



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

Estudio de Caso: “Diagnóstico y Evaluación de la Gestión del Programa
Chile Barrio”.

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

Claudio Ignacio Martínez Villa

PROFESOR GUIA:
Mario Waissbluth Subelman

MIEMBROS DE LA COMISION:
José Inostroza Lara
René Morales Morales

SANTIAGO DE CHILE
Marzo 2007

CONTENIDO

Introducción	3-4
Objetivos	5
Metodología	5-6
I. Descripción General de la Política, del Programa y la Institucionalidad	7-25
Política Pública involucrada	7
Descripción del Programa	8
Institucionalidad legal	8-9
Estructura Organizacional	9-13
Componentes, resultados esperados, responsables	14-16
Esquema de intervención	16-17
Ejecución Financiera	18
Avance Físico	19
Evaluaciones	20
Indicadores de Gestión	21
Línea de Tiempo	22-25
II. Evaluación de los Stakeholders	26-31
Metodología y procesamiento de resultados	26-27
Resultados de encuestas	28-31
III. Procesamiento de información	32-50
Principales aspectos Positivos	33-35
Principales problemas relevantes	36-43
Diagrama Sistémico	44-47
Descripción diagrama sistémico – interacciones relevantes	48-50
IV. Conclusiones	51-58
Lecciones aprendidas	51-53
Recomendaciones	54-56
Continuidad - Sustentabilidad	57-58
V. Bibliografía	59
VI. Anexos	60-78
Anexo N°1 - Análisis Organizacional y de Programas	60-65
Anexo N°2 - Chile Barrio Etapas y procesos	66-67
Anexo N°3 - Descripción Programa Un Barrio para mi familia	68-70
Anexo N°4 – Fortalezas y Debilidades	71-72
Anexo N°5 – Entrevistados	73
Anexo N°6 - Cuestionario Preguntas abiertas	74-77
Anexo N°7 – Tabla intervenciones tipo	78

I. ETAPA DE IDENTIFICACIÓN

1.1. Introducción

El presupuesto del Sector Público en Chile sintetiza el conjunto de actividades, programas y políticas de las instituciones que integran el gobierno central¹ que se llevarán a cabo en un año dado. Refleja, por tanto, las obligaciones, compromisos y prioridades en los que debe enmarcar su gestión el Estado. El gasto del gobierno central en los últimos 10 años ha alcanzado un monto promedio de 21% del PIB.

Dadas dichas magnitudes de los recursos involucrados y con el objeto de disponer de información que apoye a una mejor gestión, al análisis y a la toma de decisiones, resulta imprescindible someter este gasto, materializado a través de programas y proyectos, a una evaluación, tanto desde el punto de vista del *outputs/outcomes* (productos y resultados) como también de la gestión (cómo se hace). La evaluación de programas y proyectos se puede hacer desde más de una dimensión, pero el objetivo final es el mismo: lograr una eficiente asignación de los recursos y, adicionalmente, favorecer la rendición de cuentas públicas de los resultados (*accountability*).

En este estudio de caso, la evaluación se enfocará desde la dimensión de la gestión, buscando transformarse en un insumo del proceso de aprendizaje institucional de los administradores o encargados de implementar las políticas y programas (*managers*), como de los diseñadores de política (*policymakers*); y de esta forma contribuir al objetivo de lograr un mejor impacto del gasto en experiencias posteriores o en la continuidad programática.

Bajo esta perspectiva, un programa interesante de analizar es Chile Barrio, el cual comienza a desarrollarse en nuestro país a partir de 1997, teniendo como propósito mejorar la capacidad de los habitantes de asentamientos precarios para salir de su condición de marginalidad social y económica.² ¿Por qué es interesante analizar esta experiencia desde el punto de vista de la gestión institucional? Lo primero, es que se trata de un vasto³ programa con altísima focalización⁴ en los grupos más vulnerables de nuestra sociedad, pero además, con un centro en el territorio (espacio físico del asentamiento). Lo segundo, es que su diseño establece que el

¹ Encajan en esta definición las instituciones asociadas a los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, con los ministerios y servicios dependientes de éstos; el Poder Legislativo, correspondiente al Congreso Nacional, y el Poder Judicial.

² Informe Gestión Programa Chile Barrio al Congreso Nacional – Julio 2005.

³ Aproximadamente 106.000 familias en 972 asentamientos

⁴ Las familias de los asentamientos pertenecen principalmente al primer quintil de ingresos.

logro del propósito sólo es posible mediante una coordinación *intersectorial*, única posibilidad de producir el “*producto integral*” que los beneficiarios debían esperar. Así, su producto final debía ir más allá del ámbito habitacional, si lo que se pretendía era contribuir a la superación de la pobreza. Tercero, el programa debía sentar las bases de una capacidad de autonomía local *ex - post*, es decir, un resultado esperado sería la generación de capacidades a nivel regional y local para que las instituciones participantes pudieran replicar acciones similares, una vez terminado el programa. Finalmente, tan relevantes se mostraron *a posteriori* estas características innovadoras (territorialidad, intersectorialidad-coordinación, fortalecimiento institucionalidad) que hasta el día de hoy se consideran estos atributos en el diseño de programas similares nuevos. De este modo, Chile Barrio es indudablemente un precursor del Programa Chile Solidario⁵, el que ha recogido gran parte de los elementos de su diseño.

En el marco precedente, el estudio de caso analizará el programa con énfasis en la identificación de áreas o aspectos de interés, positivos y negativos, que puedan servir de insumos para futuras estrategias de intervención. Para esto, revisará su trayectoria, sus objetivos iniciales y su desempeño efectivo, su organización y gestión, así como los logros y dificultades enfrentados en su operación, a fin de extraer aprendizajes relevantes. Como una forma de orientar la investigación, y sin que esto agote los resultados esperados, es posible plantearse tres preguntas que tienen la virtud de dar cuenta de los elementos innovadores del programa:

- a) ¿Se logró una efectiva articulación entre las instituciones participantes?
- b) A partir de lo anterior, ¿se generó la solución integradora que el diseño del programa prometía?
- c) Finalmente, ¿se dejaron instaladas capacidades de replica autónoma en el nivel regional y local?

⁵ Se trata de un programa intersectorial liderado por Mideplan, ejecutado desde el año 2002, y que busca atender a 225.000 familias en situación de extrema pobreza, entregándoles una serie de beneficios condicionados a alcanzar 53 condiciones mínimas de vida, en siete dimensiones específicas, en un período de 5 años.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

Evaluar el programa Chile Barrio desde el punto de vista de la gestión institucional, extrayendo factores de éxito y lecciones aprendidas en la implementación del Programa, entregando recomendaciones para desarrollos posteriores de continuidad o similares.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Sistematizar información primaria acerca de las características institucionales y del programa.
- b) Analizar el desarrollo del Programa Chile Barrio desde un punto de vista de la gestión institucional, buscando determinar componentes de éxito y fracaso, utilizando la herramienta Análisis Organizacional y de Programas⁶.
- c) Elaborar un mapa de relaciones entre los ámbitos más relevantes (Diagrama Sistémico).
- d) Elaborar un conjunto de recomendaciones que pudieran ayudar a mejorar la gestión institucional en desarrollos similares posteriores, a partir de las “moralejas” del caso, es decir, lo aprendido en materia de elementos relevantes desde el punto de vista de la gestión.

1.3 Metodología

Tal como se definió precedentemente, este trabajo buscó realizar una evaluación del Programa Chile Barrio desde el punto de vista de la gestión institucional. Para ello, el trabajo se basó principalmente en los procedimientos establecidos en la herramienta denominada *Análisis Organizacional y de Programas*. Las fases involucradas así como los instrumentos utilizados en cada una de ellas se describen a continuación, y el detalle descriptivo de esta herramienta se entrega en anexo.

- 1) Revisión y sistematización de información relevante del Programa para elaborar una descripción acabada de la institución y del programa en relación a: el propósito; la misión

⁶ Guía de Análisis Organizacional y de Programas – Mario Waissbluth, 2006. En anexo N°1 se entrega detalle.

institucional; las características específicas del programa; la envergadura y estructura presupuestal y organizacional básica. Las fuentes fueron documentos y planes estratégicos, rendiciones de cuenta anuales, Informes de control de gestión, evaluaciones externas, etc.

- 2) Entrevistas personales con “stakeholders”⁷ seleccionados. La interacción directa con ellos permitió entablar un diálogo en torno a los temas más relevantes del programa en materia de gestión, haciendo hincapié en áreas respecto de los cuales cada uno de ellos tenga la percepción de que existen problemas o deficiencias. Se revisaron dimensiones que abarcaron desde el diseño inicial del programa hasta la etapa de ejecución.
- 3) Determinación de Problemas Sustantivos y Secundarios. Se analizó información básica relevante que, en conjunto con las entrevistas, permitió identificar los problemas clave así como los factores de éxito y fracaso.
- 4) Se elaboró un Diagrama Sistémico para describir y analizar los resultados en una manera integral/holística y comprender la interacción entre los principales problemas detectados y sus causas.
- 5) Dado que es un programa que terminaría de ejecutarse este año, y cuya continuidad era incierta, se elaboró un conjunto de recomendaciones que pudieran ayudar a mejorar la gestión institucional en desarrollos similares, a partir de las “moralejas” del caso, es decir, lo aprendido en materia de elementos relevantes desde el punto de vista de la gestión.

⁷ Se entiende por Stakeholders al conjunto de actores “interesados”, “concernidos” en el desarrollo del programa.

2. POLÍTICA PÚBLICA INVOLUCRADA

La descripción de la política en la cual se inscribe el programa es relevante porque nos permite conocer el marco de acción en el cual éste se desenvuelve, así como los elementos que tuvo a la vista la Autoridad para decidir su desarrollo.

La erradicación de la extrema pobreza y el mejoramiento en la calidad de vida de la población pobre del país, han sido objetivos prioritarios de los programas de gobierno de la Concertación. En el año 1994, bajo el mandato del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, surge el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP)⁸, que buscaba enfrentar a través de acciones concretas el problema de aquellas familias que vivían en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Según datos de Mideplan⁹, a fines de 1996 se contabilizaba un 23,2% de la población bajo la línea de pobreza (aproximadamente 3.300.000 personas), incluyendo un 5,7% de indigentes. En este contexto nace en 1997 el programa Chile Barrio.

La pobreza en Chile se mide a través del método de ingresos o “costo de las necesidades básicas”, que determina que un individuo es pobre si su nivel de ingreso es inferior al mínimo que le permite satisfacer sus necesidades básicas y a un indigente, si sus ingresos no le permiten satisfacer sus necesidades alimenticias.

Era plausible afirmar que, dada la naturaleza de los asentamientos, en ellos se concentraba una proporción significativa de personas que se ubicaban 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 país¹⁰.

⁸ Discurso Presidencial, 21 de mayo de 1994.

⁹ Serie CASEN 2003 -Volumen 1: “Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social”- Agosto de 2004.

¹⁰ D.S.33, de 11 de marzo de 1998 – “Programa Chile Barrio, Orientaciones Generales”.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

En esta sección se desarrolla una descripción de la institucionalidad del Programa, desde el punto de vista de la legalidad que lo respalda, así como una revisión de su estructura organizacional (organigrama).

El programa Chile Barrio es un programa innovador que reconoce en su diseño la necesidad de articular distintas instituciones del Estado para enfrentar el fenómeno de la pobreza, pero teniendo como eje ordenador el territorio (asentamiento), y buscando entregar un producto integral que no corresponde al de cada línea sectorial. En el diseño, se releva el concepto de dotación de capital humano así como de la organización comunitaria, para estos propósitos. Como se señaló anteriormente, en su génesis puede visualizarse como un precursor del programa Chile Solidario, al reconocer que no es posible, sin intervenciones coordinadas producir un impacto permanente en los más pobres.

Dado lo anterior, se desprende que este programa debió enfocarse bajo el concepto de “estado en red”, en este caso con foco territorial y familiar, bajo una institucionalidad específica ad-hoc, y por lo tanto buscando generar sinergias en las acciones de distintas instituciones públicas para crear un impacto específico que individualmente no se lograría.

Es concebido como un programa de intervención integral que busca no sólo un mejoramiento sustancial de la situación residencial de las personas que allí viven y de la calidad de su hábitat, sino que también de oportunidades de inserción social y laboral. Más que un programa de acceso a la vivienda normal, se buscó aumentar el capital humano y social, lo que debía traducirse en una ayuda concreta para salir de la condición de marginalidad social y económica.

3.1. Institucionalidad legal

El Programa Chile Barrio se constituye formalmente en 1998 a partir del Decreto Supremo MINVU N°33 de 11/03/1998, que define su marco de acción. Se señala que su “objeto es contribuir a la superación de las situaciones de marginalidad social y económica de miles de familias que habitan asentamientos precarios en el país”¹¹.

¹¹ Letra b) del los Considerando – DS 20.

Se define como ámbito de acción a los asentamientos precarios identificados en un catastro¹² realizado en 1996 por la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, los cuales estaban localizados en las 13 regiones del país, e involucraban a casi 106.000 familias. En líneas generales, dicho catastro estableció que a lo largo de Chile, en 342 comunas, en 972 asentamientos, estaban radicadas en forma precaria más de 500 mil personas. Del total de asentamientos, 549 eran urbanos y 423 rurales, comprometiendo un total de 93.457 viviendas. El tamaño y densidad de estos asentamientos era muy variable, oscilando en un rango de entre 20 y 400 viviendas.

El Asentamiento Precario, se definió como las agrupaciones de 10 y más viviendas contiguas y los conjuntos de 60 y más viviendas dispersas en ciudades de 100.000 y más habitantes que presentan problemas de habitabilidad por carencia del total o parte de los servicios básicos y/o problemas de saneamiento legal referido al título de dominio de la propiedad donde se emplaza el asentamiento.

Se define, asimismo, el año 2003 como el horizonte para iniciar las intervenciones en los asentamientos (estos pasaban a una etapa de intervención efectiva una vez aprobada la prefactibilidad de las inversiones), y no fija fecha de término del programa. En informe al Congreso Nacional, de julio de 2001, se establece que las últimas intervenciones se efectuarán el año 2005, para concluir con los egresos el año 2006. Se ha informado, a fines de este año que el programa ha tenido una serie de atrasos en la ejecución de proyectos lo que trasladará su finalización para el año 2007.

3.2 Estructura Organizacional

Este es un programa de gobierno de carácter multisectorial, y con ejecución descentralizada. De acuerdo al documento “Programa Chile Barrio: Proceso de intervención – Marzo 2006”, provisto por la Dirección Ejecutiva, se distinguen cuatro niveles en la organización del Programa, como se indica:

NIVEL NACIONAL

Directorio Nacional – integrado por el Ministro de Vivienda y Urbanismo, que lo preside y los ministros de MIDEPLAN, Bienes Nacionales, Subsecretaría de Desarrollo Regional y

¹² Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares, Chile –1996, encargado por el MINVU, MIDEPLAN y SUBDERE.

Administrativo-SUBDERE, Directores de FOSIS, SENCE, DIPRES y PRODEMU y el propio Director Ejecutivo de CHILE BARRIO.

Su misión es aprobar las propuestas y planes de acción anual y sancionar los presupuestos del programa. Además toma las decisiones estratégicas referidas a su funcionamiento y operación.

Administrativamente, se reúne con la periodicidad que este cuerpo defina o a petición de una de la partes con el objeto de tratar las materias señaladas anteriormente. Habitualmente, expone el Director del programa, en base a una tabla previa, y todos los presentes aportan desde su perspectiva. Se toman acuerdos y se levanta un acta de la reunión, la que se distribuye a posteriori.

Dirección Ejecutiva – Encabezada por un Director Ejecutivo, en lo operativo cuenta con el apoyo de dos áreas principales: Infraestructura y Social. Existe además una Unidad de seguimiento y una de Finanzas.

Su función principal, además de ser el nexo con el Directorio Nacional, es de coordinación de los equipos sectoriales a nivel central y regional, apoyar las regiones, gestionar recursos, diseñar y desarrollar la política comunicacional y apoyar la constitución de mesas de trabajo con sectores gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional y regional. La Dirección Ejecutiva podrá también contratar servicios y evaluaciones sobre la marcha del programa.

Comité Técnico Nacional – Constituido por representantes de cada ministerio y servicio que conforma el Directorio Nacional del programa. Ejerce la coordinación técnica entre el programa y sus componentes sectoriales; le corresponde la supervisión intersectorial, coordinar y apoyar el trabajo sectorial regional y la elaboración de instrumentos de operación. Opera como contraparte interinstitucional regular de la Dirección Ejecutiva, con la que debiera reunirse al menos quincenalmente.

NIVEL REGIONAL

Gobierno Regional - El responsable político regional del programa es el Intendente(a). Sus principales funciones son: establecer la progresión de la aplicación del programa por comunas; focalizar y planificar 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; aportar al programa recursos de inversión regional, priorizarlos y ordenarlos de manera de articularlos con los recursos sectoriales del programa dentro de una misma estrategia de intervención.

Comité Técnico Regional – Compuesto por los respectivos representantes regionales de los ministerios y servicios que conforman el programa, es presidido por SERPLAC (Secretario Regional de Planificación y Cooperación – dependiente de Mideplan). Este Comité es responsable de la coordinación técnica del programa en la región, de relacionarse con el nivel nacional y de 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(a) en la elaboración de propuestas regionales atinentes al programa y, a partir de las propuestas comunales, define los planes de acción para los asentamientos participantes.

Secretario Técnico Regional – Profesional responsable del diseño, coordinación y administración y control de la intervención del programa en cada región. Vincula los procedimientos de decisión 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 el seguimiento e información de la marcha del programa. En algunas regiones que por su tamaño o complejidad lo ameriten, a este profesional lo acompañan en diversas modalidades equipos provinciales o subregionales consultores y asistentes. También compete a las funciones de este Secretario, la definición de los módulos territoriales que agrupan a los asentamientos y la supervisión y evaluación de los Servicios de Apoyo al Desarrollo del Barrio – SDB.

NIVEL COMUNAL

Municipios – Definen los asentamientos a intervenir a nivel local, son los principales articuladores de la acción del programa en la comuna, potenciándose con el SDB. En la elaboración y realización de los planes de acción compartida trabajan directamente con la comunidad involucrada y con los actores públicos y privados relevantes de la comuna. Constituyen y coordinan el funcionamiento de los equipos técnicos comunales, los que deben considerar mecanismos adecuados de participación de los usuarios. El municipio compromete recursos y capacidades propias en actividades de su competencia, a fin de lograr mayor impacto en los asentamientos.

Equipos Técnicos Comunales – Conformados por profesionales del municipio (por ejemplo Dirección de Desarrollo Comunitario, de Obras Municipales, Secretaría de Planificación Comunal - SECPLAC, entre otros) y cuando corresponda, profesionales de otras instituciones locales públicas y privadas, mesas de trabajo comunales y de participación de los usuarios del

programa. Lo dirige el(la) alcalde(sa) o quien éste delegue. Su papel principal es apoyar activamente al municipio para la realización del plan de acción compartido en cada asentamiento y de todas las acciones de responsabilidad comunal relativas al programa.

Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio (SDB) - Cada asentamiento, a través del SDB, contará con el apoyo profesional para la expansión de sus capacidades de participación, a nivel personal y colectivo, durante el proceso del programa. Este servicio se radicará preferentemente en el municipio e interactuará con los equipos técnicos locales y sectoriales que brinden servicios de asistencia técnica específica.

