y comunales, desplegando una acción integrada con ambos niveles, comprometiendo su inserción y otorgándole un rol fundamental en la toma de decisiones, mediante mecanismos probados de gestión descentralizada, donde la oferta se modula y supedita a la demanda. Lo cual constituye el encuadre sinérgico para consignar a los municipios como los principales agentes gestores de la intervención de Chile - Barrio de cara a las comunidades de los asentamientos.

Sin objeción de lo afirmado, el diseño concebido actúa con niveles de "centralización" importantes que no significa una tensión o trade-off entre centralizar o descentralizar. Esto porque la gestión balancea adecuadamente el necesario impulso desde el centro con las debidas actorías de las autoridades sub-nacionales, que sin su concurso el Programa se haría inviable en los términos en que se ha formulado; igualmente, sin la activación "agencial" desde el centro el Programa difícilmente habría alcanzado el nivel de desempeño demostrado.

Desde otro punto de vista, el rasgo descentralizado del Programa también muestra un correlato con la Inversión de Decisión Regional (IDR)¹³,

¹² El documento de trabajo denominado "Estrategia de Intervención Ampliada Chile - Barrio Fase Regular 1999 - 2000", se define a esta imagen objetivo como la "...prefiguración del nivel considerado socialmente aceptable (en los ámbitos de intervención del Programa) y a cuyo logro se aspira contribuir a través de la intervención del Programa ... dicha prefiguración se expresa a través del valor hasta el cual debe hacerse aumentar/disminuir las variables detectadas al momento inicial de la intervención..."

congruentemente con el reconocimiento y fortalecimiento de las autoridades subnacionales, ya que a través de sus procedimientos el Programa fue asimilado al cálculo de recursos públicos que son asignados por los gobiernos regionales.

En este mismo sentido, el FOSIS operó un rediseño institucional que implica que la totalidad de los recursos regionales de inversión serán focalizados por decisión de los gobiernos regionales, con lo cual se espera un reforzamiento de las estrategias sub-nacionales que impulsa el Programa, a partir de la puesta en marcha de este procedimiento (año 2000).

d) Redes Operativas y Técnicas

Parte de lo anterior, se relaciona directamente con la existencia de redes eficientes, que aseguran los flujos técnicos y se responsabilizan por los procesos y su seguimiento, estableciendo los mecanismos adecuados para combinar los pasos de conectividad entre las objetivos y actividades del nivel central (el programa en su definición y alcance macro), las de los espacios sub-nacionales (resultados visibles in situ), y entre los distintos niveles decisoriales y operativos.

En este ámbito también destaca la economía de costos administrativos, por cuanto el programa aprovecha los recursos técnicos y humanos preexistentes al mismo, y sólo adiciona nuevos recursos flexiblemente en aquellas áreas donde son inexistentes, insuficientes, o donde se presentan falencias.

Especial mención merece la figura de los Secretarios Técnicos Regionales, que concentran nuclearmente los componentes operativos, técnicos y también de política de gestión del Programa en la región. Su quehacer se considera crítico para la gestión del Programa, asimilándose al perfil de sub-gerentes de ejecución o aplicación, en los cuales recae buena parte de la responsabilidad de perfilar una política de intervención con identidad y propiedad de las instituciones y organismos regionales.

Además, un volumen importante de su gestión se vincula en el nivel regional el equipo intersectorial, que a través de la práctica se constituyen como un gabinete de política regional, constituyendo un valioso antecedente para la densificación de las tareas de desarrollo de los gobiernos regionales.

¹³ La IDR es un indicador del porcentaje del total de los recursos públicos cuya asignación es decisión de los gobiernos regionales; en el caso de Chile - Barrio, se asimiló a este cálculo los recursos provistos en el área de infraestructura provenientes del presupuesto del MINVU, y que anteriormente no ameritaban este reconocimiento. Con ello se contribuye a lograr la meta de gobierno que era alcanzar el 42% de IDR para el año 2000 (cabe señalar que la proyección actual del indicador supera el 43%).

Por su parte, en el nivel comunal, si bien los profesionales son convocados a una tarea específica, que pudiera resultar excesiva en muchos casos, esta "sobrecarga" de trabajo o se ve compensada, en primer lugar por la tendencia al aumento de productividad al no desperdiciarse tiempo ni recursos en proyectos cuya materialización es incierta o tradicionalmente prolongada en el tiempo; y en segundo lugar, porque se asocia al aumento en la rentabilidad social y económica de la gestión municipal.

