



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA  
CHILE-BARRIO  
(CHILE-BARRIO)**

**MINISTERIO DE  
VIVIENDA Y URBANISMO**

JUNIO 2002

**SÍNTESIS EJECUTIVA – Nº11  
PROGRAMA CHILE BARRIO  
DIRECCIÓN EJECUTIVA PROGRAMA CHILE BARRIO  
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU)**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1998 – 2001**

**1. Descripción del Programa**

**1.1. Fin**

Contribuir a la superación de las situaciones de marginalidad social y económica prevaletentes en el país

**1.2 Propósito**

Mejorar la capacidad de los habitantes de asentamientos precarios para salir de su condición de marginalidad social y económica, a través del mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral, instalando además capacidades institucionales en organismos locales, regionales y sectoriales en el desarrollo de acciones en torno a Programas de Superación de la Pobreza.

**1.3 Población Objetivo**

105.888 familias que habitan 972 asentamientos precarios<sup>1</sup>. La mayoría de estas familias forman parte de bolsones de pobreza y marginalidad, ubicándose principalmente en el primer quintil de ingresos<sup>2</sup>.

**1.4 Población Beneficiaria**

La información disponible indica que entre 1997 y 2001 un 27% de las familias habitantes de 295 asentamientos precarios obtuvieron una solución habitacional y de infraestructura a través del programa.

**1.5 Descripción General del Diseño del Programa**

Chile Barrio es un programa de Gobierno de carácter multisectorial que tiene un Directorio, presidido por el Ministro de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales e integrado por representantes de MIDEPLAN, SUBDERE, los servicios FOSIS, SENCE, PRODEMU, y la Dirección de Presupuestos. Le corresponde definir y sancionar el Plan de Acción Anual que incluye las orientaciones estratégicas y los presupuestos de inversión.

Chile Barrio se propone enfrentar los problemas de marginalidad social y económica de su población objetivo, promoviendo la integración y coordinación de acciones sectoriales, ejecutadas por los organismos respectivos, para desarrollar intervenciones integrales,

---

<sup>1</sup> Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, 1996.

<sup>2</sup> Corresponde al 20% de población más pobre del país.

descentralizadas y participativas. De ello que en su ejecución articule programas y servicios tales como programas de construcción de vivienda social de MINVU, el Programa de mejoramiento de barrios de SUBDERE, el Programa de regularización de títulos de Bienes Nacionales, los programas de capacitación de SENCE y del FOSIS, y otros que en el desarrollo de Chile Barrio se identifiquen como pertinentes. La participación de los diferentes Ministerios y Servicios en Chile Barrio, se condiciona a lo siguiente:

- La entrega de bienes y servicios se estructura dentro del propósito de resolver las condiciones de marginalidad económica y social, desarrollando capacidades en forma integral.
- El punto de partida de las acciones es una población objetivo individualizada, que incluye beneficiarios con distintas condiciones y particularidades, todos los cuales deben ser atendidos. Ello implica que el programa debe analizar las características específicas de sus beneficiarios y, a partir de ellas, identificar o desarrollar los instrumentos sectoriales más adecuados para cada caso.

Chile Barrio considera una Dirección Ejecutiva<sup>3</sup> a nivel central y otro equipo a nivel regional, distribuido a lo largo del país, conformado por 10 secretarios regionales y personal administrativo y profesional equivalente a 170 personas.

La Dirección ejecutiva está encargada de la coordinación interinstitucional de las inversiones, la gestión técnica-operativa y la aplicación del modelo de intervención. En el nivel regional, la función del secretario técnico considera la definición de dos productos: i) un Plan regional de inversión de mediano y largo plazo con cada gobierno regional y ii) un Plan de acción comunal con los equipos técnicos de cada Municipio. Ambos planes orientados a resolver la problemática de los asentamientos.

Las acciones que se desarrollan en el nivel regional y comunal son apoyadas por un profesional o personal calificado del programa<sup>4</sup>, con dedicación exclusiva, quien tiene a cargo uno o más asentamientos. Sus funciones son: articulación y coordinación con el Municipio; vinculación con los organismos sectoriales y regionales integrantes de Chile Barrio; interlocución con la comunidad de los asentamientos y trabajo de promoción para fortalecer sus capacidades de gestión; vinculación permanente con el encargado regional del Programa en la planificación de acciones y evaluación de avances.

La responsabilidad del programa a nivel regional recae en el Intendente/a, quien es asesorado por un comité técnico regional integrado por representantes de los Ministerios y Servicios que forman parte del programa. Su función es focalizar y planificar la inversión del programa y allegar recursos propios. Ello se formaliza en un convenio de programación de carácter plurianual entre el programa y el gobierno regional que forma parte del plan regional de inversión.

La responsabilidad del programa en el nivel comunal es del Municipio, ésta se formaliza a través de un convenio programa/Municipio. Los equipos técnicos municipales establecen el Plan de acción comunal que tiene por objetivo ordenar la inversión y acciones del programa en los diferentes asentamientos de la comuna. La función de los equipos técnicos del municipio es ejecutar el plan de acción y mantener una articulación permanente con los asentamientos.