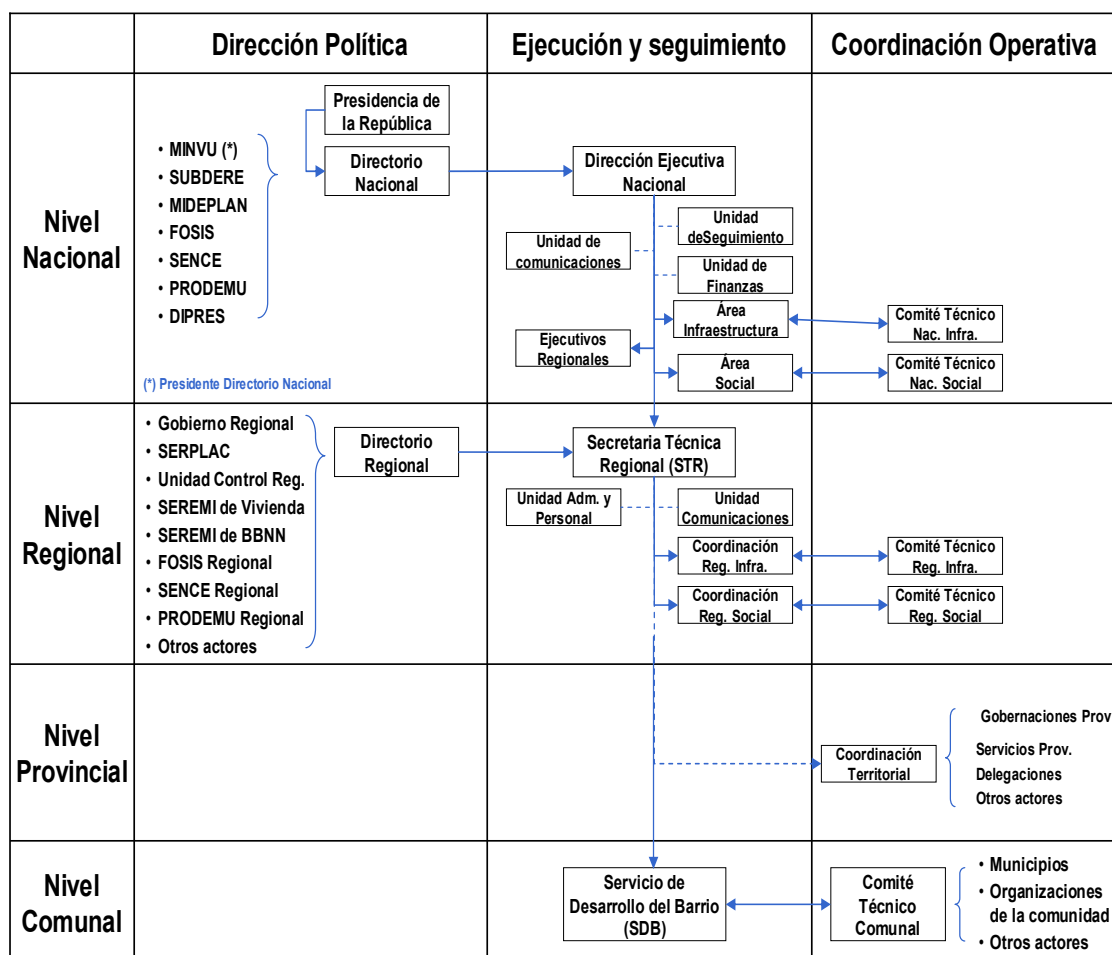
NIVEL ASENTAMIENTO

Está conformado por los propios pobladores participantes en el programa y las organizaciones que los representan, las cuales se constituyen como contraparte activa desarrollando labores de gestión comunitaria y contraloría social durante las distintas etapas y actividades del programa en el asentamiento.

A través de los ministerios y servicios participantes los asentamientos podrán acceder a servicios de asesoría y asistencia técnica sectorial en los ámbitos de mejoramiento de la vivienda y el barrio (MINVU, Bienes Nacionales y SUBDERE); habilitación laboral y productiva (SENCE); desarrollo comunitario e inserción social (FOSIS, PRODEMU y otras).

En la página siguiente se muestra el organigrama del programa.

Organización del Programa Chile Barrio



Fuente: Programa Chile Barrio – Documento: Proceso de intervención, marzo 2006.

Siglas:

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Cooperación

FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social

SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

PRODEMU: Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer

DIPRES: Dirección de Presupuestos

MBN: Ministerio de Bienes Nacionales

SERPLAC: Secretaría Regional de Planificación y Coordinación.

Como es posible apreciar del organigrama, un atributo distintivo en el diseño organizacional es que la estructura hace el papel de bisagra coordinadora tanto en el ámbito nacional, regional y comunal, lo que facilita, teóricamente, el desarrollo del propósito de coordinación intersectorial en el territorio, y en el asentamiento.

3.3 Diseño General del Programa y Esquema de Intervención.

En esta parte se describen los componentes programáticos así como las instituciones responsables de su provisión y/o desarrollo, y el esquema general de intervención en los asentamientos.

3.3.1 Componentes, resultados esperados y responsables

Por componentes se entienden bienes y/o servicios que entrega el programa a sus usuarios o beneficiarios. El diseño del Programa considera cuatro¹³. El primero (solución habitacional e infraestructura), es el eje en el modelo de intervención del programa. En torno a él se articulan el segundo y tercero (desarrollo comunitario y habilitación laboral). Éste primer componente define además los plazos de intervención ya que la entrega de soluciones habitacionales y/o infraestructura, gatilla la ejecución del programa “Un Barrio para mi familia”, el que a su término determina el egreso de los beneficiarios y con éste el término de las acciones del programa en el asentamiento correspondiente. La producción del cuarto componente, fortalecimiento institucional, es central para el desempeño del Programa y para su eventual replicabilidad por parte de otros organismos públicos.

A continuación se señalan los objetivos de cada componente.

1. Mejoramiento de la vivienda y barrio:

- Facilitar el acceso a la vivienda y a los servicios básicos asociados (agua potable, alcantarillado y electricidad)
- Mejorar la calidad del entorno y el acceso de los habitantes al equipamiento comunitario y a los servicios urbanos.
- Resolver la inestabilidad jurídica de los asentamientos precarios a través de la regularización de títulos de dominio y del acceso a terrenos cuando corresponda. En este resultado es importante la labor que ejecuta el Ministerio de Bienes Nacionales.

Resultados: Familias acceden a una estructura urbana que cuenta con vivienda, servicio de agua, luz, solución sanitaria y equipamiento comunitario

Institución responsable: MINVU, SUBDERE, Ministerio de Bienes Nacionales.

¹³ Se debe señalar que existen cuatro alternativas que pueden enfrentarse para dar solución a una familia:

- a) Un mismo grupo de familias se radica en el lugar de origen.
- b) Un grupo de familias es erradicado sumándose a un conjunto habitacional de radicación.
- c) Un grupo de familias se erradica a un nuevo conjunto habitacional.
- d) Dos o más grupos se erradican y constituyen un nuevo conjunto habitacional.

2. Desarrollo comunitario e inserción social

- Fortalecer la organización y la participación de los habitantes de cada asentamiento, de modo de asegurar su protagonismo en el diseño e implementación de los planes y proyectos que se desarrollen.
- Dejar capacidades instaladas en las comunidades, de modo que, una vez concluido el programa, puedan formular y ejecutar iniciativas propias y acceder a los beneficios – servicios y/o programas- que ofrecen las redes públicas y privadas.
- Apoyar integralmente a las familias en el proceso de cambio que desarrollan producto de la intervención del programa, a través de la vinculación a las redes sociales y comunitarias, el fortalecimiento de la organización comunitaria, asesoría técnica para el cuidado y mantención de sus viviendas y espacios de uso comunitario y entrega de información y asesoría legal en materias relacionadas a la vivienda, organización social y normas de convivencia entre vecinos.

Resultados: Las familias mejoran su capital social por medio del fortalecimiento de su sistema institucional comunitario y/o su red social grupal.

Institución responsable: FOSIS, Un Barrio para mi familia, PRODEMU.

3. 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.

Resultados: Los habitantes de asentamientos mejoran su capital humano a través de completar estudios de enseñanza formal, capacitación en oficios y desarrollo de iniciativas productivas.

Institución responsable: SENCE y FOSIS.

Este componente operó continuamente hasta 2001. Su evaluación determinó que la oferta pública disponible respondía escasamente a las demandas laborales. A partir de entonces, se realizan acciones sólo en respuesta a demandas de beneficiarios y oferta disponible.

4. Apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza

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

El componente operó hasta el 2002. Este componente nunca fue operacionalizado como tal y por lo tanto fue eliminado, quedando como parte de las externalidades positivas que se producen de la ejecución de los otros tres componentes del programa, es decir se produciría al igual que una propiedad emergente, no como resultado programado.

3.3.2 Esquema de Intervención para cada asentamiento

La intervención se realiza en distintas etapas¹⁴.

Etapas 1: Planificación de la solución de infraestructura para cada asentamiento.

El objetivo de esta etapa es definir la solución habitacional que se implementará en cada asentamiento considerando para ello las variables de propiedad y factibilidad técnica de los terrenos, la condición socioeconómica de las familias y factibilidad de servicios básicos, con el objeto de establecer el universo de usuarios, cuantificar el monto de las inversiones y definir la tipología de soluciones. Esta tarea está a cargo de los equipos técnicos regionales en coordinación con las instancias locales.

Esta etapa es necesaria por cuanto se requiere un detalle preciso del tipo de intervención necesaria y los costos involucrados. Se debe recordar que el catastro original data del año **1996** y que hasta el momento de ingreso efectivo (determinación actualizada de requerimientos) pudieron ocurrir cambios en el asentamiento. Personas se agregaron, y otras se fueron vía programas regulares. Se formalizaron situaciones, se generó autoconstrucción, etc...

¹⁴ En anexo N°2 se muestra flujo del proceso de intervención proporcionado por el Programa.

Etapas 2: Plan de Acción Compartido

El objetivo de esta etapa es concordar formalmente con los distintos actores (organismos públicos y pobladores) involucrados en la solución de cada asentamiento la estrategia de intervención, los aportes de cada actor, los plazos estimados y las etapas del proceso de Intervención con el fin de garantizar y monitorear la ejecución de acciones contempladas en el Plan de Infraestructura. El Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio (SDB) coordina el proceso de construcción de los Planes de Acción, y busca articular las demandas locales con la oferta programática del programa. El programa considera la firma de un Convenio entre las familias, el asentamiento y Chile Barrio, en el que se formalizan los acuerdos, compromisos y obligaciones individuales y colectivas contraídas entre las partes.

Etapas 3: Ejecución del Plan de Acción Compartido

Es la fase de ejecución de la solución habitacional, cuyos hitos principales son:

- Etapa de preinversión (saneamiento de terrenos, gestión de terrenos, gestión de factibilidades de servicios, diseños de ingeniería, postulación a subsidios, entre otros).
- Etapa de Ejecución de obras: este proceso de intervención en infraestructura está enlazado con el proceso de intervención social.

Etapas 4: Implementación del Programa Un Barrio Para mi familia¹⁵

Esta etapa de intervención tiene como objetivo acompañar a las familias en el proceso de instalación en sus nuevas viviendas y apoyar la consolidación del nuevo barrio. El resultado esperado es familias nuevas propietarias de una vivienda social, organizadas para la vida en comunidad, que conocen y utilizan los servicios y recursos institucionales y comunitarios a los que tienen acceso y que se encuentran insertas e integradas a la vida del barrio del que forman parte.

4. RESULTADOS

Se incluyen en este apartado los resultados obtenidos durante la ejecución del Programa, en base a la información cuantitativa y cualitativa disponible a la fecha. Se revisan las principales conclusiones de la evaluación efectuada en 2002, se presentan los indicadores de resultados existentes, y se proporcionan datos de ejecución física y financiera para una serie de años.

¹⁵ En anexo N°3 se entrega detalle del Programa y sus componentes.

4.1 Ejecución Financiera

A partir de la elaboración del Plan Nacional de Inversión en Infraestructura (PNII), durante el año 2002, se establecieron los aportes totales a realizar al Programa por las instituciones participantes en el área de infraestructura, se definieron las áreas de intervención y los recursos financieros para atender a las familias que requerían superar su precariedad habitacional.

Dicho instrumento formula las estrategias de intervención para cada asentamiento, definiendo acciones, montos involucrados, fuentes de financiamiento y plazos de ejecución. El citado Plan está pensado como un instrumento flexible que permita su actualización periódica de acuerdo a las ejecuciones y avances reales, de tal forma que bajo el monto global comprometido año a año se ejecuten las reasignaciones que permitan el avance y cumplimiento real de las metas. Este Plan se materializa en un programa plurianual que incorpora la totalidad de los recursos requeridos para completar la meta de atención de los asentamientos pendientes de egreso. Ello considera una inversión actualizada al año 2005 de 316.734 millones de pesos (aproximadamente MMUS\$ 600 para el período 2002 - 2006) que corresponden a los aportes sectoriales que se señalan en la tabla abajo. Se debe señalar que este monto es uno base por cuanto se realizaron aportes desde otras instituciones, respecto de lo cual no se contó con antecedentes.

Una consecuencia directa del establecimiento de este PNII es que el Programa adopta la modalidad de acción simultánea en todos los asentamientos que comprende el catastro. A continuación se muestra la tabla N°2 que contiene el flujo de gastos anual y por instituciones.

Tabla 2: Inversión Total por Año e Institución.

Institución	MM\$ 2005						Total
	1998-2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Programa Chile Barrio	57.370	20.469	19.645	27.437	13.761	2.391	141.073
SERVIU	66.581	12.609	4.079	22.199	33.189	3.044	141.701
SUBDERE	35.378	28.068	7.738	43.589	46.677	23.050	184.500
FNDR - MOP		748				7.610	8.358
Bienes Nacionales	2.339	418				13	2.770
Total	161.668	62.312	31.462	93.225	93.627	36.108	478.402
% anual	33,8%	13,0%	6,6%	19,5%	19,6%	7,5%	100,0%
Acumulado		46,8%	53,4%	72,9%	92,5%	100,0%	

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de Chile Barrio y Dipres.

4.2 Avance Físico

- Del Balance de Gestión Integral presentado al Congreso Nacional el año 2006, se puede señalar que como se muestra en la tabla N°3 siguiente, al 31 de diciembre de 2005 han egresado un total de 94.216 familias, 88.4% del universo total.

Tabla 3: Familias egresadas al 31.12.2005

Identificado 1996	105.888	100%
N° egresos al 31.12.2005	93.560	88,4%
Por egresar en el 2006	12.320	11,6%

Fuente: Chile Barrio – BGI 2006.

Tal como se describe en la tabla N°4 abajo, respecto del flujo de egresos de familias y avance de cobertura, éste presenta una marcada concentración en los 4 últimos años de ejecución del programa (2003-2006), alcanzando a 63% del total de familias. Este porcentaje nos indica que en los primeros 5 años de ejecución (inicio real en 1998) se produjo un ritmo de avance más lento que lo esperable, así como también una aceleración a partir del año 2003. De hecho, tal como se señaló antes, la estrategia de intervención cambió a partir del año 2002 (intervención en el conjunto de asentamientos).

Tabla 4: Flujo anual de familias egresadas

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 Proyectado
Total	553	3.715	5.828	12.699	7.290	9.504	15.480	18.824	19.675	12.320
% año	0,5%	3,5%	5,5%	12,0%	6,9%	9,0%	14,6%	17,8%	18,5%	11,6%
% acum.	0,5%	4,0%	9,5%	21,5%	28,4%	37,4%	52,0%	69,8%	88,4%	100,0%

Fuente: Chile Barrio – BGI 2006.

- **Programa "Un barrio para mi Familia"**. La acción del componente social del Programa Chile Barrio, que se inicia 2 meses antes de la entrega de las soluciones, ha asistido hasta la fecha a un total de 50.883 familias que corresponde al 71% del universo del programa. Un cuadro resumen se muestra a continuación:

Tabla 5: Cobertura Un Barrio para mi familia

Detalle	2002	2003	2004	2005	Total Programa
N ° Familias	6.329	9.154	26.258	29.967	71.708
Gasto Total (MM\$ 2005)	292	374	1.109	1.640	2.999

Fuente: Dipres – Evaluación 2005.

4.3 Evaluaciones efectuadas al Programa

4.3.1 Chile Barrio – Dirección de Presupuestos (DIPRES)

Se realizó el año 2002 una evaluación del Programa, contratado con consultores externos, y como parte del proceso que anualmente ejecuta la Dipres. Sus principales resultados¹⁶ fueron:

- a) Diseño: Se estima que es adecuado, en general, para apoyar a sectores en situación de marginalidad social y económica. No existe un diagnóstico de los componentes social y laboral, niveles mínimos de prestaciones a otorgar, y de los instrumentos requeridos para lograrlo. Igual situación ocurre para el componente de fortalecimiento institucional.
- b) Organización y gestión: Señala que la estructura organizacional del programa es débil, dificultando la gestión intersectorial y descentralizada. La coordinación intersectorial en el nivel nacional (Ministros) no se cumple. Igual debilidad se aprecia en la Dirección Ejecutiva. Se constata un desalineamiento entre las lógicas de funcionamiento sectoriales y aquellas requeridas por el programa, lo que impacta en las priorizaciones, y finalmente logros. En el nivel regional, existe disparidad de compromisos, lo que se refleja finalmente en que sólo algunas regiones incorporan el Plan Anual de Inversiones en su programación de gasto. El programa no cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación permanente. También se observa que el resto de los ministerios, servicios, GORE, y municipalidades no han hecho supervisiones y evaluaciones. La supervisión y monitoreo de Mideplan no se ha cumplido.
- c) Eficacia y calidad: El informe señala que el programa no cuenta con indicadores pertinentes ni metas para medir su desempeño y calidad a nivel de propósito ni su contribución al fin. Sólo es posible evaluar la cobertura para el componente habitacional.

4.3.2 Evaluación de impacto

A la fecha, no se ha realizado una evaluación del impacto del programa en la población beneficiaria, sin perjuicio de que el D.S. MINVU N°33, de 1998, estableció que éste sería supervisado y monitoreado en lo referido a los impactos globales del *Programa Chile-Barrio* en los *Campamentos y Asentamientos Precarios*, por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) sobre la base de una propuesta conceptual y metodológica de la

¹⁶ Síntesis Ejecutiva N° 11 – Evaluación programa Chile Barrio – Junio 2002.

Dirección Ejecutiva del Programa. A partir de los compromisos con el Congreso Nacional para la aprobación de la Ley de Presupuestos, se estableció que dicha evaluación será realizada por un ente externo, en el transcurso del 2006, encontrándose en desarrollo.

5. INDICADORES DE GESTIÓN

Los antecedentes contenidos en este número corresponden a desarrollos efectuados en conjunto por el Programa y la Dipres, formando parte de los compromisos que asume esa institución en los procesos de formulación presupuestaria. Es importante señalar que si bien en el diseño formal del Programa (Marco Lógico) se definieron una serie de indicadores de eficiencia, economía y calidad, no se implementaron porque su construcción real (fuentes de información y definición sustantiva de las variables) no fue posible. Finalmente, se desarrollaron sólo dos indicadores, ambos de eficacia, el primero referido a egresos efectivos sobre programado, y el segundo en cuanto a cobertura del Programa Un Barrio para mi familia (componente socio laboral). Sus resultados se muestran en la tabla 6 siguiente.

Tabla 6: Indicadores de Gestión aplicados al Programa

Indicador	Forma de cálculo	Efectivo 2002	Efectivo 2003	Efectivo 2004	Efectivo 2005	Meta 2006
<u><i>Eficacia/Resultado Intermedio</i></u> Porcentaje de familias egresadas al año t del total de familias catastrado en el año 1996.	¹ ((N° total de familias egresadas al año t/N° total de familias catastradas en el año 1996)*100)	35.4 %	52.0 %	69.8 %	88.4 %	100.0 %
<u><i>Eficacia/Resultado Intermedio</i></u> Porcentaje de familias atendidas a través del Programa Un Barrio para mi Familia al año t del total de familias del programa.	² ((N° total de familias atendidas por el Programa Un Barrio para mi Familia al año t/N° total de familias programadas a atender por el Programa Un Barrio para mi Familia)*100)	8.8 %	21.6 %	45.2 %	71.0 %	98.0 %

Fuente: Balance de Gestión Integral 2006 – MINVU.