Entonces, la operación en red de ambos estamentos técnicos configura entonces un círculo proactivo de calidad, percible por todos los actores involucrados, que demanda continuos mejoramientos y atrae cada vez mayores energías del entorno institucional.

e) Externalización de servicios y asesorías

Este factor de modernización con que opera el programa, ha permitido avanzar en las metas propuestas, toda vez que descongestiona la carga operativa y concentra a los profesionales en los aspectos de gestión estratégica.

Este apoyo al circuito anterior, que agrega tanto soporte de direccionamiento como asistencia técnico-burocrática, lo constituyen las asesorías en los distintos niveles de operación : a) ejecutivo central, sistema de evaluación y seguimiento, diseño e impresión del boletín informativo; b) regional, secretario técnico regional y profesionales asociados; y c) comunal, Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio. En todos ellos se han elaborado exhaustivos términos de referencia y estándares de productos, lo cual contribuye a la calidad y transparencia del entorno del programa.

Dentro de este tópico, de alguna manera deben inscribirse las consultorías de pre-inversión o asistencia técnica que realizan los propios servicios integrantes del Programa, que también han debido ajustar ciertas rutinas al ritmo de gestión que se le ha impuesto a Chile - Barrio.

f) Control de Gestión

El diseño plantea la incorporación plena de este concepto demandando un sistema de control de gestión que posibilite efectivamente prevenir situaciones de quiebre operativo, presupuestario o de otro tipo.

El Programa presenta un mecanismo completo que asegura el seguimiento y monitoreo del conjunto de actividades, considerando fundamentalmente para estos efectos los compromisos de las diferentes instancias de gobierno (centrales, regionales y comunales), tanto en términos de aportes financieros, como flexibilidades administrativas y los aportes profesionales.

Todo ello está configurado en el esquema planteado y en la descripción de roles y funciones que deben asumir los organismos involucrados, especialmente lo concerniente al control de recursos y al de procesos, sin perjuicio de lo que éstos mismos puedan aportar a repensar en la adaptación de algunas áreas y procedimientos.

A estos efectos se han generado algunos instrumentos, como ranking de desempeño regional y controles de avance de la intervención por asentamientos; a estos contribuye decididamente los documentos que contienen los planes de infraestructura y socio-labores ya mencionados en otros apartados.

Estos aspectos se complementan con intensos itinerarios de visitas y eventos en terreno por parte del equipo integrante de la Dirección Ejecutiva, por las sesiones de Directorio en regiones y por los aparatos tecno-burocráticos de los distintos organismos sectoriales.

g) Participación y control social

Probablemente ésta sea una de las variables menos practicadas en la administración pública chilena, y que sólo ha estado a nivel de intenciones, más no se ha logrado consolidar un estilo o práctica efectiva para aumentar y mejorar los niveles de participación de los beneficiarios en los programas gubernamentales de carácter intersectorial especialmente

Este aspecto cobra una dimensión estructurante en el Programa, que se apoya tanto en la voluntad de usuarios como en documentos vinculantes, además de los tradicionales aportes de co-financiación de las prestaciones. En esta relación, los usuarios participantes tienen la posibilidad de jerecer opinión y control sobre la forma que asumirán materialmente los beneficios, tanto en su solución particular, como en el conjunto del hábitat, tanto directa como indirectamente.

Este elemento se ve reforzado por la apuesta del Programa a abrirse al *accountability* e impulsar al entramado institucional a obrar en la misma dirección. Lo cual también tiene sus efectos en las operaciones de los sectores con los clientes internos del sistema a través del cual opera Chile - Barrio, y que es anterior a la expresión de beneficios en los asentamientos.

Este conjunto, mirado en perspectiva, arroja una interesante discusión en cuanto al concepto y contenidos de la expresión "participación" en programas públicos; esta indicativa experiencia puede señalar la transición entre concebir a la participación y el control de los beneficiarios como insumo que agrega calidad a los productos o resultados, derivando hacia una concepción que agrega valor y eficiencia a los procesos tecno-administrativos del sector público.

Una prolongación de lo anterior también se expresa en las instancias de representación ciudadana en los niveles regionales y comunales, que paulatinamente se han sensibilizado con la aplicación de esta opción.

h) Adecuación Normativa y Programática Sectorial

El aspecto arriba reseñado también dialoga fuertemente con las innovaciones introducidas en los programas fuente de las prestaciones sectoriales¹⁴, que además de considerar su adaptación a las particularidades que se deben enfrentar, han considerado su relación integrada en función de los meta-objetivos que se plantea el Programa y las operaciones conducentes a ello.

Además, algunos sectores han diseñado prestaciones específicas¹⁵ para complementar estratégicamente el menú de la oferta pública. Más allá de las instituciones, el Programa promueve permanentes instancias de negociación de acuerdos entre los distintos agentes y actores, lo que permite refinar aún más la relación producto-beneficiario.