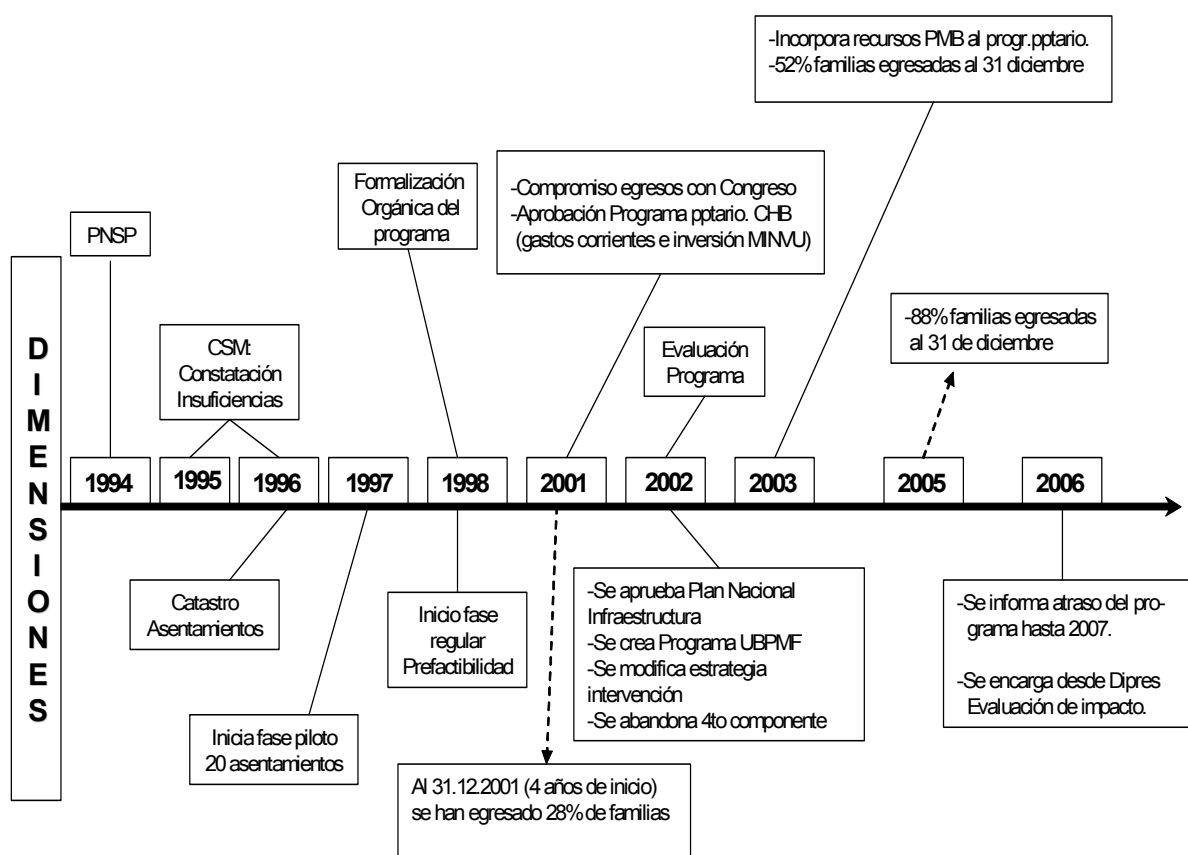
¹Chile Barrio. Evaluación de Programas Gubernamentales 2002. Se entiende como familias egresadas aquellas que han superado la precariedad habitacional. Se entiende como precariedad habitacional a aquellos asentamientos que enfrentan problemas de infraestructura y servicios básicos. Los productos del programa están orientados a la superación de esta problemática consistente en dotar de solución habitacional adecuada, de mejoramiento barrial y dotación de servicios básicos y comunitarios (agua potable, electrificación, servicios comunes).

²Chile Barrio. Se entiende por familias atendidas por el Programa Un Barrio para mi Familia aquellas que han pasado por el proceso de acompañamiento social definido en la metodología de trabajo, abordada a través de los cuatro componentes del programa: vinculación a redes sociales; fortalecimiento de la organización comunitaria; cuidado y mantención de la vivienda y espacios de uso comunitario; y asesoría legal en materias asociadas a la vivienda, la organización social y la convivencia entre vecinos.

6. LINEA DE TIEMPO

En el presente capítulo se entrega una visión cronológica con los hechos considerados más relevantes en la ejecución del programa, lo que permite situarse a través de su historia. Una gráfica general se muestra a continuación, más abajo se entregan algunos detalles.

Esquema N°1 – Línea de Tiempo del Programa Chile Barrio



1994: bajo el mandato del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, surge el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP)¹⁷, el que buscaba enfrentar a través de acciones concretas el problema de aquellas familias que vivían en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

1995 – 1996: En el Comité Social de Ministros se establece un diagnóstico acerca de que la población en extrema pobreza parecía no poder superar su condición a través del crecimiento económico ni de las políticas sociales tradicionales.

1996: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en conjunto con MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) y SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) contratan la ejecución de un catastro de campamentos a nivel nacional (Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares, Chile), el que es efectuado por el INVI (Instituto de la Vivienda) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile.

1997: En el ámbito del Programa Nacional de Superación de la Pobreza nace el programa Chile Barrio. Se da inicio con una fase piloto que incluye 20 asentamientos en las regiones V, VIII, X y R.M.

1998:

- Se crea la comisión asesora “Directorio del Programa Chile Barrio”¹⁸ encargada de proponer al Presidente las medidas a adoptar por los diversos ministerios y servicios en el marco del programa, asesorándole en estas materias e informándole acerca de su desempeño e implementación. Lo integran en el tiempo el MINVU, MIDEPLAN, FOSIS, SUBDERE, DIPRES, SENCE y PRODEMU.
- Se constituye formalmente el Programa Chile Barrio. Se define el marco de acción del referido Programa. En el mismo se señala que su “objeto es contribuir a la superación de las situaciones de marginalidad social y económica de miles de familias que habitan asentamientos precarios en el país”¹⁹.
- Asume su cargo el primer Director Ejecutivo del programa, Felipe Sandoval B., quién ejerce sus funciones hasta marzo del año 2000.

¹⁷ Discurso Presidencial, 21 de mayo de 1994.

¹⁸ D.S MINVU N° 20 de 30 de enero de 1998.

¹⁹ D.S. MINVU N° 33 de 11 de marzo de 1998.

- Se da inicio a la fase regular del programa, cuyo objetivo es cubrir a las familias de los asentamientos en todas las regiones, en forma creciente, y hasta 2001. La inclusión es función de la existencia de factibilidad técnica del proyecto.

2000: Asume como Director Ejecutivo del Programa Patricio Vallespín López.

2001: En informe al Congreso Nacional, de julio de 2001, la Dirección Ejecutiva del Programa informa que las últimas intervenciones se efectuarán el año 2005, para concluir con los egresos el año 2006.

2002:

- La ley de presupuestos de ese año crea un nuevo programa presupuestario denominado “Chile Barrio”, radicando allí, a partir de ese momento y de forma creciente, los recursos financieros sectoriales. Hasta ese momento cada institución participante debía considerar individualmente en la formulación presupuestaria anual los fondos requeridos, situación que no se demostró adecuada dadas las prioridades sectoriales. Ese año se incluyen en ese nuevo programa presupuestario los recursos asociados a gastos corrientes, y para inversión aquellos correspondientes a las líneas habitacionales del MINVU. El fundamento de este cambio es asegurar el financiamiento para las diversas líneas programáticas en los tiempos requeridos, reflejando explícitamente el compromiso del Gobierno con el Programa, y transformándose en una señal fuerte hacia los servicios involucrados. En las páginas 36 y 37 se entrega un relato detallado de este evento.
- Se crea el Programa “Un barrio para mi familia”, como una adaptación del programa MINVU “Formación para la Vida en Comunidad”. El foco está centrado en la consolidación de la vida comunitaria y en la inserción de las familias en el nuevo barrio o su reinserción si se trata de radicación. Este programa se implementa como respuesta a la ausencia de actividades que den cuenta integral del componente de habilitación social.
- Se aprueba el Plan Nacional de Infraestructura, que contiene un programa físico y financiero para aquellos asentamientos no intervenidos hasta esa fecha, desglosados por actividades e institución involucrada. Se comprometen recursos por aproximadamente MMUS\$ 600 en el periodo 2002 – 2006. Al 31.12.2001, y habiendo transcurridos 4 años desde la entrada en régimen del programa, se había logrado egresar a un 28% del total de familias, aproximadamente 30.000.

- Se modifica la estrategia de intervención en los asentamientos, desde una que requería para su incorporación la obtención previa de la factibilidad técnica del proyecto, a una que considera la intervención en todos los asentamientos sin considerar necesariamente lo anterior. El fundamento de este cambio es acelerar las intervenciones, dada la imposibilidad de lograr los objetivos comprometidos con el Congreso Nacional, bajo los requerimientos vigentes.
- A contar de marzo de ese año asume como Director Ejecutivo del programa el ex diputado Andrés Palma I.

2003:

- Siguiendo con la tendencia concentradora, la ley de presupuestos de ese año (aprobada en 2002) radica los recursos del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) de SUBDERE, que debieran destinarse a Chile Barrio, en el nuevo programa presupuestario.
- Se crean los Ejecutivos de Cuenta, en la estructura del Programa, encargados de la supervisión del trabajo en cada una de las Secretarías Técnicas Regionales (STR).
- En marzo asume como Director Ejecutivo del Programa Gonzalo Duarte L.
- A fines de este año se habían egresado un 52% de las familias catastradas, aproximadamente 55.000 familias.

2005:

- Desde septiembre asume como Directora Ejecutiva del Programa Silvia Araos H.
- A fines de año se han egresado un 88% de las familias catastradas, aproximadamente 93.000 familias.

2006:

- Asume como Director Ejecutivo del programa René Morales M.
- Se informa que el programa continuará su ejecución hasta el año 2007, dado los retrasos en diversos proyectos.
- La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda encarga una evaluación de impacto del programa.

II. EVALUACION DE STACKEOLDERS

Esta etapa busca completar el proceso de obtención de información iniciado mediante la recolección de información secundaria, y resumida en las secciones anteriores. Se aplicaron encuestas estructuradas y entrevistas con respuestas abiertas a actores principales. Si bien, de acuerdo a la metodología propuesta por el Análisis Organizacional y de Programas esta actividad debiera incluirse en el acápite “Cuantificación y Análisis”, se ha optado por hacerlo separadamente con el único objetivo de facilitar la comprensión del trabajo, al agrupar en los números I y II el conjunto de información recolectada, insumos que a través de su procesamiento permitirán extraer conclusiones y aprendizajes desde el número III en adelante.

2.1 Aplicación de encuestas y metodología de procesamiento de resultados.

El proceso de obtención de información directa se materializó a través de entrevistas a 10 actores relevantes, quienes han tenido participación en el desarrollo del Programa. Estos informantes pertenecen a las siguientes instituciones: Chile Barrio central, regional y local, SUBDERE, MIDEPLAN, FOSIS, SENCE y DIPRES²⁰. Son entrevistas individuales y reservadas (esto se compromete previamente).

Los espacios de análisis considerados en las encuestas incluyeron servicios, relación con el entorno, estructura, procesos de toma de decisión, procesos sustantivos y de soporte, sistemas, recursos y clima organizacional. Para cada concepto se califica entre 1 y 5, valores que representan los extremos de un continuo, para “muy en desacuerdo” y “muy de acuerdo” respectivamente.

Los resultados obtenidos se muestran en base al promedio de la calificación en cada concepto para el conjunto de entrevistados. Se debe señalar que del total de entrevistados se obtuvieron 9 encuestas calificadas. Al Director del Programa no se le solicitó completar la encuesta en función de que sólo ha asumido funciones a partir del 30 de marzo de 2006. Sin perjuicio de lo anterior, se ha entrevistado y obtenido sus apreciaciones para el conjunto de preguntas abiertas generales²¹, las que también fueron consideradas, parcial o completamente, para el resto de los entrevistados.

²⁰ En anexo N° 5 listado de entrevistados.

²¹ Ver anexo N°6.

Con la finalidad de dar sentido interpretativo al conjunto de respuestas se ha optado por establecer rangos de agrupación. Los rangos se conforman en función de los promedios de puntajes asignados por los entrevistados a cada afirmación. Esto supone que cada entrevistado tiene el mismo peso en relación a las respuestas, lo que parece apropiado.

Una tabla con los rangos y criterio definido en cada uno, se muestra en la tabla N° 7 abajo, y una clasificación de Fortalezas y Debilidades se entrega en anexo N° 4.

Tabla 7: Rangos de agrupación.

Rango	Criterio
1 – 2,9	Constituye un problema relevante o debilidad.
3 – 3,9	Comportamientos regulares, eventualmente mejorables.
4 - 5	Constituye un aspecto positivo o fortaleza.

INSTITUCION		PROM
Nº	ASPECTOS ESTRATEGICOS E INTERINSTITUCIONALES	
1	Hay un plan estratégico de desarrollo claro para la organización.	3,6
4	La organización tiene una buena imagen y está bien posicionada en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios.	4,0
6	Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la organización.	2,6
8	Las relaciones con las entidades que rodean a la organización, que la financian, y-o que conforman su entorno relevante, son claras, libres de conflicto y adecuadas.	3,0
Nº	ORGANIZACIÓN, COORDINACION Y LIDERAZGO	
2	No existen conflictos de poder intra o extra institucionales que puedan amenazar el adecuado desempeño de la organización.	2,6
5	No existen “insularidades”, es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan.	3,1
6	La estructura organizacional es adecuada. Todos tienen claro “que le toca hacer a quien”, y cuales son las formas de relación entre diferentes unidades de la organización.	3,8
7	El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores es muy adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	3,2
Nº	PROCESOS SUSTANTIVOS Y ATENCION AL USUARIO	
2	Los procesos sustantivos de atención al usuario están bien definidos y optimizados	4,0
3	Las quejas de los usuarios son poco frecuentes, y cuando ocurren son atendidas oportunamente. En suma, hay una atención de calidad.	3,5
Nº	PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y DE SOPORTE	
3	La contabilidad y el control del ejercicio presupuestal forman parte efectiva de los instrumentos de control de gestión de la organización, pues se usan para tomar decisiones relevantes.	3,5
4	Los procesos de soporte administrativo y presupuestal funcionan adecuadamente.	2,8
Nº	RECURSOS	
1	Existen recursos presupuestales de gasto corriente mínimos indispensables para soportar la operación institucional.	3,8
2	Existe la disponibilidad de personal necesario en calidad y cantidad.	3,7
Nº	RECURSOS HUMANOS Y CULTURA ORGANIZACIONAL	
2	Existe buena motivación en el personal.	4,4
Nº	SISTEMAS Y CONTROL DE GESTION	
5	Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización.	2,6
7	Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están adecuadamente enlazados.	2,4

DISEÑO DE PROGRAMA		PROM
Nº	ENTORNO	
1	El programa ha contado con el interés y apoyo de las autoridades relevantes, tanto en la institución como en DIPRES	3.7
3	El programa, desde un punto de vista de políticas públicas, es coherente y no contradictorio con los de otras entidades de gobierno.	3.9
4	La situación electoral y de política contingente no generó cambios que afectaron el desarrollo del programa	2.8
7	Si el programa contempla transferir recursos o apoyo a terceras instituciones o personas, estas están en condición de absorber provechosamente esta ayuda.	3.3
Nº	PLANIFICACIÓN DEL PROGRAMA	
2	El alcance del programa ha sido adecuadamente definido (cuáles son sus etapas y productos comprometidos)	4.0
5	Se han definido adecuadamente qué recursos (humanos y materiales) y en qué cantidades serán necesarios para la ejecución del programa	3.6
6	Se ha realizado una adecuada estimación de los costos de los recursos necesarios para completar las actividades del programa	3.7
8	Se ha realizado una adecuada definición de los estándares de calidad del programa y la forma de satisfacerlos	3.4
9	Se ha diseñado adecuadamente la organización necesaria del programa, con una definición de perfiles, roles, responsabilidades y líneas de reporte	3.6
12	Se ha definido un Plan de Comunicaciones del programa, en el que se ha determinado las necesidades de información y comunicación de los interesados y stakeholders del programa: qué información necesita cada uno, cuándo la necesitará, y cómo le será entregada	3.3
13	Se han identificado los riesgos (políticos, presupuestales, organizacionales, técnicos, etc.) que pueden afectar al programa y se han documentado sus características	2.7
15	Se ha definido un Plan de Respuesta a Riesgos, con los procedimientos y técnicas para aumentar las oportunidades y reducir las amenazas a los objetivos del programa	2.8
19	Se ha definido un procedimiento claro y formal respecto de la aprobación, control y documentación de cambios del programa	2.9
21	Se han diseñado indicadores de desempeño del programa, respecto de Eficacia, Eficiencia y Calidad, que permitan medir posteriormente sus resultados	2.8

EJECUCIÓN DE PROGRAMA

PROM

Nº	INTEGRACIÓN	
1	La ejecución del programa ha integrado adecuadamente los requerimientos técnicos, políticos, financieros, y los plazos.	3.3
2	La participación de los distintos actores relevantes del programa y sus respectivos entregables, ha sido adecuadamente coordinada, de manera de asegurar el cumplimiento de los objetivos definidos	3.7
3	Las relaciones intrainstitucionales (CHB - MINVU) están razonablemente libres de conflicto y permiten la ejecución del programa.	3.3
4	El programa tiene una buena imagen y está bien posicionado en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios.	4.1
5	Los acuerdos interinstitucionales necesarios para la ejecución del programa fluyeron a la velocidad adecuada.	2.8
6	Las diferentes unidades de la institución fueron adecuadamente coordinadas entre si en lo que concierne al programa.	3.4
7	Las instituciones participantes priorizaron el Programa en la elaboración de sus presupuestos anuales.	3.0
8	Los STR y los SDB lograron articular las coordinaciones que se les demandaban, en sus niveles respectivos.	4.1
9	Hubieron siempre reuniones periódicas de información y coordinación entre el equipo de proyecto y las contrapartes.	3.7
Nº	ALCANCE	
1	Los productos generados se ajustaron adecuadamente a lo comprometido originalmente en la definición del programa	3.3
3	La definición del alcance del programa (y sus modificaciones) ha sido adecuadamente comunicada a todos los interesados en el programa	3.2
4	Se dejaron instaladas adecuadas capacidades de gestión en organismos regionales y locales.	2.7
Nº	TIEMPOS	
1	La ejecución del programa cumple adecuadamente lo estipulado en su Cronograma, en cuanto a actividades y plazos comprometidos	2.9
2	Existe una adecuada gestión de los cambios requeridos en las actividades del programa, los cuales son formalizados mediante la actualización del Cronograma	2.8
Nº	COSTOS	
1	Los costos de ejecución del programa no han experimentado una variación significativa respecto de su presupuesto original	3.3
2	Existe una adecuada supervisión de los costos del programa, de manera de establecer las acciones correctivas necesarias, para mantener el costo total dentro de los límites aceptables	3.3
Nº	CALIDAD DEL programa	
2	Los hitos o productos intermedios previstos a la fecha han cumplido adecuadamente con las expectativas en cuanto a su calidad	3.7
3	Se ha definido y realizado algún proceso de Auditoría Externa durante la ejecución del programa, y sus resultados han sido informados y compartidos a todos los interesados, de manera de corregir las deficiencias detectadas	3.6
4	El Programa logró entregar soluciones integrales a sus beneficiarios, cumpliendo adecuadamente con el objetivo general.	3.0
5	Los SDB han contribuido adecuadamente al logro del Programa.	4.0
6	Los SDB entienden claramente las demandas desde CHB.	4.0
7	Los SDB cuentan con un procedimiento establecido para gestionar la intervención con los organismos involucrados (FOSIS, SENCE, etc...)	4.0

EJECUCIÓN DE PROGRAMA

PROM

Nº	RECURSOS HUMANOS	
1	Existe un adecuado liderazgo por parte del actual Director de programa, referido a su equipo de trabajo y a su interrelación con las autoridades (internas y externas) relevantes para el desarrollo del programa	3.7
2	El equipo de trabajo del programa, está adecuadamente motivado, capacitado, coordinado y cohesionado, y no existen mayores conflictos entre ellos, o con el resto de la Institución	4.1
3	Hay reuniones periódicas de información y coordinación al interior del equipo de programa	4.6
Nº	COMUNICACIONES	
1	Existe una adecuada y oportuna distribución de la información relevante, a todos los interesados del programa	4.0
2	Se ha realizado una adecuada documentación de las tomas de decisiones y cambios relevantes	2.9
3	Se han documentado adecuadamente los productos entregados durante la ejecución del programa y la conformidad de los interesados relevantes al respecto	2.9
4	Los mecanismos de participación de los pobladores son efectivos.	3.9
5	Los pobladores siempre estuvieron informados del estado de situación de su proyecto, y las etapas siguientes.	3.9
6	El componente asociado a capacitación (SENCE) fue el resultado de un diagnóstico de necesidades asociadas a demandas laborales del mercado.	2.7
7	Para este componente existe un seguimiento de resultados a posterior.	2.0
8	El diseño del Programa UBPMF es el resultado de un diagnóstico previo de necesidades.	3.4
9	Para estos beneficiarios existe seguimiento a posterior respecto de los resultados alcanzados en cada componente.	2.3
Nº	RIESGOS DEL programa	
3	Existe una instancia de evaluación periódica del programa, que permita determinar la necesidad de reajustarlo , si no existen las condiciones adecuadas para que éste continúe su desarrollo con éxito	2.9
Nº	GESTIÓN INTEGRAL	
1	Se ha analizado el grado de complejidad de la Institución en que se inserta el programa y se han establecido acciones que permitan alinear el programa con su estrategia, estructura, cultura, personas, procesos, sistemas, recursos y posicionamiento político, de manera de asegurar su éxito	3.0
Nº	GESTIÓN DE EVALUACIÓN DE IMPACTO	
1	Se ha definido una métrica de línea base al inicio del programa, consensuado con las autoridades relevantes, en relación a los efectos esperados del programa	2.8
2	Durante la ejecución del programa, se ha recopilado sistemáticamente la información adecuada para monitorear la evolución de los resultados y el grado de impacto del programa	2.9
3	Se ha definido claramente un modelo de Evaluación de Impacto ex post, determinando los factores relevantes y su peso específico en el resultado final esperado	2.6

III. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION

Una vez recopilada y evaluada la información básica y relevante, corresponde identificar los aspectos positivos y problemas importantes, que permitan derivar en posibles espacios de mejoría, y extraer las lecciones aprendidas.

Tal como se señaló más arriba, la identificación de estos aspectos relevantes, positivos y negativos, se hace considerando el conjunto de información que se ha logrado reunir en las etapas I y II anteriores, a saber:

- a) Información secundaria, resumida en la primera parte del trabajo.
- b) Aplicación de encuestas de percepción a actores relevantes.
- c) Entrevistas abiertas a actores relevantes para profundizar aspectos específicos.

El proceso de análisis busca integrar este cúmulo de información, por lo que sus conclusiones no responden a ninguna de ellas en particular. Es muy necesario precisar este punto por cuanto existe la tentación por parte del lector, de tratar de obtener una relación 1:1 entre, por ejemplo, el resultado numérico de las encuestas de percepción y las conclusiones obtenidas.

Desarrollado este proceso y consecuentemente definidos los aspectos positivos y problemas relevantes (números 3.1 y 3.2), se presenta un mapa de relaciones entre los ámbitos más relevantes (número 3.3) – Diagrama Sistémico – el que busca integrar gráficamente la interacción entre las principales causas encontradas y sus efectos.

3.1 Aspectos Positivos

1. Organización con buena imagen y posicionamiento.

El programa logró crear una imagen positiva a nivel de beneficiarios, entes políticos relacionados (nivel municipal, parlamentarios) y otras instituciones. No siempre se asocia al logro integral de sus propósitos sino que se le visualiza como incorporando otras dimensiones tales como herramienta flexible, catalizador de procesos al interior del MINVU, desarrollador de formas de intervención innovativas, y también, instrumentalmente como ventanilla única.

Por ejemplo, uno de los entrevistados señaló respecto de la continuidad para el 2007: **“Los parlamentarios de la Comisión de Vivienda exigieron que el programa debía continuar; que no podía terminarse”**.

Por otra parte, esta conclusión se refirma al constatar que el concepto es calificado en la encuesta con **promedio 4,1**, uno de los más altos para el conjunto de factores analizados.

2. Adecuado diseño de un esquema de intervención en los Asentamientos.

Se refiere a que logró desarrollar (tal como se señalaba en el cuarto componente) una modalidad de intervención intersectorial, descentralizada y participativa, que permitió definir la coordinación y participación de los distintos sectores y niveles gubernamentales en cada etapa de las intervenciones. El anexo N° 2 muestra el esquema aplicado. Esto dice relación con el **diseño** de los procesos, y se constituye en un esquema potencialmente replicable en acciones similares. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la implementación, lo que, como se revisa posteriormente, depende además de otros factores institucionales y hasta personales.

En este aspecto, el concepto asociado a la definición de procesos sustantivos de atención al beneficiario (definición y optimización), así como los alcances del mismo (etapas y productos), son calificados separadamente **con promedio 4**.

3. Mejoramiento de la calidad de vida.

Si bien el propósito inicial del programa, “contribuir a la superación de la pobreza”, a juicio de investigador no se cumple, dada la ausencia de un componente desarrollado y potente

para habilitación laboral, no puede dejar de constatarse un impacto en relación al “mejoramiento de la calidad de vida”, asociado a los componentes de infraestructura y habilitación social comunitaria - lo que da cuenta de la realidad por sobre el diseño. Dos elementos fundan esto. El primero, referido a la dotación de infraestructura en relación a su situación original y, el segundo, el que se haya logrado un 62% de las soluciones en radicación, es decir en el mismo lugar donde vivía el beneficiario. Este es claramente un factor positivo adicional por cuanto no sólo era posible que se entregaran mejores soluciones (al menos más completas) sino que además, afectando las redes sociales existentes en menor proporción que los programas tradicionales.

4. Información y participación de pobladores.

Se aprecia como un elemento positivo el grado de participación de los pobladores, en cuanto a: a) acordar y ratificar el Plan de Acción Compartido, b) hacer seguimiento de la construcción de su solución, c) participar en los fondos concursables que provee el programa *Un Barrio para mi familia*, y d) involucrarse en el proceso de conocimiento y trabajo que demanda su nueva realidad. En esta dimensión **el promedio de las calificaciones es de 4**, tanto para los mecanismos de participación como para la información asociada al estado de los proyectos y sus etapas siguientes.

“Una vez al mes el Comité de obras (municipalidad, ITO, constructora, SDB y representantes del asentamiento) podía ir a ver el avance de los trabajos, se levantaba un acta en conjunto, la que debía ser respondida por la constructora en la visita siguiente”.

5. Mayor diversidad y completitud en la provisión de soluciones.

Este aspecto es evaluado muy positivamente por todos los entrevistados, porque a diferencia de los otros productos sectoriales (MINVU y SUBDERE), el programa desarrolló 15 opciones distintas de soluciones de infraestructura²², lo que permite cubrir toda la gama de necesidades detectadas. **“Es una fortaleza el que los proyectos no quedaran con partes pendientes (ej. muros de contención u otros), tal como muchas veces ocurre con los proyectos sectoriales”.** Asimismo, en la evaluación de entrevistados, la definición de alcances del programa (etapas y productos) es muy bien conceptualizada con un **promedio de calificación 4**.

²² En anexo N° 7 se incorpora tabla.

6. Flexibilidad presupuestaria.

Similar a lo anterior, en cuanto a que el nuevo diseño presupuestario (transferencias desde Chile Barrio) otorgó facilidades para la reasignación de fondos sin mediar los procedimientos de tramitación de decretos para una parte importante de los recursos involucrados. También permitió el manejo ínter temporal según ritmos de ejecución dada la existencia de un plan de gastos que otorgaba un marco global. El nuevo diseño buscó mayor control y celeridad en la ejecución, y por lo tanto entregó la gestión a la Dirección Nacional del Programa. La mejor constatación de este hecho es la mejora de efectividad que se aprecia a partir del año 2003 en cuanto a aporte de recursos y oportunidad, lo que redundó finalmente en incrementos relevantes en la cobertura (datos en tabla 4).

Normalmente, una vez asignados los recursos para una línea de gasto específica, sólo mediante un acto administrativo (dictación y tramitación de un decreto de modificación presupuestaria), que puede tomar algunos meses en su completa tramitación, se pueden reasignar recursos a otros fines, ante cambios en el escenario de ejecución o en la planificación. La contrapartida negativa es que faltaron sistemas de control financieros en el Programa, una vez que la dirección del programa se convirtió en responsable de esta gestión financiera (esto se revisa con mayor detalle en el número 3.2 siguiente), lo que puede refrendarse además en el extracto de la rendición de cuentas de la Contraloría General de la República que se acompaña en la sección de problemas relevantes

7. Focalización Territorial.

Se refiere a una fortaleza del diseño y posterior ejecución. En este caso, es un aspecto a destacar por cuanto el diseño inicial entregó una herramienta poderosa para la determinación del grupo objetivo. Indudablemente, esto facilitó aspectos tales como la determinación de beneficiarios (eran aquellos radicados en los asentamientos catastrados), exponiéndolos a las instituciones participantes y facilitando el ejercicio de diagnóstico, se haya efectuado con el mayor provecho posible, o no.

Indudablemente se trata de una fortaleza que permite lograr una mayor eficacia en relación a los programas tradicionales de vivienda. Un estudio realizado por la consultora FOCUS el año 2002²³ (contrapartes MINVU y Dipres) determinó en base a antecedentes

²³ Informe Evaluación Política Habitacional – Consultora FOCUS – 2002.

de la encuesta CASEN que la desfocalización de beneficiarios para el programa de Vivienda Básica MINVU alcanzaba a un tercio del total de las soluciones otorgadas.

3.2 Problemas relevantes

1. Debilidad en sistemas de control financiero y físico.

Este aspecto, es relevante en cuanto estos sistemas de apoyo son los que permiten respaldar las decisiones de gestión financiera y física del programa. Se inserta además en el ámbito de la capacidad de generar efectiva transparencia respecto de los recursos involucrados.

Si bien el diseño inicial del programa (Chile Barrio como coordinador) no hacía necesario el desarrollo de estas capacidades pues cada institución debía velar por sus propias acciones, a partir del año 2002, y de manera creciente, el programa pasó de una función de “coordinadora”, a “responsable financiero”, lo que no se acompañó con la implementación de mecanismos sólidos de respaldo. Se creó un programa presupuestario especial, pero ante los plazos ajustados, el programa generó un énfasis en la transferencia de recursos hacia las instituciones involucradas, sin desarrollar o proveerse de mecanismos adecuados de control de la calidad de su ejecución.

Estos resultados se refuerzan al observar al menos tres grupos de respuestas en las encuestas: compatibilidad y enlazamiento de sistemas informáticos; entrega de datos útiles y fidedignos para la toma de decisiones; y soporte administrativo y presupuestal. En todos ellos **el promedio de la calificación de los encuestados es de 2,65.**

Para ilustrar mayormente lo anterior, se transcriben respuestas (correo electrónico) a peticiones de información sobre información estadística de dotación de personal y de remuneraciones, así como para costos promedios de soluciones, respectivamente:

“La información estaba desde el 2000 en adelante, pero a raíz de un problema que tuve con mi computador perdí los archivos de los años 2000, 2001 y 2002. Déjame ver que puedo hacer con nuestros registros en papel y te cuento.”

“Nunca se ha calculado acá el costo para todo el programa, salvo información aislada de algunas regiones y asentamientos.”

Se debe señalar que la decisión de asignar responsabilidad financiera a Chile Barrio se fundó en los análisis compartidos en el Directorio Nacional acerca de que los logros obtenidos a esa fecha, así como las dificultades pasadas (y consecuente incerteza futura) para comprometer recursos sectoriales en los plazos y cantidades requeridas, hacía necesario generar un reflejo presupuestario separado, para lo que se crea el programa presupuestario “Chile Barrio”, que a partir de 2002 incorporó crecientes recursos y facilidades administrativas que permitieron dar una seguridad a la ejecución de los componentes que subsistieron finalmente (básicamente el de infraestructura y el de habilitación social). Ex post, si bien esta acción tiene una evaluación positiva en cuanto contribuyó a agilizar la ejecución del programa y otorgó mayores certezas a la ejecución (generación de compromisos financieros en plazos), dado que ahora una parte importante de los presupuestos de otras instituciones dependían de las transferencias desde Chile Barrio, también desvirtuó uno de sus pilares novedosos, cual era la coordinación como medio de acción.

Con esta nueva modalidad, Chile Barrio se transforma en una especie de “adquirente directo de bienes y servicios desde el sector privado y público”. Desde una perspectiva más filosófica, viene a ser una suerte de reconocimiento del excesivo optimismo que fundó el diseño inicial teórico, respecto del compromiso entre instituciones y con el programa, así como en la coordinación. Es un reconocimiento de la profunda sectorialidad e insularidad del Estado, de las enormes dificultades para superarlas y de la aparente necesidad en nuestro sistema, de una asociación clara entre el responsable programático y el financiero, fundidos en un único ente reconocible y demandable.

Con la nueva modalidad de gestión financiera, se producen por tanto dos efectos principales, se gana en efectividad, medida como logro de los resultados programados en los plazos comprometidos, pero se pierde en “*espíritu*” respecto de la coordinación intersectorial como medio de obtener estos resultados.

Una constatación adicional de la debilidad de los sistemas de control se encuentra en la cuenta anual del año 2004 de la Contraloría General de la República que audita el Programa Chile Barrio en la Región Metropolitana. A continuación se transcriben los elementos principales: **“La inversión en el Programa Chile Barrio en la Región Metropolitana para el ejercicio 2004, fue de \$ 7.103.338.000, de los cuales se examinó la suma de \$ 3.191.258.000, lo que representa un 44,93 % del universo. En el mismo período examinado, la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo por este**

concepto traspasó a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) la suma de \$ 34.803.724.000, los cuales estaban destinados a financiar exclusivamente proyectos Chile Barrio del Programa de Mejoramiento de Barrios, de acuerdo a la Glosa N° 7 de la Partida 18, Capítulo 01, Programa 02 de la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2004. Sobre dicho particular, se solicitó a la SUBDERE información analítica para comprobar si se había cumplido con la disposición de la glosa. De acuerdo a lo informado por esa repartición, las remesas de fondos efectuadas a los Gobiernos Regionales se efectúan por montos globales incluyendo tanto los fondos transferidos por Chile Barrio como de otro origen, sin individualizar los programas, por lo que no fue posible establecer el cumplimiento del objetivo definido por la glosa N°7 del Presupuesto. En lo relativo a las transferencias de fondos que realiza SERVIU Metropolitano a las municipalidades, se constató que la cuenta “Deudores por Rendiciones de Cuenta Programa Chile Barrio”, mantenía un saldo por rendir ascendente a \$ 5.255.400.254, proveniente del año 1999, correspondiente a aportes entregados a 18 municipalidades de la Región Metropolitana y 6 servicios públicos. No obstante que dichas entidades no le rinden cuenta oportunamente, SERVIU continuaba cursándoles nuevas transferencias contraviniendo lo dispuesto en la Resolución N° 759 de 2003, de esta Contraloría General que fija normas sobre rendición de cuentas. Atendido lo anterior, se efectuaron visitas a los municipios de La Florida, Paine, La Pintana, Puente Alto, María Pinto y Buin, con el fin de validar la aplicación de los aportes entregados, comprobándose que efectivamente mantienen fondos por rendir, debido a que no se han efectuado las obras pertinentes o simplemente por falta de la correspondiente rendición. También se comprobó que en otros casos estas entidades han hecho rendiciones, las cuales no fueron registradas correctamente por el SERVIU Metropolitano. En síntesis, del resultado de esta auditoría se concluye que el Programa Chile Barrio presentó deficiencias importantes, debido a que no se ejerció un control efectivo sobre los recursos, tanto por parte de la Dirección Ejecutiva del Programa como por parte del SERVIU Metropolitano.

2. Falta de relevancia del control de gestión.

Reconociendo en esta dimensión el elemento clave por el cual es posible realinear la acción de una entidad, ajustar componentes y promover cambios fundados, resulta claro constatar el poco desarrollo que esta dimensión tuvo durante la ejecución del programa.

Esta falta de relevancia se refleja en varias situaciones, a saber: **Mideplan no desarrolló una evaluación de impacto global, comprometida el año 1998²⁴**, la que debía basarse en criterios propuestos por la Dirección Ejecutiva del Programa, cuestión que tampoco se hizo; las evaluaciones globales del Programa fueron promovidas por agentes externos, y en el ámbito más concreto, sólo se implementaron 2 indicadores, ambos de cobertura, a pesar de haberse elaborado una veintena el año 2002, a partir del desarrollo del marco lógico; y finalmente, no se desarrolló metodológicamente, y como contrapartida obligada a la ejecución de acciones, un proceso estructurado, institucional, de seguimiento acerca de los efectos (resultados) que las acciones de los componentes producen en los beneficiarios.

Los encuestados, al evaluar los conceptos “existencia de indicadores de desempeño institucionales que permitan evaluar de manera fidedigna el desempeño institucional”, “seguimiento de resultados a posteriori”, “existencia de una definición de modelo de evaluación ex post”, “definición de línea métrica de base” los agruparon en el rango que los define como un problema relevante. **Su calificación promedio para este conjunto es de 2,45.**

La explicación a este fenómeno no debiera buscarse como exclusiva a este programa, sino que más bien corresponde o se inserta en la práctica habitual de la mayoría de los programas del sector público, que no evalúa sus resultados, práctica que se ha buscado mejorar con herramientas específicas desde hace corto tiempo, y en procesos voluntarios inicialmente. A esto se adiciona que muchos servicios públicos ven este proceso como una demanda externa, específicamente desde Hacienda, ajena “a lo importante”, y que se desarrolla “para cumplir”. En resumen, se trata de un proceso de aprendizaje que tomará tiempo, tal como hoy ocurre en otras dimensiones de la gestión pública.

3. Debilidad en el diseño de proyectos de inversión.

Al pasar a la etapa de cobertura de la totalidad de los asentamientos (2002 en adelante), tampoco se generó una estructura interna que permitiera asegurar la buena calidad de los proyectos, a través de Mideplan. Esto ha tenido efectos prácticos tanto en el incremento de costos en los proyectos, alargamiento de los plazos en las ejecuciones y término de las intervenciones, y utilización de mecanismos de autorización de proyectos especiales, que

²⁴ Programa Chile Barrio – Orientaciones generales – Dirección Ejecutiva – Enero 1998.

siendo legales, no son regulares. La evidencia más reciente de este fenómeno es la extensión de plazo de término del programa hasta 2007, y los incrementos de costos que superarían el 8% del costo esperado.

“Nosotros lógicamente estábamos ciertos que teníamos que aportar en esta materia, pero al final muchos proyectos salieron del SIN porque a juicio de Chile Barrio, esta institución *ponía problemas* para su aprobación”. “Siempre se puede llamar al SERPLAC directamente (es lícito) y *pasar por encima* del analista en la región”.