La relación de este tópico con las voluntades político-institucionales es evidente, pero más allá de ello resulta interesante observar que muchas de las innovaciones normativo-técnicas estaban en el “ambiente” y que con el desarrollo del Programa encuentran la oportunidad de expresarse y potenciarse. Esto apunta a relevar la búsqueda de innovación que permanece en estado latente en el sector público al momento de plasmar en un diseño y gestión los propósitos de un programa de “transversalidad intersectorial”, como es la situación de Chile - Barrio.

2.2. Instrumentos vinculantes

La implementación de la estrategia se apoya fuertemente en la formalización de acuerdos, compromisos y obligaciones que se contraen entre los distintos niveles que conforman la estructura del Programa *Chile - Barrio*. Los instrumentos diseñados para tal efecto se ordenan en función de los niveles de descentralización de la operación del programa.

a) Convenios de Programación

En el ámbito del Directorio del Programa a estado presente la discusión sobre la aplicación de este instrumento¹⁶. La implicancia de esta operación es el

¹⁴ Dentro de las innovaciones se deben mencionar la complementaciones normativas entre el Programa de Mejoramiento de Barrios (SUBDERE) y distintos programas del MINVU.

¹⁵ Se refiere al Programa Barrio para Todos de FOSIS, y al programa de Apoyo a las Iniciativas Personales de Empleo - AIPE - de SENCE

¹⁶ Ver Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional en su artículo 80.

fortalecimiento de las potestades regionales para decidir sobre recursos traspasados desde los organismos centrales, con lo cual las iniciativas del programa adquieren rasgos de política pública sub-nacional, aumentando su atinencia a las características que asume la problemática enfocada en el ámbito territorial.

Si bien en la actualidad se ha pospuesto su integración al diseño operativo del Programa, en función de razones políticas (cambio de Administración) y presupuestarias (compromiso plurianual del gasto), es relevante la posibilidad explorar esta facultad como fase posterior de desarrollo del Programa.

Además, deben mencionarse dos hechos relevantes: primero, el hecho que a estos convenios concurren por primera vez servicios de inversión social, y segundo que con estos convenios se esté aportando al aumento de la IDR, en base a un programa probado y depurado antes de profundizar su regionalización¹⁷.

b) Convenios de Gestión e Inversión

Este tipo de instrumentos debutan en el sector público con motivo de su aplicación en el entorno del Programa, tales convenios constituyen el eslabón necesario para el escalamiento entre los niveles regionales y comunales, estableciéndose en ellos compromisos y condiciones mutuas para materializar inversiones en los distintos asentamientos¹⁸.

A este importante efecto debe agregarse el que este instrumento constituye el único nexo formal entre las autoridades que los suscriben, y al cual acceden desde sus propios cuerpos legislativos, con lo cual y dada la masividad con que se celebrarán (220 comunas en todo el país donde se sitúa el universo de asentamientos de Chile - Barrio) se constituye un importante e innovativo impulso a la gestión integrada del aparato público.

No obstante, se debe observar que estos instrumentos no pretenden ni pueden por sí solos resolver los vacíos de interrelación región - comuna, cuestión que depende de otros complejos factores. Por lo tanto, en la medida que estos instrumentos se inserten "culturalmente" en la forma de desarrollar políticas

¹⁷ Por otra parte, en este mismo plano, además se han generado otras posibilidades señeras de acuerdo entre el Gobierno Regional y un programa sectorial; tal es el caso de la VII Región, cuyo Consejo acordó co-financiar con cargo al FNDR, las soluciones sanitarias del PMB comprometidas en el Plan de Infraestructura de Chile - Barrio, hasta en M\$ 700.000 durante el año 2000.

¹⁸ La selección de asentamientos tanto para factibilización como para plena intervención, son facultad de los Consejos Regionales a propuesta de las municipalidades.

públicas intraregionalmente, y contribuyan visiblemente a aumentar su eficiencia, se demostrará su utilidad para la implementación del programas con un diseño como el de Chile - Barrio.

c) Planes de Acción Compartidos

En este instrumento propuesto por el diseño de Chile - Barrio, se cristaliza la vinculación entre la política pública y los usuarios participantes del programa, constituyendo su eje ordenador.

Este plan lo componen proyectos, acciones e inversiones de corto y mediano plazo, en el cual los diferentes actores¹⁹ han convenido la prioridad, materialidad y oportunidad de las prestaciones; por tanto a los mejoramientos programáticos realizados se agrega como valor la planificación social, la satisfacción de producto, y el empoderamiento ciudadano de las comunidades vinculadas al programa.