4. Desalineamiento con los costos institucionales (MINVU v/s CHB).

Para el caso de los costos, se señaló que las combinaciones de soluciones con otras instituciones (PMB) originaban inequidades horizontales (beneficiarios Chile Barrio en relación a beneficiarios de programas regulares MINVU), lo que no era bien visto al interior del Ministerio. Concretamente, un beneficiario perteneciente a algún asentamiento incluido en el Programa podía obtener una solución (habitacional y de equipamiento complementario) de mayor valor y calidad que un beneficiario en iguales condiciones de pobreza pero no residente en un asentamiento catastrado, dadas las flexibilidades para fundir subsidios entre instituciones participantes. Una tabla con soluciones de infraestructura posibles se entrega en anexo N°7

“Hubieron muchos casos en que los valores de las soluciones superaron largamente los costos normales de una tradicional, y no siempre eran claras las razones en cuanto a su necesidad”. “A veces se excedían los estándares por consideraciones externas al proyecto”.

5. Debilidad de una visión colectiva en actores institucionales.

Si bien no es generalizable, a grandes rasgos pudiera efectuarse una clasificación entre instituciones “participantes” y “comprometidas”. Un ejemplo de la primera es el SENCE, y para el segundo caso FOSIS a partir del año 2002. Una institución comprometida es la que en base a un diagnóstico *in situ*, modifica o desarrolla sus productos institucionales con el objeto de cumplir con el propósito que su participación en el programa tiene. Una institución participante simplemente asume a partir de su parrilla programática el tipo de

acciones que efectúa. Existe en este sentido cierta dependencia de voluntades e iniciativas individuales.

Esta situación es especialmente relevante en el caso de SENCE, dado que mediante su acción, se buscaba generar una capacidad de autovalencia de largo plazo en los pobladores beneficiarios, transformándose en el factor más relevante de “contribución a la superación de la pobreza”. Si bien este componente no desaparece, no se pudo establecer que se hubiera desarrollado una intervención integral a los problemas que del catastro se desprendían, como si fue el caso del FOSIS que durante el año 2002 adaptó el programa “Vida en Comunidad” del MINVU a los requerimientos específicos de Chile Barrio, creándose “Un Barrio para mi familia”.

“En el caso del SENCE en realidad no hubieron desarrollos *ad-hoc* para el público Chile Barrio. No había como enfrentar realmente el tema. Se pecó de poco análisis en el diseño inicial así como de desconocimiento de las reales capacidades institucionales”.

“¿Cómo no se dieron cuenta que SENCE no podía hacerlo realmente sino que era formal? Este público objetivo tal vez no era para ellos.”

Respecto de si los productos entregados por SENCE respondieron a un diagnóstico de necesidades, la evaluación de los entrevistados arroja una **calificación promedio de 2,7**.

En general, se puede señalar que la calidad de las respuestas institucionales a los “llamados” a colaborar y coordinarse, dependen fuertemente de los incentivos existentes. En este caso, cada institución cuenta ya con una agenda propia (su quehacer institucional directo), y es llamada a colaborar en un programa cuyos logros positivos no le serán directamente imputables, sin embargo, le demandará esfuerzos extraordinarios. De no mediar un fuerte compromiso político (alineamiento) en cada institución, es probable que los esfuerzos terminen diluyéndose y los aportes al programa pasen a ser los de la línea regular de acciones sectoriales, más que adaptaciones específicas o creaciones *ad – hoc* que dan cuenta de un diagnóstico de necesidades. Estos incentivos se refuerzan con un sistema de indicadores de desempeño que fueron diseñados sin considerar suficientemente las relaciones de coordinación o de cliente-servidor.

6. Presencia de factores políticos.

Nos referimos a la selección de personal regional y local. Tratándose de un programa con gran presencia en terreno, se tornó vulnerable a este tipo de situaciones, lo que pudiera haber afectado la capacidad técnica del Programa. Asimismo, se generaron roces entre distintos niveles, cierta dilución en la responsabilidad del cargo, y personas que mantienen su posición independientemente de sus resultados. Probablemente, se trata de un fenómeno que se repite en la mayoría de los programas de este tipo, lo que debiera abordarse a través de la concursabilidad de todos los cupos involucrados.

Dos elementos en las encuestas refuerzan lo anterior. El primero referido a las selección de personal, específicamente SDB, la que para el conjunto de entrevistados solo obtiene un magro **promedio de 2,8** lo que lo transforma en un problema relevante. En segundo lugar, igual opinión manifiestan al consultárseles acerca de si la situación electoral y política contingente afectó el desarrollo del programa, calificándose con igual promedio.

7. Alta rotación de Directores Ejecutivos.

Desde 1998 hasta la fecha se contabiliza un total de 6 Directores que ejercieron la conducción del programa²⁵. Su promedio de permanencia en el cargo es de 14 meses. Este elemento habría contribuido a la conformación de algunos factores adversos a una buena gestión como los señalados en los números 1, 2 y 5 anteriores. Generación de sistemas de información, desarrollo de un sistema de control de gestión y en general, visiones prospectivas, demandan además de capacidades gerenciales y profesionales pertinentes, permanencia en el cargo.

Es posible apreciar ciertos perfiles de los directores del programa que concuerdan mayormente con aspectos políticos más que gerenciales y técnicos. Dado lo anterior, los incentivos pudieron generar comportamientos que incluyeran cuasi agendas personales, las que naturalmente no estaban estrictamente apegadas a consideraciones técnicas. En este sentido, debe quedar claro que la componente política del Programa era ejercida a través del Directorio Nacional, por lo que no era deseable replicar estas capacidades en la Dirección Ejecutiva.

²⁵ Fuente: página web Chile Barrio.

Sin duda, hubiera sido deseable que este cargo hubiera sido provisto a través de un sistema de concursabilidad considerando, al menos, la gran cantidad de recursos financieros involucrados y la capacidad de gestión requerida.

8. Diseño.

Finalmente, si bien no es un factor que deba atribuirse al Programa, en cuanto gestión, debe señalarse algo respecto del diseño. La visión es que el diseño teórico institucional parece superado por la realidad en algunas dimensiones:

- Asume como hecho cierto, actitudes y compromisos institucionales hacia la coordinación interinstitucional, y la modificación de productos y procesos sectoriales. Esto se comprueba al analizar el diseño inicial, modificado a *posteriori*, en donde el éxito del programa se basaba en la generación de voluntades entre distintas instituciones, lo que pudo haber sido correcto en el ambiente político de 1996, en donde el Presidente - creador, era el catalizador. La realidad *ex post* mostró una mayor disposición hacia visiones sectoriales insularizadas, lo que determinó finalmente modificaciones importantes respecto a la administración de recursos en el gobierno posterior. Es claro que existen costos en la coordinación y esto se agrava, en este caso, por la identificación del MINVU “como responsable”, aunque Chile Barrio no era “su hijo” predilecto (razones en el número 4 anterior).
- Si el énfasis era la contribución a la superación de la pobreza, la radicación en MINVU, al parecer, no era pertinente. Por su propia realidad institucional el proceso y los tiempos se asocian naturalmente a la solución física, no dando la relevancia necesaria a los componentes sociales, y especialmente al del desarrollo del capital individual.
- El proceso de acompañamiento *ex post* es insuficiente. La hipótesis que gatilla intervenciones del Estado de este tipo, la incapacidad de las familias para auto sostentar su desarrollo, no puede obviarse 6-8 meses después de iniciarse los componentes de habilitación social. Debe existir, si se decide entregar el componente, un proceso de seguimiento, evaluación y de ser necesario reintervención, si los resultados de más largo plazo no son efectivos.

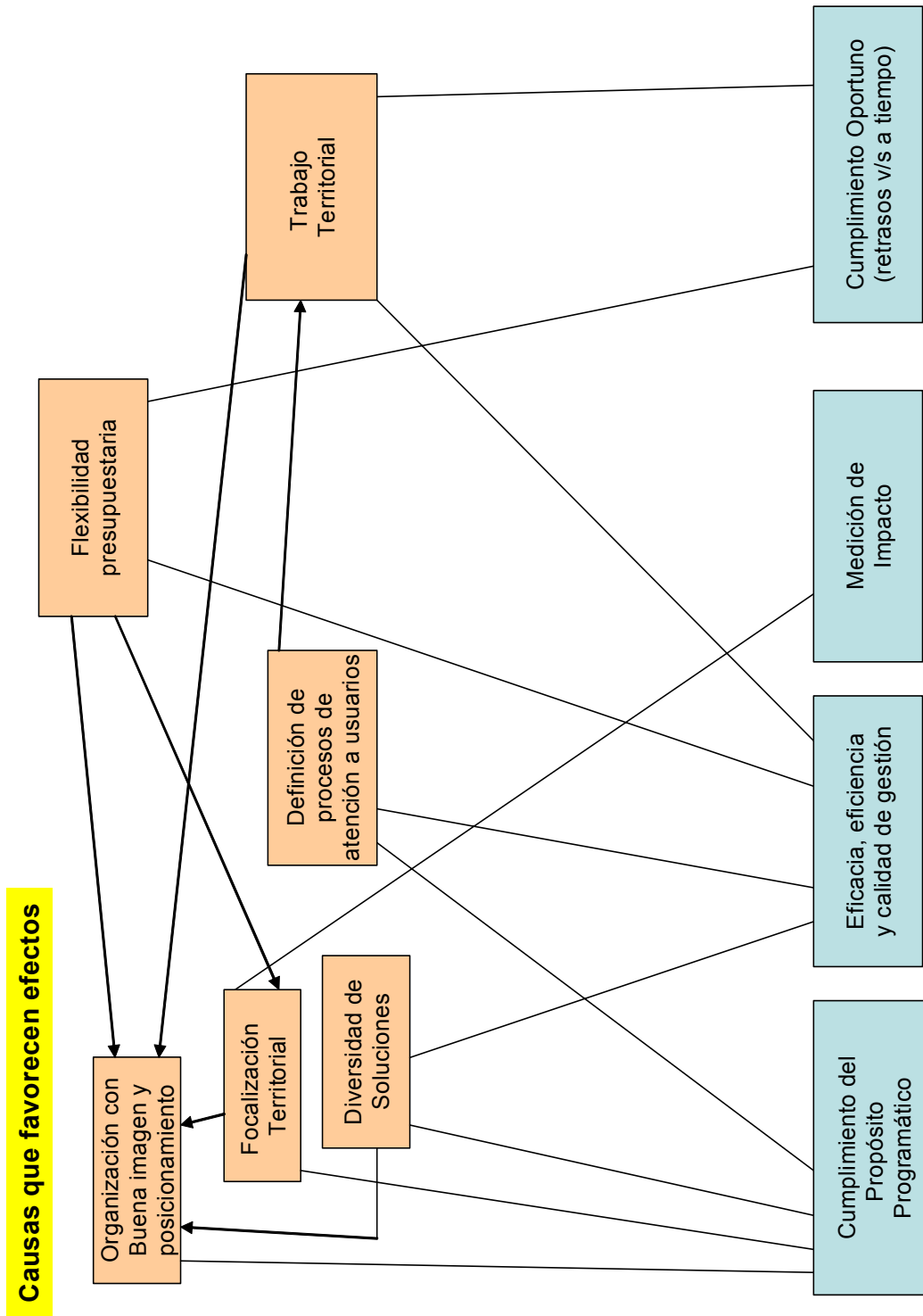
3.3 Diagrama Sistémico

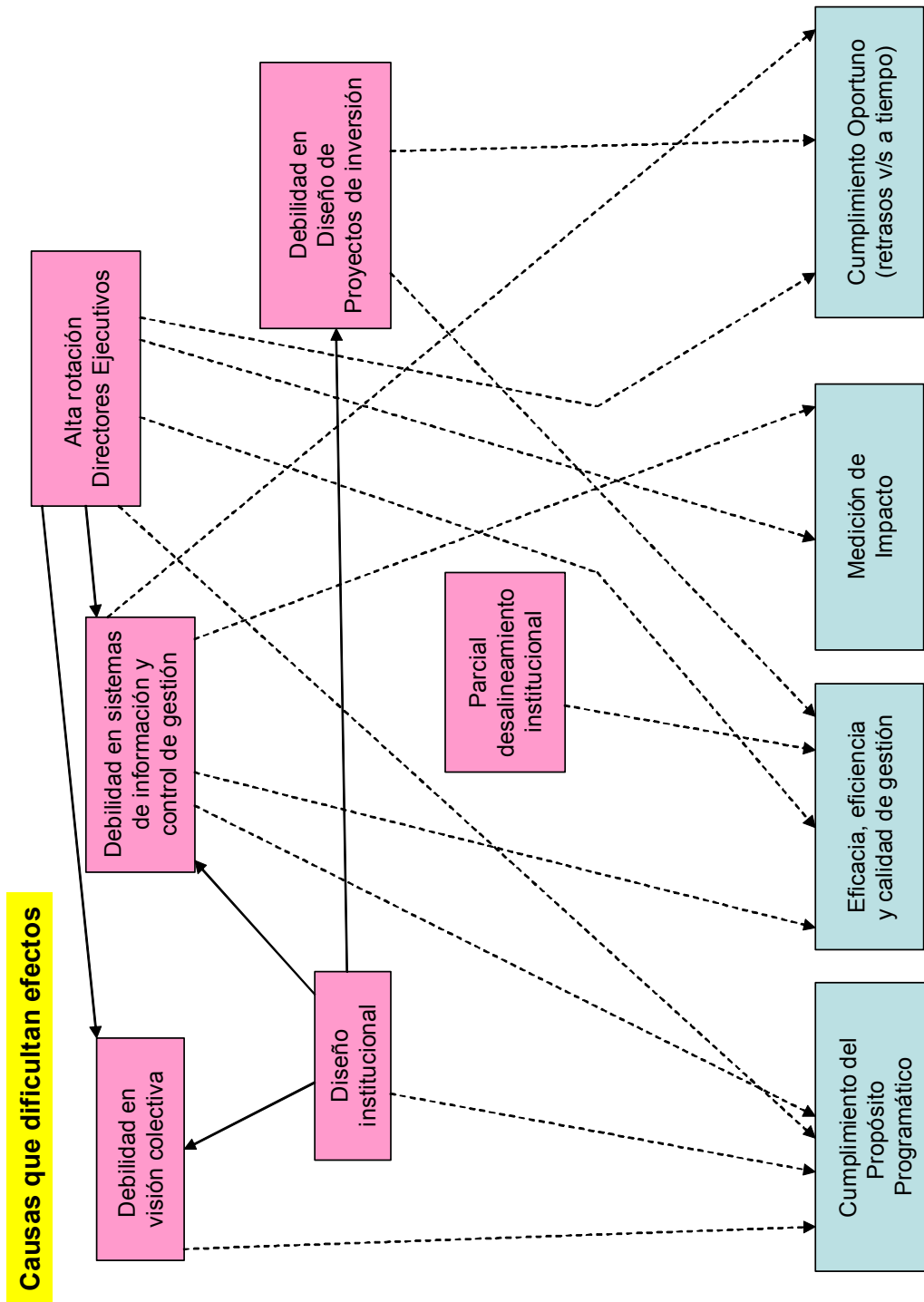
El Diagrama Sistémico busca analizar y comprender los resultados de la investigación, de una manera integral, mostrando gráficamente la interacción entre las principales **causas** encontradas (“Problemas relevantes” y “Aspectos positivos”) y sus **efectos**. Para este estudio de caso se han definido 4 efectos principales, los que se ubican en la parte inferior del diagrama, a saber:

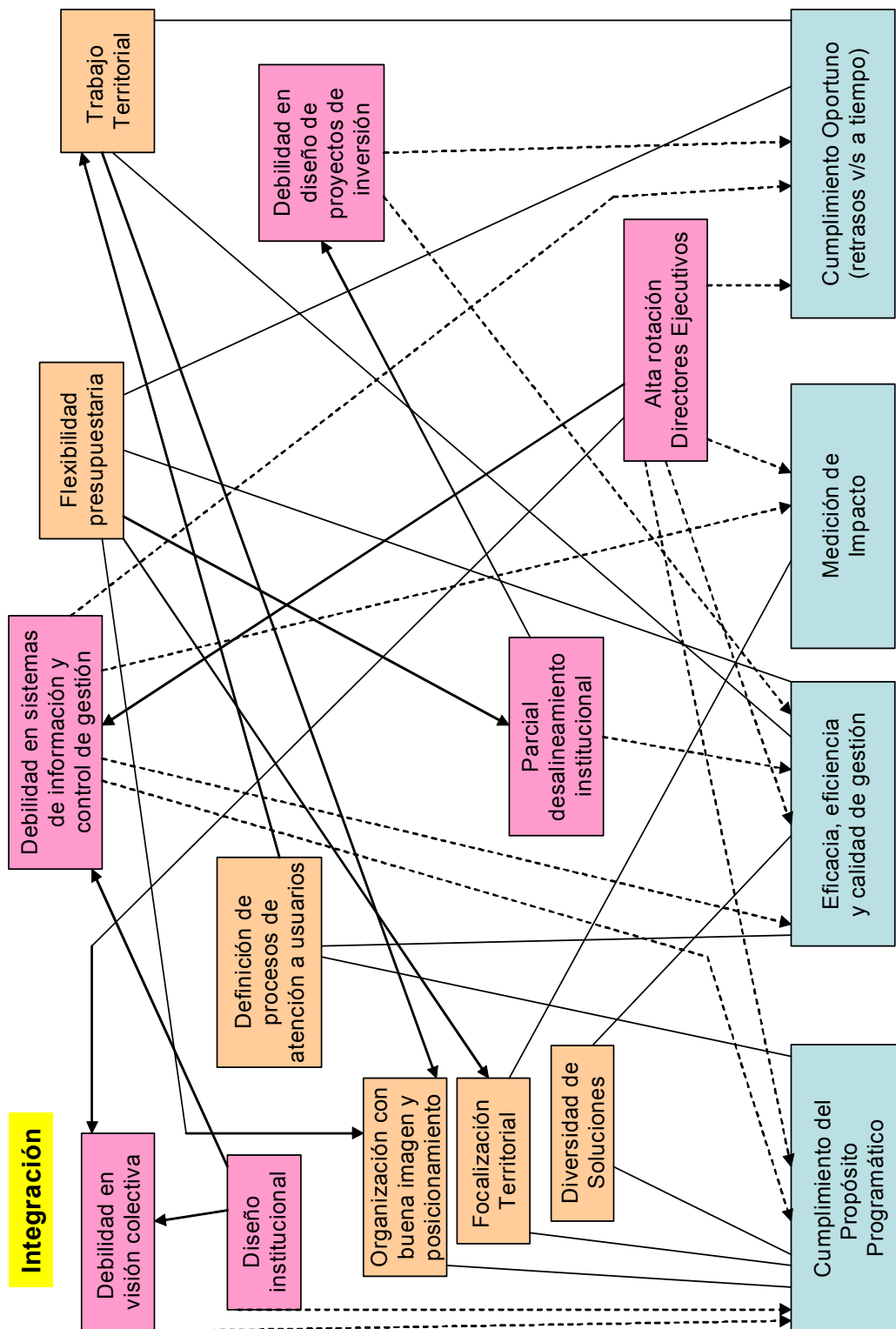
- i) Cumplimiento del Propósito del Programa: disminución del impacto de los objetivos del programa.
- ii) Eficacia, eficiencia y calidad de gestión
- iii) Medición de impacto: dificultad para medir el impacto (no es lo mismo que disminución de impacto).
- iv) Cumplimiento Oportuno: retraso o detención del programa o actividades de la organización.

En las tres páginas siguientes se muestra la construcción del diagrama en 3 etapas:

- i) Causas que favorecen la generación de los efectos principales.
- ii) Causas que dificultan la ocurrencia de los efectos principales.
- iii) Integración.







Descripción de las principales relaciones “causa – efecto” en el Diagrama.

- i) El **Cumplimiento del propósito del Programa** se ve favorecido por causas que dicen relación con la diversidad de soluciones que el programa entrega, su clara definición (diseño) de los alcances y procesos bien definidos, y también por la focalización territorial. Todos estos son elementos que ayudan a precisar productos, procesos y que se reflejan o retroalimentan con una buena imagen y posicionamiento del Programa.

Por otra parte, este efecto se desfavorece a causa de la debilidad detectada en los sistemas de información y uso de herramientas de control de gestión, así como por problemas de diseño institucional y cierta tendencia institucional a actuar reactivamente. Tal como muestra el diagrama, la rotación del directivo superior en el Programa es un fenómeno que atraviesa estas situaciones.

- ii) Respecto de **Eficacia, eficiencia y calidad de gestión**, este elemento se favorece por la flexibilidad presupuestaria que presenta la gestión de este programa así como por la buena definición de procesos y alcances programáticos.

Asimismo, la generación de este elemento se dificulta por la debilidad de los sistemas de información, el bajo desarrollo de instrumentos de control de gestión, las dificultades detectadas en el diseño de proyectos de inversión y el parcial desalineamiento institucional respecto de las líneas tradicionales de MINVU con su impacto negativo, no previsto, en la equidad horizontal.

- iii) En relación a la **Medición de impactos**, este efecto potencial se vería favorecido sólo por dos causas, la buena definición del alcance del Programa y la focalización territorial. Ambos dicen relación con la existencia de productos definidos así como de etapas y procesos establecidos, sin embargo, no dice relación con la generación y provisión de información para la medición ex - post.

Esto se corrobora al visualizar en el diagrama que este elemento se desfavorece por la debilidad de los sistemas de información y la bajísima implementación de líneas de base e indicadores que vayan más allá de mediciones de cobertura (control de gestión).

- iv) Finalmente, respecto al **Cumplimiento Oportuno**, este elemento se ve favorecido por la flexibilidad presupuestaria que permite relocalizar recursos oportunamente, y un buen

trabajo territorial que facilita el seguimiento in situ de la implementación y sus problemas derivados.

Este elemento se desfavorece por la debilidad de los sistemas de información y por las dificultades detectadas en el diseño de proyectos de inversión, instancias que favorecen retrasos respecto de metas.

Otras consideraciones

- Respecto de las causas principales se puede señalar que la “debilidad en la visión colectiva”, “la alta rotación de directores” y las debilidades del “diseño institucional” pueden señalarse como las más importantes en cuanto a afectar el cumplimiento del propósito del Programa. Son causas que juegan en contra de este logro pues debilitan los aspectos asociados a la coordinación e involucramiento de las instituciones participantes así como a la capacidad de Chile Barrio para institucionalizar procesos y reconstruirse ante cambios del entorno. Una propiedad emergente que surgió de estas interacciones fue la necesidad de intervención externa que genera una nueva forma de abordar la ejecución del programa, así como el debilitamiento de las necesidades de coordinación.
- Asimismo, y ocurrido este cambio de formas de operar, y de “espíritu” del programa, se produce un círculo virtuoso en beneficio de la **efectividad**. Este se da en la interacción de efectos tales como “flexibilidad presupuestaria” que otorga agilidad al proceso de gasto, la “diversidad de soluciones” y su fungibilidad que permite atender a múltiples tipos de necesidades bajo un mismo marco institucional, ganando en tiempo de ejecución y egresos. Finalmente resulta clave para lograr el respaldo en lo anterior, la existencia de una “Organización con buena imagen y posicionamiento”. Este factor, si bien no implica ausencia de críticas, es un requisito imprescindible para cualquier proceso que demande flexibilidades en la localización y administración de recursos.
- Por otra parte no es posible dejar de mencionar un círculo negativo que afecta la dimensión de **evaluación de la gestión**. Se conjugan efectos como “debilidad de los sistemas de información”, “falta de indicadores de base” y esta “flexibilidad presupuestaria” para que no se hiciera necesario perseguir una evaluación permanente y estructurada, de componentes y del programa en su propósito. Se transforma en un mal incentivo para la reestructuración de actividades, reenfoques institucionales y desarrollo de controles para

la ejecución. Desde el exterior esto se favoreció cuando se localizan recursos directamente en Chile Barrio pero no se acompañó de desarrollos institucionales y de control de rendición de cuentas asociadas a ejecución efectiva.

IV. CONCLUSIONES

3.1 Lecciones aprendidas

En este acápite se sintetiza el conjunto de aprendizajes que a juicio del investigador se desprenden en esta evaluación. Éstos serían los siguientes.

a) El programa constituyó una propuesta innovadora en materia de política social (intersectorialidad, focalización en el territorio, integralidad como producto de la coordinación), respondiendo en su diseño a los diagnósticos que se hacían respecto a la dificultad para superar las condiciones de extrema pobreza, aún considerando la batería de programas gubernamentales dirigidos a esos fines.

b) Una segunda evaluación que debería hacerse es en relación al propósito original del programa: “contribuir a la superación de la pobreza”. Para esta contribución, se demandaba la entrega de un producto integral, distinto a lo que cada institución ofrecía separadamente, incluyendo también, de ser necesario, desarrollos *ad-hoc*. Si se considera que finalmente se redujo a tres los componentes del programa, y que dos de ellos tuvieron desarrollos parciales o definitivamente débiles (caso de habilitación laboral), la conclusión no sería positiva. Es decir, no habría pasado de ser más que un programa “viviendista” con matices débiles en lo social.

c) Una tercera lección, que podríamos llamar “evaluación realista”, y que por tanto considera las limitaciones del sector público chileno, podría llegar a ser positiva, dado que es posible afirmar que un propósito tal como “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida” sí fue logrado. Es un logro de nivel inferior, tal vez parcial, pero esperable dadas las realidades institucionales de las que debe hacerse cargo un programa en terreno, y no desde el punto de vista de un diseño teórico. ¿Es apropiado responsabilizar al Programa de las capacidades institucionales de los otros participantes o de un exceso de optimismo en el diseño institucional? Me parece que sus resultados en materia de aprendizajes son positivos y pudiera tornarse en un catalizador para las líneas regulares del MINVU.

d) En cuarto lugar, en retrospectiva, se pecó de excesivo optimismo en el diseño como se pasa a exponer:

- Su diseño institucional consideró como muy factible una fuerte articulación entre instituciones y programas del sector público con base de aplicación en el territorio (asentamientos). Al parecer, y a la luz de la experiencia de estos años, pudiera haber sido un supuesto todavía prematuro para la realidad del sector público chileno.

Es posible señalar que los resultados obtenidos hasta la primera mitad de ejecución del programa (1997 – 2001) no fueron los esperados (ritmos de egresos y compromisos institucionales), lo que derivó en un cambio sustancial en la forma de administración del Programa. Su diseño original era desconcentrado, con instituciones coordinadas desde Chile Barrio, y se deriva a una organización con presupuesto concentrado, y transferencias de recursos hacia las instituciones participantes. La conclusión principal es que se reconoce las dificultades provenientes de la sectorialidad e insularidad de las instituciones, y se opta por un modelo tradicional en donde un ente administra los recursos directamente y adquiere bienes y servicios a los otros participantes. De este modo, ya no se depende fuertemente de las coordinaciones y voluntades sectoriales.

- Las explicaciones para este fenómeno de insularidad, pueden ser varias, pero se encuentran básicamente en la ausencia de un ente responsable fuerte y único, desde el inicio, capaz de gestionar esta realidad, proveyendo, por ejemplo, los incentivos y presiones suficientes para generar la coordinación deseada. Para el resto de los participantes, éste era un “programa del MINVU”; para el MINVU, Chile Barrio no era un “hijo muy reconocido”, que se apartaba de sus formas tradicionales de operación, generando distorsiones para beneficiarios de similares características, y ocupando parte importante de sus recursos de inversión.
- Una dimensión distinta respecto del diseño institucional es el que se refiere a la posibilidad real de tomar conciencia del propósito del programa, dada su dependencia institucional. **Su radicación en el Ministerio de Vivienda resultó una apuesta equivocada.** Considerando que el objetivo del programa era contribuir a la superación de la pobreza a través de diversas acciones, y consecuentemente su mirada superaba ampliamente el componente habitacional, **lo más adecuado habría sido radicarlo en un ministerio como Mideplan.** A la fecha del diseño de este programa, el Presidente Frei otorgaba

gran relevancia a esa institución, la que presidía el Consejo Social de Ministros. Una manifestación clara de lo anterior, es la constatación del énfasis en la solución de infraestructura, y la debilidad relativa de los componentes de habilitación social, y particularmente débil en el caso del componente de capacitación para el trabajo.

No parece exagerado hacer mención a la fábula del alacrán y la rana, el que termina picándola mientras cruza sobre ella un río, a pesar de que ambas morirían, pues esa era su naturaleza. Termina por materializarse indefectiblemente, lo que la propia naturaleza nos impone.

e) La contribución a la superación de la pobreza habría requerido desarrollar fuertemente el componente de habilitación para el trabajo. Este componente es la base o pilar para la superación de la pobreza en el largo plazo (si se cruza con mejoras en el mercado del trabajo). Indudablemente el programa adoleció de la falta de un desarrollo acabado y específico a las realidades de los habitantes de los asentamientos y su enlace con el mercado del trabajo. Nuevamente, la falta de involucramiento y la falta de capacidades institucionales pueden ser la respuesta. El “cómo” generar una mayor incorporación al mercado del trabajo es un tema no resuelto a nivel país, para todos los segmentos, especialmente para los menos capacitados. Se trata en todo caso de un tema complejo, y sujeto a discusión, partiendo por su inclusión como componente de un programa de este tipo, aunque parece haberse validado el hecho de que la institución no tuvo la flexibilidad necesaria para adaptarse a los requerimientos de esta población objetivo.

f) Finalmente, es necesario enfatizar en la debilidad asociada a la evaluación de la gestión. En cada componente se aprecia que no fue éste un objetivo perseguido metódicamente, y con el propósito de mejorar la aplicación a posterior, lo que se manifiesta en que sus diseños no consideraron esta dimensión, y hasta hoy resulta difícil obtener evaluaciones de sus resultados, que no sean parciales, o inexistentes. ¿Causas? La más plausible es lo “innecesario” dado el reimpulso del compromiso con el término de los asentamientos, en la primera parte del gobierno del Presidente Lagos, y el posicionamiento colectivo (político y social) de que la solución era física, de infraestructura. Que era lo posible. De todos modos, se debe destacar que parece muy objetable que un proyecto de esta envergadura (aproximadamente MMUS\$ 850) no hubiera desarrollado un sistema de control físico y financiero contable. Al carecer de

información básica es difícil saber cuáles fueron los niveles de eficiencia del programa. Si se quisiera materializar un programa con características similares, se debería desarrollar un componente de control de gestión y financiero de nivel profesional y preferiblemente con un sistema de auditorías preestablecidas.

3.2. Recomendaciones

Tratándose de un programa que está en etapa de término, para el 2007 se contemplan arrastres de gastos (acciones ya comprometidas) y término de ejecuciones físicas de obras, recomendaciones tendientes a mejorar su actual gestión no tienen mayor sentido. Tal vez, la única recomendación que debería hacerse es que en el 2007 se incluya como actividad un trabajo de memoria del trabajo realizado para que éste sirva como insumo para experiencias posteriores y en el cual, deseablemente, se profundice o termine de desarrollar el diagnóstico que levantó con este estudio de caso.

Este apartado incluirá por tanto dos dimensiones, la primera referida a qué elementos debería haber considerado el diseño y la implementación del programa (por lo tanto es retrospectiva y se alimenta de los diagnósticos), y la segunda, aventura una opinión respecto a la continuidad del programa y sus características.

3.2.1. Mirando el diseño

- Se debería haber sincerado la gestión del programa estableciendo desde un comienzo un ente único responsable, con capacidad de gestionar recursos y comprometer voluntades. En este sentido, la creación de programas presupuestarios tiene la bondad de que explicita objetivos y ritmos de gasto sectoriales asociándolos al compromiso político; esclarece responsabilidad en el logro de los objetivos comprometidos con el Congreso y reduce o elimina la tensión de la coordinación cuando esta no ha tenido resultados concretos. Quita piso a la diseminación de responsabilidades y asocia responsabilidades y capacidades.

En este sentido, el Directorio Nacional se mostró débil como mecanismo efectivo de coordinación y generación de compromisos efectivos, por lo que su diseño original debió considerarlo para fines de orientación y seguimiento de resultados. Una síntesis de la visión práctica, recogida en las entrevistas se transcribe: **“El Directorio Nacional fue una instancia sin resultados reales, de carácter formal. Nunca me recibieron, salvo para justificar cortar el componente de habilitación**

laboral, para escuchar o exponer acerca de los problemas de este componente”.

“Nunca supe si las autoridades superiores asistían a las reuniones, y que papel jugaban. Nunca me pidieron hacer una minuta. No conocí a mis contrapartes internas de las otras dimensiones del programa”.

- Los atributos requeridos a los Directores Ejecutivos debieran centrarse en el aspecto profesional, con una buena combinación de liderazgo y conocimientos en gestión de programas e instituciones sociales, y que no se encuentre en lo inmediato en una suerte de carrera política tradicional. Su foco natural debe ser la creación de valor público. Ayudará a esto la incorporación del programa al Sistema de Alta Dirección Pública, recientemente anunciada, lo que permitirá elegir a su Director vía concurso público con reglas profesionales.
- Establecimiento de metas parciales y no debieran comprometerse logros que excedan el periodo presidencial. Esto busca asegurar que se fijen objetivos sobre los cuales será medida la ejecución, y evitar traspasar las responsabilidades de los malos resultados a otras administraciones.
- Desarrollar desde el inicio líneas de base respecto de las cuales se evaluarán los resultados en la gestión. Obligación que debe ser asumida por el programa. Éstas, deben diseñarse de acuerdo a los periodos de administración y también para el más largo plazo estimado. Debieran ser desarrolladas para cada componente así como para el programa en su globalidad. Asimismo, debiera acompañarse con mecanismos de información pública en línea, auditables, acerca de las metas esperadas y sus resultados efectivos.
- Establecer desde el inicio un programa financiero plurianual, desagregado, que “comprometa” públicamente a la Autoridad de turno.
- Respecto de los componentes sociales, es importante que los plazos de término de sus intervenciones digan relación con el objetivo declarado. Esto quiere decir que no es posible sostener que una intervención que busca mejorar las capacidades sociales e individuales, no requiera efectuar seguimientos ex post, evaluar resultados e insistir aún sobre los mismos grupos objetivos. No se trata de una visión

asistencialista, sino que se debiera buscar permanentemente y de forma estructurada evaluar resultados una vez terminada la intervención formal, lo que consecuentemente obligaría a desarrollar cuidadosamente las acciones que ejecuta cada componente (que realmente tengan resultados permanentes en el tiempo).

- Respecto de habilitación para el trabajo, dado lo complejo del tema en cuanto a que sea posible de abordar con resultados efectivos desde un programa de estas características (ni siquiera se ha resuelto como hacerlo a nivel país), lo más apropiado sería no considerarlo salvo en una dimensión inferior como podría ser la completación de estudios. Sin perjuicio de lo anterior, y de insistirse en su desarrollo, las intervenciones debieran abordarse a partir de ciertos elementos:
 - Catastro detallado de las capacidades en cada asentamiento.
 - Generación, en los casos que se requiera, de programas de nivelación que consideren transferencias condicionadas a la participación y asistencia.
 - Subsidios diferenciados a la contratación de esta mano de obra.
 - Asociación con entes capacitados para establecer necesidades de mercado en cuanto a actividades productivas (Ej. CORFO).
 - Subsidios a la evaluación completa de microproyectos y financiamiento de capital de trabajo inicial.
 - Subsidios para la contratación de especialistas (puede ser grupal) para capacitar en la práctica, respecto de la gestión básica empresarial. Acompañamiento durante el primer ciclo contable.
- La radicación de un programa con estos objetivos debiera establecerse en un ministerio que incorpore permanentemente la visión del desarrollo humano y social por sobre otras consideraciones. Tal vez lo más apropiado habría sido radicarlo en Mideplan – FOSIS, pero obviamente con los resguardos señalados anteriormente.

3.2.2 Continuidad – Sustentabilidad

Según un catastro nacional realizado el año 2005 por el Centro de Investigación Social de “Un Techo para Chile”, existen aún 453 campamentos, en los cuales habitan aproximadamente 25.000 familias (asentamientos de 8 o más familias y en situación de tenencia irregular de terreno). Dado lo anterior, resulta relevante plantearse la posibilidad de continuidad del Programa, materia a la que se aboca esta sección.

Llegar a materializar un enfoque que sea multisectorial, como el que contiene el diseño de Chile Barrio, demanda grandes capacidades de coordinación y articulación. Compromisos y voluntades de las instituciones asociadas, pero con la disposición de recursos necesarios en forma oportuna, pues en caso contrario, se entraba la marcha del programa.

Una hipótesis de continuidad del Programa en la forma actual no puede basarse en las fórmulas que le dieron origen. Durante su desarrollo, desde 1998 hasta hoy, se produjeron una serie de modificaciones en su entorno, así como efectos no deseados de sus acciones, que parecieran apuntar a una necesaria renovación o cambio del modelo, ya sea por incapacidad de lograr su propósito y/o porque los componentes relevantes son mejor atendidos desde las líneas regulares sectoriales.

Dichos cambios y efectos pueden resumirse en seis puntos principales:

1. Los reglamentos de los programas habitacionales del MINVU se han modificado desde el año 2002 en adelante, mejorando su focalización, de manera que se favorece preferentemente a beneficiarios de los tres primeros deciles de ingresos.
2. A partir del año 2002 se incorpora a los programas dirigidos a estos segmentos un componente de habilitación social, Vida en Comunidad, el cual en base a las lecciones aprendidas en Chile Barrio pudiera modificarse o ajustarse, de ser necesario.
3. En la nueva política habitacional, los programas dirigidos a estos segmentos buscarán favorecer especialmente la radicación (fortaleza de Chile Barrio – 62% del total soluciones) a partir del establecimiento de un nuevo subsidio a la localización, reflejando el costo del suelo según tamaño de la ciudad.

4. No es conveniente soslayar los incentivos de usar la fuerza en “tomas de terrenos” que, se originan con la existencia de programas especiales de este tipo.
5. El accionar de Chile Barrio causa inequidades horizontales (dos personas con igual nivel de elegibilidad no reciben igual trato), lo que representa un problema serio en programas de este tipo.
6. Finalmente, y considerando lo señalado en los números 1 al 4, pero ahora en el plano de la ejecución, el MINVU cuenta con economías de escala y sinergias institucionales en todo el proceso, desde la evaluación de proyectos hasta el seguimiento de resultados, lo que debiera llevar a integrar estos procesos a la línea en donde serían menos costosos y mejor desarrollados.

Todo lo anterior, así como la experiencia recogida, indican que lo más apropiado sería incorporar este programa a la institucionalidad del MINVU. Sin embargo, centrado en dos de sus componentes actuales (vale decir una versión más estrecha, pero realista): infraestructura y habilitación social. No parece adecuado seguir insistiendo en el componente de habilitación para el trabajo dado que corresponde a una dimensión mayor, que claramente sobrepasa a este tipo de iniciativas radicadas en un sector específico del sector público.

Sin embargo, la experiencia adquirida por el grupo de trabajo, las modalidades de intervención, y las redes desarrolladas a lo largo de la ejecución del programa, no debieran desperdiciarse, pudiendo ser factores que incorporen una visión distinta a los programas regulares del MINVU, dirigidos a la población de más escasos recursos, sujetos siempre a constantes mejoramientos en su accionar.