Este documento puede asimilarse conceptualmente a las "cartas ciudadanas de calidad de servicio" que están presentes en la literatura actual sobre modernización del sector público, pero que en este caso -como se ha expuesto- tienen contenidos de mayor alcance, al comprometerse la energía social activa en la demanda y aportación al resultado final prefigurado.

3. EVALUACION

La evaluación, como procedimiento integrado al diseño y gestión de una política pública, resulta un elemento constitutivo del desempeño del Programa que no solamente se focaliza en ciertos momentos, sino que se hace parte de las rutinas de la estructura operativa y de los distintos estamentos.

Como estos aspectos ya han sido de alguna manera abordados en otros apartados, sólo revisaremos aquí dos temas de evaluación global de la ejecución de Chile - Barrio:

¹⁹ Los actores son principalmente los pobladores, la autoridad comunal, la autoridad regional, los servicios y organismos participantes de Chile-Barrio y, eventualmente, otros servicios públicos o agentes privados.

a) Impactos

La existencia de un sistema integrado de identificación de estrategias de intervención y evaluación para cada asentamiento y en fórmulas agregadas (sobre un enfoque de marco lógico), advierte sobre la clara vocación de escrutinio institucional y público con que se implementa el programa.

Como ya se comentó en su momento, el Programa establece una metodología que permite situar a cada asentamiento desde un punto inicial de intervención hasta uno de observación de impactos, que están asentados en los productos y resultados provistos por la intervención del Programa. Ahora bien, los impactos están directamente relacionados con las posibilidades de las familias en asentamientos de superar definitivamente la línea de pobreza.

Por tanto, resulta en extremo importante que un programa de la naturaleza de Chile - Barrio, se plantee por lo menos la posibilidad de discriminar cual ha sido la significación de su quehacer en alcanzar ese logro²⁰, cuestión en la que también intervienen otros componentes complementarios que se movilizan por la acción del Programa, pero en tanto cuales se agregan a los Planes de Acción.

Lo que se quiere destacar es el plantear el desafío de superar los esquemas de evaluación por resultados/producto en la aplicación de políticas focalizadas de superación de la pobreza, aspecto que tiene en los asentamiento de Chile - Barrio una oportunidad privilegiada.

b) Eficiencia Económica

Con un costo total agregado por familia que asciende a UF 277 (subsidio), sumados todos los componentes de intervención y de asistencia técnica, y sin agregar los aportes de los usuarios participantes, el costo total del Programa Chile - Barrio de acuerdo a su demanda asciende, en cifras redondas, a mil millones de dólares provenientes de fondos públicos nacionales.

Adicionalmente, se debe mencionar que el incremento de recursos a algunos de los servicios se ha demostrado como mínima, y esto por el lapso en que se ha definido la duración del programa (1997 - 2003) señala que es necesario agregar valor de gestión a estos recursos proyectados

Ahora bien, la articulación, complementación, oportunidad de colocación de las intervenciones permitirían, en un modelo de evaluación social de proyectos, fundamentar que la estrategia permite ahorrar recursos en valor presente dadas

²⁰ Este aspecto será calificado a través del seguimiento sistemático por la vía de la Ficha CAS-II, y por el seguimiento de las variables de la línea de base y egreso de los asentamientos.

las sumatorias de costos de beneficiarios sin solución y los cortes temporales en que eso tradicionalmente ocurría.

Por otra parte, considerando la complementareidad de las prestaciones traducidas a subsidios permiten ahorrar recursos a los beneficiarios²¹, lo cual argumenta en el sentido que no basta focalizar territorial y socialmente una determinada demanda asociada a la situación de pobreza, sino que la movilización del sector público debe considerar el costo directo y social de lo beneficiarios en las prestaciones que constituyan su oferta programática.

Es decir, es esa relación es posible identificar dos costos de transacción de paso hacia el beneficio proyectado: uno, asociado a los procesos internos técnico-administrativo del diseño y producción de la prestación, y otro asociado a la colocación de contraparte del beneficio mismo. Sobre ambos recae el imperativo ético de disminuirlo al máximo responsable y maximizar los beneficios sociales de ese esfuerzo.

En ambos sentidos el Programa Chile - Barrio exhibe importantes aportes y lecciones que, en su momento, deberán ser considerados en una evaluación costo - beneficio de los impactos que le sean imputables.

²¹ El Programa ha inducido a subsidios en el área de infraestructuras a disminuir y/o eliminar los costos de contraparte de los beneficiarios; también se han eliminado ciertas barreras de entrada para la complementareidad de los subsidios, lo que también permite ahorro de recursos de los beneficiarios, que en su conjunto son reorientables al mejoramiento de la vivienda y el barrio.