Bibliografía

1. Mario Waissbluth y Jose Inostroza (2005) -Policy Implementation in Latin American Public Organizations: The Effectiveness of Public Management – Santiago, Chile.
2. Mario Waissbluth (2006) - Prescaner Operacional y de Proyecto (POP), Guía Operativa para la aplicación del POP – Santiago, Chile.
3. Mario Waissbluth (2004) - Guía Operativa Análisis Organizacional y de Programas – Santiago, Chile.
4. Mario Waissbluth (2003) - Sistemas complejos y gestión de riesgos en programas públicos – Santiago, Chile.
5. Facultad de Arquitectura, Universidad de Chile (1996) - Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares – Santiago, Chile.
6. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1998) - Decretos Supremos N° 20 y 33 – Santiago, Chile.
7. Programa Chile Barrio Orientaciones Generales – Dirección Ejecutiva (Enero 1998) – Santiago, Chile.
8. Tesis de Grado PUC (2001) - Programa Chile Barrio: En búsqueda del desarrollo de los asentamientos precarios por medio del SDB – Santiago, Chile.
9. Dirección de Presupuestos (2002) - Evaluación de Programas – Santiago, Chile.
10. FOSIS (2002) - Proyecto Un Barrio para mi familia – Santiago, Chile.
11. Chile Barrio (Noviembre 2003) - Marco Lógico Programa Chile Barrio – Santiago, Chile.
12. Chile Barrio (Julio 2005) - Informe Gestión Programa Chile Barrio al Congreso Nacional – Santiago, Chile.
13. Programa Chile Barrio (2005) - Evaluación Programa Un Barrio para mi familia – Santiago, Chile.
14. Programa Chile Barrio (Marzo 2006) – Procesos de intervención – Santiago, Chile.
15. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2006) - Balance de Gestión Integral – Santiago, Chile.
16. Pagina web www.chilebarrio.cl
17. SENCE (Mayo 2006) - Memoria del Programa Chile Barrio — Santiago, Chile.
18. Eugenio Lahera (2005) – CLAD: Implementación de las Políticas y Asesoría Presidencial – Santiago, Chile.
19. Instituto Libertad y Desarrollo (Junio 2006) - Temas Públicos: ¿Se termina Chile Barrio? – Santiago, Chile.

ANEXO N°1

ANÁLISIS ORGANIZACIONAL Y DE PROGRAMAS (AO)

Introducción

- 1.1 El análisis organizacional (AO) es una herramienta que jerarquiza los problemas y las potenciales soluciones.
- 1.2 Uno de los propósitos del análisis organizacional es determinar la probabilidad de ocurrencia de riesgos y la magnitud de su impacto. Para reducir los riesgos a un nivel aceptable se pueden tomar acciones:
 - Preventivas: involucra modificar el ambiente del programa u organización, a un costo razonable, para minimizar la probabilidad que un evento riesgoso ocurra.
 - De contingencia: para proveer una solución que responda a riesgos significativos donde la acción preventiva no es viable o su costo es muy alto.
- 1.3 Por lo anterior, en la medida en que las decisiones que se tomen sobre un programa u organización se realicen dentro de un marco de gestión de riesgos, se controlen y evalúen frecuentemente, las ventajas que aporta dicho proceso en términos de sistematización y homogeneidad se ven potencializadas.
- 1.4 El AO constituye una herramienta que contribuye a obtener resultados positivos en el ciclo de los programas u organizaciones, pues persigue el logro de la calidad, puntualidad y orientación a resultados.
- 1.5 El AO permite obtener lecciones aprendidas, pues identifica riesgos que pueden ser afrontados desde el principio en el diseño de nuevas operaciones.

Marco de Referencia de la Guía Operativa para la Aplicación del AO

- 2.1 El AO es una herramienta flexible que se puede aplicar durante las fases de diseño o ejecución del programa o durante la gestión rutinaria de una organización, y que permite detectar y jerarquizar problemas y riesgos potenciales y sugerir acciones correctivas y preventivas para profundizar en el diagnóstico de la situación y/o mejorar las probabilidades de éxito del programa u organización. Esta metodología busca explicar la

complejidad y el grado de interacción entre las causas de los problemas y entrega una mirada prospectiva de los riesgos que se generan de estas relaciones.

- 2.2 EL AO es una herramienta de aplicación simple, pretende utilizar el mínimo indispensable del tiempo del alumno para que éste se forme una imagen de los problemas fundamentales que enfrenta el programa u organización.
- 2.3 El AO analiza los riesgos que enfrenta un programa u organización generados en la interacción originada básicamente en las siguientes fuentes:
- Organización
 - Entidades relacionadas.
 - Ciclo del programa u organización: diseño y ejecución.
 - Entorno socio- político - económico.

Objetivo de la Guía Operativa para la Aplicación del AO

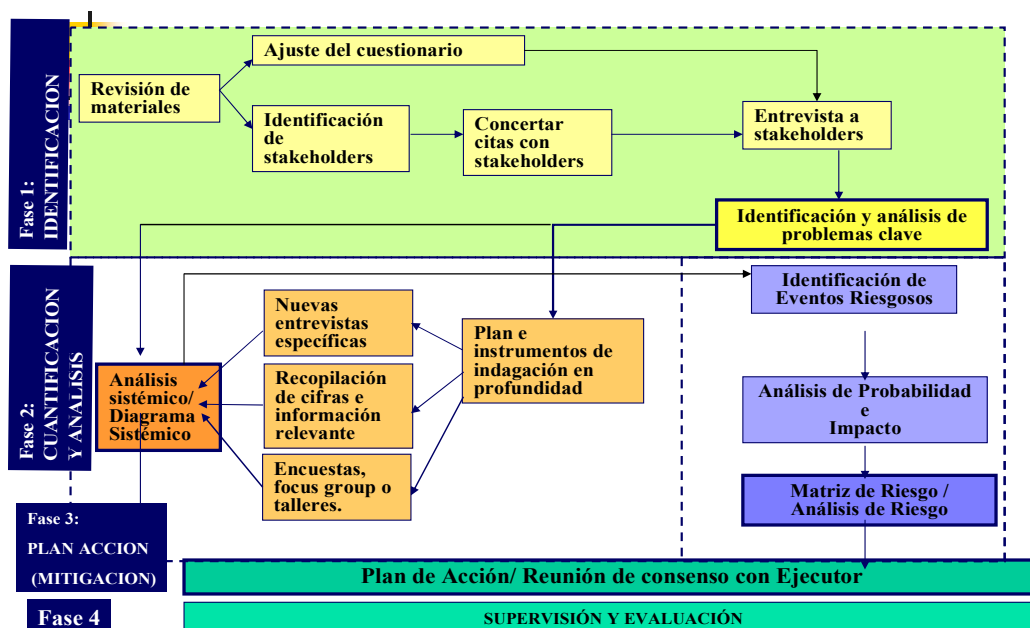
- 3.1 El objetivo de la presente guía es definir el proceso para realizar el análisis de los principales problemas que enfrenta en la actualidad un programa u organización y los riesgos potenciales que enfrentará en el futuro²⁶, utilizando la herramienta AO, así como explicar cada uno de los instrumentos que se usan en las diferentes etapas del mismo.

Secuencia para la Aplicación del AO

- 4.1 El AO se realiza en una o dos semanas. No es una tarea fácil y requiere de una gran dosis de sentido común. No hay metodología estandarizada o un manual, por extenso que sea, que permita dar una secuencia uniforme para todos los AO.
- 4.2 La estrategia básica de un AO es realizar un rápido barrido inicial de los posibles ámbitos de problemas, identificar aquellos que valen la pena investigar en profundidad, realizar las indagaciones pertinentes, y luego realizar una síntesis que permita identificar con claridad los “nudos críticos”.
- 4.3 El resultado de la aplicación del AO se convierte en un instrumento comunicacional, que le permitirá al investigador la posibilidad de “contar la historia” en una presentación corta y convincente, siendo esto tan importante como la construcción de la historia en sí.

²⁶ Los riesgos potenciales podrían ser los mismos problemas en la situación presente, que por tanto tendrían una probabilidad del 100% de mantenerse, y en caso de variar su magnitud la probabilidad de ocurrencia del evento riesgoso variará de acuerdo a ello.

Secuencia Típica del RA



Identificación:

Revisión de materiales o información secundaria del programa u organización

4.6 Se recopila y revisa la información relevante del programa u organización que esté disponible:

- Documentos y planes estratégicos
- Memorias anuales
- Informes de control de gestión
- Evaluaciones externas
- Etc.

Ajustes al cuestionario e identificación de actores relevantes o “stakeholders”:

4.7 Se elabora el cuestionario de diagnóstico el cual contiene aspectos claves tales como: entorno, objetivos y relevancia estratégica, planeación estratégica, requisitos para el inicio y ejecución del/los programas; aspectos estratégicos e interinstitucionales, organización, coordinación y liderazgo, administración de bienes y servicios, procesos administrativos y financieros y de soporte, sistemas de control y gestión, procesos sustantivos y de atención al usuario, aspectos de sostenibilidad.

- 4.8 A juicio del investigador, el cuestionario puede aplicarse en su totalidad, parcialmente o puede incluir preguntas adicionales. Sin embargo como lo recomendable es que la duración promedio de una entrevista no sea mayor a dos horas, se debe buscar reducir el largo del cuestionario.
- 4.9 Identificación de “stakeholders”: Para la detección de los stakeholders se recomienda pensar en tres niveles: político-estratégico, el técnico (personal de la organización, contratistas, consultores, entidades que tengan una opinión técnica autónoma, etc.) y un tercero relacionado con los beneficiarios.

Entrevista a “stakeholder” principal, elaboración de agenda y entrevistas con otros “stakeholders”:

- 4.10 Definidos los actores relevantes, se realiza una entrevista al que por su vinculación con el programa u organización pueda ser considerado como “stakeholder” principal. Esta entrevista constituye una primera aproximación a los problemas y riesgos del programa u organización, por lo tanto después de esta entrevista se realiza el ajuste final al cuestionario de preguntas.
- 4.11 Posteriormente se mantienen entrevistas personales con cada uno de los “stakeholders” seleccionados. La interacción directa con los “stakeholders”, permite entablar un diálogo en torno a los temas más relevantes del programa u organización en los cuales cada uno de ellos tenga la percepción de que existen problemas o deficiencias, así como riesgos potenciales.
- 4.12 Para obtener el mayor beneficio de estas entrevistas es necesario planificar y asegurar su ejecución con los “stakeholders”, respetar sus puntos de vista en el momento de ajustar los cuestionarios, evitar una atmósfera de “auditoría” y generar un ambiente de cooperación y de aportes constructivos. Asimismo, se debe asegurar la confidencialidad de las opiniones de los entrevistados y concentrarse en lo medular y evitar caer en los detalles menores

Cuantificación y Análisis

Determinación de Problemas Sustantivos y Secundarios

- 4.13 La recopilación y evaluación de la información básica y relevante permitirá identificar los problemas claves y las principales obstrucciones que el programa u organización enfrenta, los cuales servirán de insumo para construir un Diagrama Sistémico del Programa u organización.

Indagación en profundidad

- 4.14 En caso de detectarse problemas sustantivos, cuyas causas no sean claras, existen herramientas de indagación/investigación para profundizar. Entre estas herramientas se encuentran: entrevistas, encuestas, análisis de información numérica y cualitativa, grupos focales, talleres de generación de consenso, etc.
- 4.15 No se trata de utilizarlas extensivamente, pues sería imposible, sino de utilizar aquellas que se asocien a los problemas más relevantes – y sólo si es necesario. Para ello será necesario diseñar formatos específicos a cada situación.
- 4.16 Las actividades de la etapa de indagación/investigación en profundidad deben ser cuidadosamente planificadas, si se desea completar el AO en el plazo previsto.

Elaboración del Diagrama Sistémico

- 4.17 Para analizar los resultados en una manera integral/holística y comprender la interacción entre los principales problemas detectados y sus causas, se recomienda confeccionar el diagrama sistémico.
- 4.18 Dado que, las causas pueden producir varios efectos y a su vez los efectos pueden originarse en más de una causa, el Diagrama Sistémico pretende presentar la dinámica e interacción que se produce entre ellos, de manera lógica y sintetizada. Al confeccionar un Diagrama Sistémico es altamente probable que se detecten relaciones impredecibles de causa - efecto que profundizan/agravan los problemas existentes.

4.19 Para todos los programas u organizaciones se definen como base, los 4 efectos comunes críticos que son de mayor relevancia. Estos efectos son colocados en la parte inferior del Diagrama Sistémico:

- La disminución del impacto en el desarrollo social o económico, o más en general, de los objetivos de la política pública propuesta.
- El incumplimiento de las regulaciones administrativas y normativas del país que aseguran transparencia y probidad.
- Dificultad para medir el impacto (no es lo mismo que disminución de impacto).
- Retraso o detención del programa o actividades de la organización.

4.20 El primer paso es colocar los problemas principales en la parte superior, para ir agregando las causas de los problemas. Luego empezar a ver las relaciones entre los problemas y sus causas directas, posteriormente relaciones entre problemas y entre causas, para finalmente graficar aquellas relaciones con los 4 efectos en la base. Después se debe procurar agrupar temas afines en distintos sectores del diagrama, y limitarse a poner los elementos verdaderamente indispensables, evitando poner elementos que se dupliquen y traslapen.

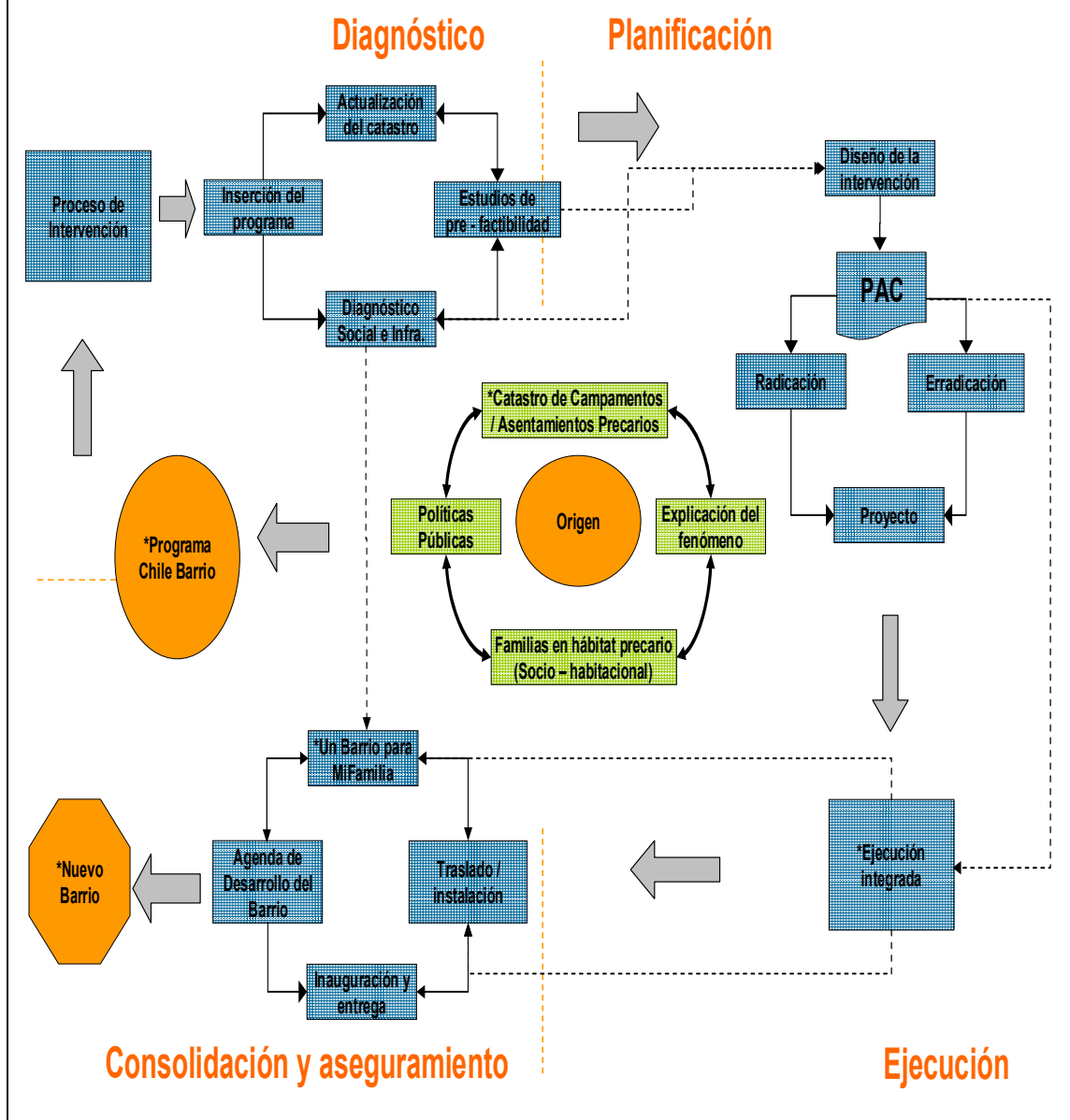
Plan de Acción

4.21 Una vez identificados y analizados los problemas y los riesgos principales del programa u organización, se identifican y proponen medidas de mitigación o de contingencia, las cuales serán plasmadas en un Plan de Acción, que incluya además del tiempo que tomará la realización de dicha tarea o tareas, la identificación de(los) responsable(s) para ejecutarlas, y los recursos necesarios. El Plan de acción será concertado con el ejecutor en una reunión de trabajo:

Validación de los resultados preliminares del AO con los “stakeholders”

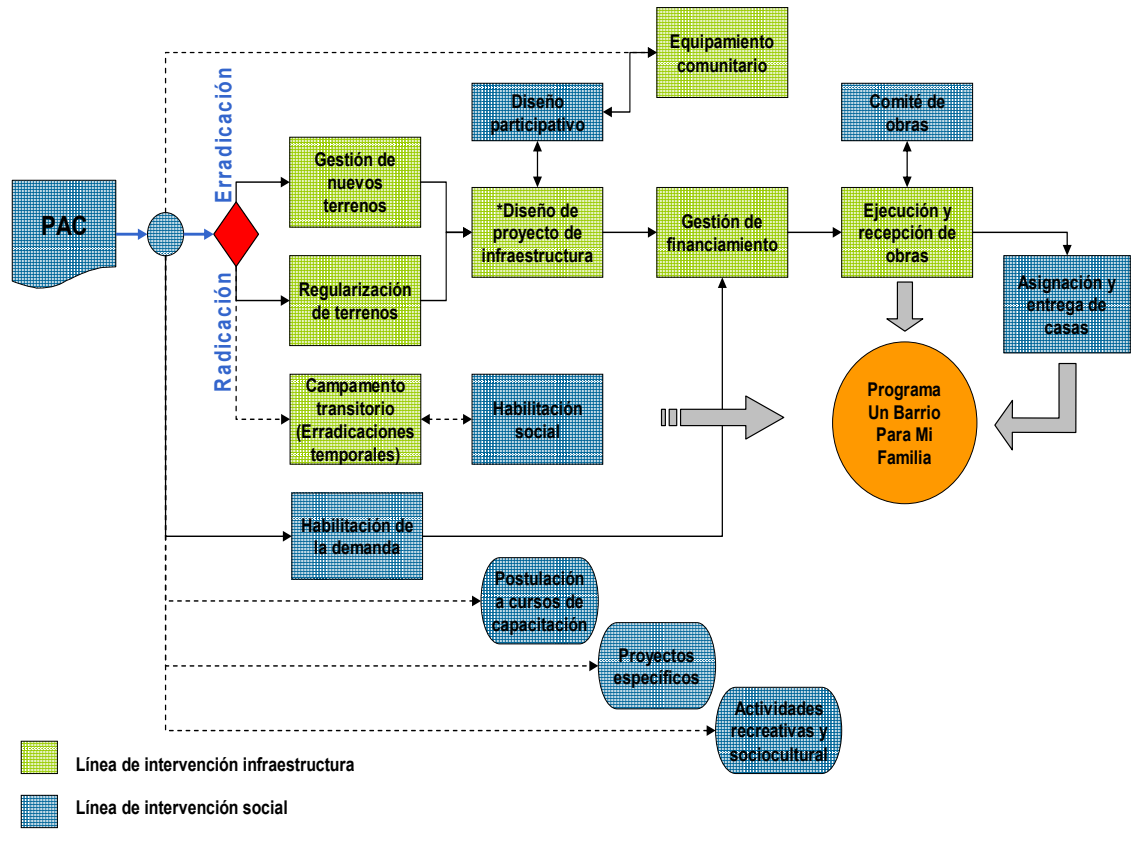
4.22 Los resultados preliminares del AO deberán ser presentados a los “stakeholders”, de manera gráfica y didáctica para que puedan discutir las conclusiones y determinar si representan o no la percepción que ellos tienen del programa u organización. El punto clave del éxito de la validación es llegar al máximo grado de consenso políticamente posible entre los principales “stakeholders” y el alumno respecto al diagnóstico de los problemas y riesgos como el plan de acción, de ello dependerá su ejecución exitosa.

Chile Barrio: Etapas y Procesos



²⁷ Programa Chile Barrio – Documento: Proceso de intervención, marzo 2006

Ejecución Integrada



Anexo N°3

Descripción del Programa “Un Barrio para mi familia”.

Este Programa, iniciado a fines del año 2002, constituye una experiencia complementaria a las líneas tradicionales del Programa Chile Barrio, orientada específicamente al apoyo de las familias en la etapa de consolidación del nuevo barrio que se forma posteriormente a la erradicación o radicación según sea la modalidad de solución del problema habitacional. El foco está centrado en la consolidación de la vida comunitaria y en la inserción de las familias en el nuevo barrio o en una nueva forma de instalación en los casos en que la alternativa habitacional sea de radicación.

Este enfoque integra la vivienda y su impacto en la calidad de vida de las familias, la inserción nueva en el barrio de origen o la inserción en un nuevo barrio, según sea el caso, y los deberes y derechos propios de la vida en comunidad.

I. Objetivo y Resultado.

El objetivo central de este Proyecto es fortalecer el proceso de consolidación de la vida en comunidad, a través del apoyo integral a las familias que han obtenido una solución habitacional a través del Programa. Este objetivo considera acciones en las fases previas a la erradicación o a la radicación definitiva, según sea la modalidad a través de la cual se obtiene la solución habitacional; durante la instalación de las familias en su nueva vivienda, y en el período de inserción e integración al nuevo conjunto habitacional y barrio o reinstalación en los casos en que las familias permanecen en el lugar de origen.

El resultado que se espera corresponde a: “Familias nuevas propietarias de una vivienda social, organizadas para la vida en comunidad, que conocen y utilizan los servicios y recursos institucionales y comunitarios a los que tienen acceso y que se encuentran insertas e integradas a la vida del barrio del que forman parte”.

II. Estrategia de Intervención.

Los componentes de la estrategia de intervención, están orientados a potenciar el protagonismo de las familias y sus organizaciones en el proceso de consolidación de la vida en comunidad, de su inserción en el barrio y de la utilización de los servicios y recursos institucionales a los que

tienen acceso. La estrategia diseñada implica la intervención de un agente externo que cumple la función de conector entre las familias, la institucionalidad involucrada en el proceso de obtención de su vivienda, la institución que las recibe en su territorio – municipalidad - y demás organizaciones y servicios básicos. Parte de sus tareas será la interlocución, coordinación y articulación, en el contexto del Programa, con la institución que otorgó la solución habitacional, la municipalidad y con los demás servicios públicos.

La unidad de intervención son las familias de un determinado asentamiento, por lo que uno o más agentes externos se dedicarán a trabajar directamente con cada una de ellas y con la o las organizaciones existentes o que se generen a partir de la adquisición de su nueva vivienda. Este Proyecto contempla también un Fondo para Iniciativas Autogestionadas. En cada comunidad se trabajará con las organizaciones existentes, en el diseño de proyectos de bienestar comunitario. A través de dicho Fondo, se pretende que las organizaciones cuenten con los elementos para formular un proyecto, que conozcan la oferta pública y privada de proyectos sociales a los que pueden postular y que accedan a la experiencia de formular, de concursar y de ser responsables de la ejecución de un proyecto social.

Esta estrategia de intervención identifica también cuatro (4) etapas estructuradas sobre la base de las fases que corresponden al desarrollo del Programa Chile Barrio, a saber:

Etapas 1: Período previo al traslado hasta la entrega de la vivienda

Etapas 2: El traslado (erradicaciones) o radicación

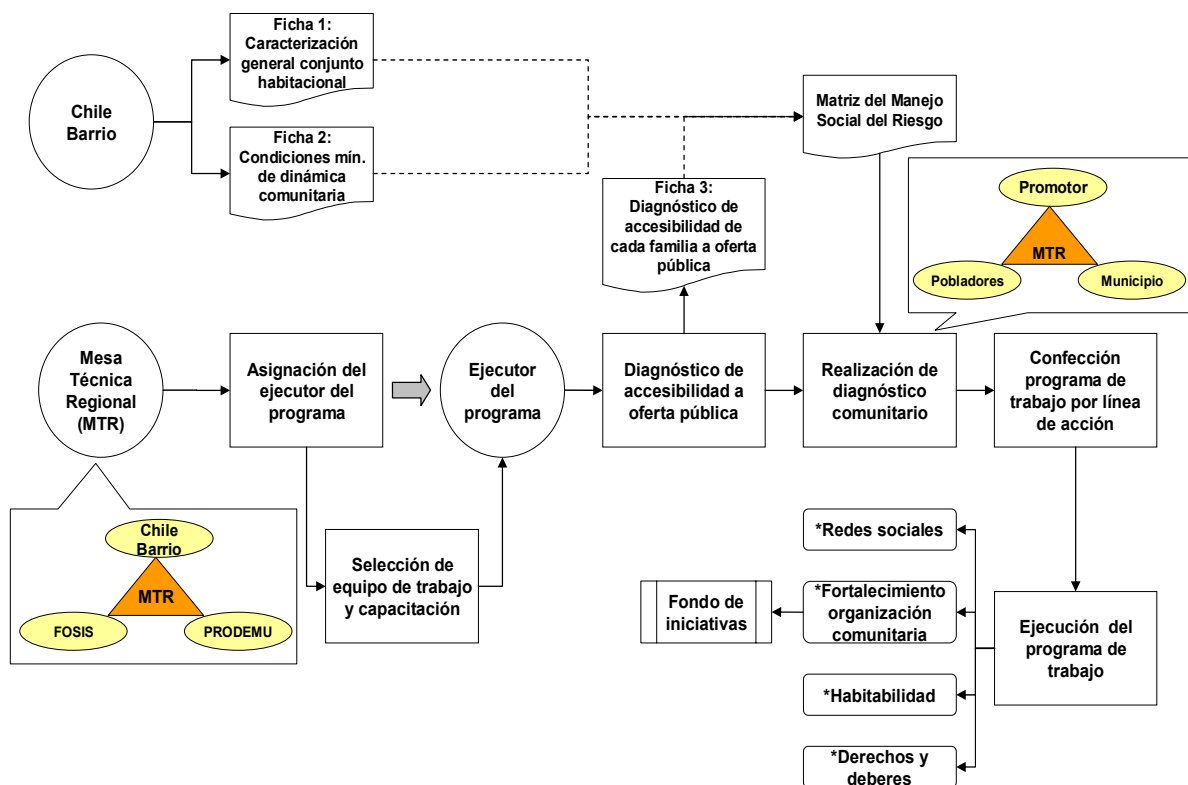
Etapas 3: Instalación en la vivienda definitiva

Etapas 4: Inicio de la vida en comunidad

VII. Duración de la Intervención

La duración del Proyecto será definida en los respectivos planes de acción de cada asentamiento, no obstante se considera que el tiempo promedio estimado es de cinco (5) meses.

Un flujo esquemático se muestra en la página siguiente.



Fuente: Programa Chile Barrio – 2006.

Anexo N°4

Fortalezas y Debilidades

Fortalezas

- ✓ Hay reuniones periódicas de información y coordinación al interior del equipo de programa. (4,6)
- ✓ Existe buena motivación en el personal. (4,4)
- ✓ El programa tiene una buena imagen y está bien posicionado en su entorno relevante, tanto de gobierno como usuarios. (4,1)
- ✓ Los STR y los SDB lograron articular las coordinaciones que se les demandaban, en sus niveles respectivos. (4,1)
- ✓ El equipo de trabajo del programa, está adecuadamente motivado, capacitado, coordinado y cohesionado, y no existen mayores conflictos entre ellos, o con el resto de la Institución. (4,1)
- ✓ Los procesos sustantivos de atención al usuario están bien definidos y optimizados (4,0)
- ✓ El alcance del programa ha sido adecuadamente definido (cuáles son sus etapas y productos comprometidos). (4,0)
- ✓ El programa, desde un punto de vista de políticas públicas, es coherente y no contradictorio con los de otras entidades de gobierno. (4,0)
- ✓ Los SDB han contribuido adecuadamente al logro del Programa. (4,0)
- ✓ Los SDB entienden claramente las demandas desde CHB. (4,0).
- ✓ Los SDB cuentan con un procedimiento establecido para gestionar la intervención con los organismos involucrados (FOSIS, SENCE, etc....) (4,0)
- ✓ Existe una adecuada y oportuna distribución de la información relevante, a todos los interesados del programa. (4,0)

Debilidades

- ✓ Para este componente existe un seguimiento de resultados a posteriori. (2,0)
- ✓ Para estos beneficiarios existe seguimiento a posterior respecto de los resultados alcanzados en cada componente. (2,3)
- ✓ Los sistemas informáticos de la organización son compatibles entre sí y están adecuadamente enlazados. (2,4)
- ✓ Los sistemas de información interna, y sus soportes computacionales, entregan datos útiles, fidedignos y oportunos que permiten evaluar con claridad la marcha estratégica y operacional de la organización. (2,6)

- ✓ Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la organización. (2,6)
- ✓ Se ha definido claramente un modelo de Evaluación de Impacto ex post, determinando los factores relevantes y su peso específico en el resultado final esperado. (2,6)
- ✓ No existen conflictos de poder intra o extra institucionales que puedan amenazar el adecuado desempeño de la organización. (2,6)
- ✓ El componente asociado a capacitación (SENCE) fue el resultado de un diagnóstico de necesidades asociadas a demandas laborales del mercado. (2,7)
- ✓ Se dejaron instaladas adecuadas capacidades de gestión en organismos regionales y locales. (2,7)
- ✓ Se han identificado los riesgos (políticos, presupuestales, organizacionales, técnicos, etc.) que pueden afectar al programa y se han documentado sus características. (2,7)
- ✓ Se ha definido un Plan de Respuesta a Riesgos, con los procedimientos y técnicas para aumentar las oportunidades y reducir las amenazas a los objetivos del programa. (2,8)
- ✓ La situación electoral y de política contingente no generó cambios que afectaron el desarrollo del programa. (2,8)
- ✓ Los cargos de SDB son llenados estrictamente por capacidades técnicas y profesionales. (2,8)
- ✓ Los acuerdos interinstitucionales necesarios para la ejecución del programa fluyeron a la velocidad adecuada. (2,8)
- ✓ Existe una instancia de evaluación periódica del programa, que permita determinar la necesidad de reajustarlo, si no existen las condiciones adecuadas para que éste continúe su desarrollo con éxito. (2,9)

Anexo N°5
Entrevistados

1. René Morales Morales – Director Programa Chile Barrio.
2. Silvia Araos Herrera – Coordinadora Area Infraestructura, ex Directora del Programa, Chile Barrio.
3. Claudia Ayala Rojas – Asistente Social, Coordinadora Área Social, Dirección Ejecutiva Programa Chile Barrio.
4. Jaime Ibar Rojas, Secretario Técnico Regional, Región Metropolitana, Chile Barrio.
5. Manuel González Puentes, Servicio de Desarrollo del Barrio, R.M., Chile Barrio.
6. Patricio Jiménez P – Jefe Departamento Programas Sociales, SENCE.
7. Cecilia Pizarro Poblete – Encargada de la implementación de las acciones FOSIS en el marco del Programa Chile Barrio y en la implementación a nivel nacional del Programa Un Barrio para mi Familia, FOSIS, Región Metropolitana.
8. Nemesio Arancibia Torres, Jefe Departamento Gestión de Inversiones Regionales, SUBDERE.
9. Mónica Villablanca Fernández, Sectorialista Ministerio de Planificación y Cooperación.
10. Patricia Salas Pizarro, Sectorialista Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Anexo N° 6

PREGUNTAS ABIERTAS GENERALES

1. Respecto de lecciones aprendidas y dificultades, ¿Cuáles considera usted que son las relevantes?
2. ¿Cree usted que los continuos cambios de Director (promedio un año) afectaron su desarrollo?, ¿Cómo?
3. ¿Cree usted que basta con la voluntad política para desarrollar programas que demandan coordinación intersectorial? Si es no. ¿Qué más se requiere?
4. ¿Cree usted que el Programa sólo se concentró en lograr una meta física, con aditamento de habilitación social, dado el compromiso con el Congreso de 2002?
5. ¿Se logró efectiva coordinación intersectorial?, y que factores explican el resultado.
6. ¿Se obtuvo la solución integradora que el diseño del Programa prometía?, y que factores explican el resultado.
7. ¿Se desarrolló una metodología de intervención para los asentamientos, y se dejó instaladas capacidades en el nivel regional y local?
8. ¿Qué mejoras, de requerirse, debieran considerarse a futuro en un diseño institucional?

MIDEPLAN

1. ¿Estuvo MIDEPLAN siempre integrado al proceso de coordinación de inversiones?
2. ¿Se hicieron excepciones en la evaluación de proyectos? Si es si cuales, ¿cuando y por que?
3. ¿Se mantenía actualizado a MIDEPLAN acerca de costos, resultados y procesos?
4. ¿Por qué MIDEPLAN no realizó la evaluación de impacto que estaba establecida inicialmente?

FOSIS

1. ¿Cuál es el papel del FOSIS en CHB?
2. ¿Qué acciones desarrolló antes de 2002? - Antecedentes
3. ¿Por qué hubo períodos sin aportes de recursos al Programa?
4. ¿Qué da origen a UBPMF?

5. ¿Fue el resultado de un diagnóstico de necesidades? Si es SI, ¿existe documento?
6. ¿Quién ejecuta este programa?
7. ¿Cómo se coordinan con CHB, en que instancias (Secretaría, STR, SDB)?
8. ¿Quién supervisa la ejecución del Programa?
9. ¿Existe un seguimiento de resultados ex post? - Si es SI, ¿que mecanismos se desarrollaron, existen documentos?
10. ¿Cómo califica la coordinación entre las instituciones que actúan en el Programa?
11. ¿Tuvo reuniones de coordinación y conocimiento con otras instancias de Mideplan en el programa?

SUBDERE

1. SUBDERE, en todo momento, tuvo claridad respecto de las demandas del Programa.
2. SUBDERE asignó una importante y permanentemente prioridad al Programa.
3. Los GORE priorizaron el gasto del Programa en sus programaciones anuales.
4. Las municipalidades fueron un factor facilitador en la concreción de los proyectos
5. Permanentemente hubieron reuniones de información y coordinación entre el equipo de proyecto y las contrapartes.
6. ¿Se generaron o adaptaron sistemas para efectuar seguimiento de resultados a posterior?
7. ¿Cuáles fueron los principales resultados obtenidos y las principales dificultades asociadas a la producción del componente?
8. ¿Con quiénes se coordinan a nivel nacional, regional y local? ¿Cuáles han sido los principales logros y dificultades de esas coordinaciones?
9. ¿Por qué existían problemas permanentes con CHB por los aportes de recursos?- Queja de atrasos
10. ¿Existía una traba burocrática en el desarrollo de los proyectos CHB? - Doble control, rigidez en los montos, poco compromiso institucional y en la regiones.

SENCE

1. Los productos otorgados a través de su componente son distintos de los que se entregan vía CHB.
2. Los productos entregados a través de su componente (capacitación) fueron el resultado de un diagnóstico de necesidades.
3. Dada la relevancia de este componente en el impacto del Programa, se le asignó una importante y permanentemente prioridad.
4. ¿Se generaron o adaptaron sistemas para efectuar seguimiento de resultados a posterior?
5. ¿Los productos entregados aportaron positivamente en la generación de un producto integral?
6. SENCE, en todo momento, tuvo claridad respecto de las demandas del Programa.

Secretario Técnico Regional (STR)

1. ¿Qué papel juega el Comité Técnico Regional en el Programa?
2. ¿Con quien se coordina y con que periodicidad (casuística o reglada)?
3. ¿Cómo es la relación (coordinación) intrainstitucional (Programa) y extrainstitucional (municipalidades, Fosis, Sence, Prodemu, Subdere, etc...)?
4. Señale los problemas y fortalezas de estas coordinaciones.
5. ¿Cuál es el grado de autonomía del STR?
6. ¿Se efectúa seguimiento a los asentamientos? Si es SI, ¿qué sistemas han desarrollado?
7. Consultar por SDB: calidad, selección, comportamiento, normas, procesos, etc.

Servicio de Desarrollo del Barrio (SDB)

1. ¿Tienen participación los beneficiarios en el proceso desde que se identifican sus necesidades?
2. Si es SI, ¿cómo se manifiesta - detalladamente? Por ejemplo diseño de viviendas, lugar de radicación, capacitación, etc...
3. ¿Con quien se coordina usted para implementar el Programa?
4. ¿Cómo es esta coordinación - fácil, difícil?
5. Describa detalladamente el proceso de su trabajo desde que identifica una necesidad hasta que se materializa la solución.

6. ¿Cómo es su coordinación intrainstitucional?
7. ¿Se siente retribuido y reconocido institucionalmente?

DIPRES

1. Dipres, en todo momento, tuvo claridad respecto de las demandas del Programa.
2. Se contó con información permanente respecto del avance del Programa y sus resultados.
3. Siempre se contó con información suficiente y detallada respecto del gasto y su destino.

Anexo N°7

TIPOLOGIA DE SOLUCIONES HABITACIONALES

TIPO	COSTO UF	FINANCIAMIENTO			PRINCIPALES CARACTERISTICAS
		Subsid.	Ahorro	Crédito	
PMB Prog.Mejoramiento de Barrios	113 – 238	110 - 230	3 - 8	0	Se entrega la solución de la Zona húmeda completa: baño y cocina, de 7 a 9 m2. Financiamiento máximo incluye Planta de tratamiento.
PVP - MINVU Programa de Vivienda Progresiva (1ª etapa o 1ª y 2ª Etapa)	133 – 153	130 – 150	0(*) – 3	0	Se entrega solución sanitaria de la zona húmeda completa. A veces alcanza para un espacio extra. De 18 – 25 m2
PET – ENTORNO MINVU	93	Hasta 90	3 – 0	0	Se entregan entre 15 y 20 m2 en dos o más recintos adicionales a la unidad sanitaria.
VSDSD Vivienda Social Dinámica sin Deuda MINVU	Hasta 290	280	10		Vivienda de 30 mt2 aprox con solución sanitaria y entorno seco. No contempla pago de dividendos
FONDO SOLIDARIO CONCURSABLE MINVU	290 más aportes de terceros	280	10		Postulan grupos de mínimo 10 familias presentados por institución organizadora
VIVIENDA BÁSICA MINVU	317 – 380	140 – 180	10	Variable	Entre 38 y 42 m2. Vivienda completa. En cabeceras regionales RM, VIII, Vª, Xª, son soluciones tipo departamento. En casos especiales se aplica Título VII que otorga 180 UF subsidio.
SUBSIDIO RURAL MINVU	210	200	10	0	Otorga solución completa de baño, cocina y dos o tres recintos habitacionales. Comprende soluciones entre 30 y 36 m2
PMB + PVP SUBDERE – MINVU	233 – 321	230 – 310	3 - 11	0	Se entrega una vivienda completa que incluye baño, cocina y al menos dos recintos adicionales. En estos casos el PMB financia hasta la conexión domiciliaria.
PMB + ENTORNO SUBDERE – MINVU	226 – 333	220 – 320	6 –13	0	Se entrega una vivienda completa. Financiamiento máximo PMB incluye Planta de Tratamiento.
MEJORAMIENTO DE BARRIO (Programa Chile Barrio)	21 - 93	20 – 90	1 -3	0	Se trata de proyectos específicos, cuyo diseño los realizan los Municipios pues son caso a caso.