El diseño del programa considera 4 componentes. Los primeros tres producen bienes y/o servicios directos a la población objetivo, mientras que la producción del cuarto componente es central para el desempeño del Programa y para su eventual replicabilidad por parte de otros organismos públicos.

---

<sup>3</sup> Dotación máxima de 11 personas según ley de presupuesto 2002

<sup>4</sup> Representante que se enmarca dentro del llamado Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio (SDB)

**Componente 1:** Familias acceden a una estructura urbana que cuenta con: viviendas, servicios de agua, luz, solución sanitaria, y con equipamiento comunitario.

Financia acciones orientadas a superar la precariedad habitacional y de infraestructura de las familias asentadas. Las principales instituciones que intervienen son MINVU, Bienes Nacionales y SUBDERE a través del Programa de Mejoramiento de Barrios. Chile Barrio complementa los instrumentos sectoriales con apoyos específicos para ahorro previo, adquisición de terrenos y estudios de factibilidad.

**Componente 2:** Familias mejoran su capital social por medio del fortalecimiento de su sistema institucional comunitario y/o su red social grupal.

Financia acciones tendientes a fortalecer las capacidades de la población atendida en el componente 1. Las acciones de apoyo las desarrolla el Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio (SDB) en coordinación con FOSIS a través de sus instrumentos generales.

**Componente 3:** Habitantes de asentamientos mejoran su capital humano a través de: completar estudios de enseñanza formal, capacitación en oficio, desarrollo de iniciativas productivas.

Financia la habilitación laboral de la población atendida en el componente 1 con el objetivo de favorecer su inserción económica. Las principales instituciones responsables son SENCE y PRODEMU a través de su oferta programática.

**Componente 4:** Las instituciones fortalecen sus capacidades de coordinación y articulación (intersectorial e interinstitucional) en forma descentralizada y con participación de la comunidad.

Instala capacidades en las instituciones participantes para que puedan continuar apoyando a los beneficiarios del programa después del término de la intervención de Chile Barrio, y para que puedan desarrollar intervenciones integrales en beneficio de otros grupos en condiciones de marginalidad, que no están incluidos en Chile Barrio. Sistematiza las experiencias y procesos de aprendizajes con el fin de establecer un modelo de intervención intersectorial descentralizado.

## **1.6 Antecedentes Financieros**

El gasto del programa en 2001 alcanzó una cifra de MM\$ 48.994, presentando un aumento de 9,3 % respecto de 2000. No se conoce el presupuesto global del programa 2002 porque involucra recursos de decisión sectorial, regional y local, los que no están definidos completamente.

El gasto se concentra en el componente 1, que absorbe entre el 85 y 90% del total, en forma relativamente estable. Los componentes social y laboral en conjunto representan entre el 8 y 10%. El componente 4 no tiene gasto atribuido en el período.

## **2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

### **2.1 Diseño**

Se estima que el diseño general del programa es el adecuado para apoyar a sectores en situación de marginalidad social y económica. Se considera valioso el enfoque de individualizar beneficiarios y aplicar instrumentos que se adapten a sus condiciones específicas. Asimismo, se considera adecuado el planteamiento de intervenciones integrales, multisectoriales, para reforzar en forma simultánea los distintos ámbitos que explican el problema de la marginalidad.

Sin embargo, esta visión conceptual no ha sido contrastada con un diagnóstico de los componentes social y laboral, un análisis de los niveles mínimos de las prestaciones que se deben otorgar y una tipificación de los instrumentos requeridos para alcanzar eventuales metas mínimas. El componente de fortalecimiento institucional no cuenta con un diagnóstico de la

situación de base, con un análisis de los niveles meta que se debieran alcanzar ni con indicadores para medirlo.

Complementariamente, se observan debilidades en el diseño referidas al plazo de término del programa<sup>5</sup>, por cuanto a juicio del Panel dicho plazo no garantiza que se hayan logrado las condiciones para asegurar un apoyo significativo en la superación de la pobreza. En particular, no considera que se haya alcanzado un desarrollo adecuado de las capacidades socio-laborales.

Por otra parte, los indicadores de resultados para los diferentes niveles de objetivos, especialmente el propósito, son insuficientes y en su mayor parte no cuentan con información que permita medir avances, con excepción del componente 1.

El panel considera adecuados los criterios de focalización territoriales y poblacionales que utiliza el programa.

## **2.2 Organización y Gestión**

La estructura organizacional del programa presenta debilidades que dificultan la gestión intersectorial y descentralizada. Por una parte, la coordinación intersectorial en el nivel nacional no se cumple, afectando directamente la operación del programa. Por otra parte, la lógica de funcionamiento sectorial de cada institución participante contrasta con la lógica de funcionamiento del programa en términos de los plazos, formas de gestión, metodologías y asignación de recursos. En forma complementaria se observan debilidades en las funciones de coordinación e incorporación de otras instituciones por parte de la dirección ejecutiva.

En el nivel regional existe un grado de involucramiento dispar por parte de los gobiernos regionales, lo que afecta el desempeño del programa, por cuanto sólo en algunos casos se incorpora las acciones del plan anual de inversiones en la estrategia de desarrollo regional.

El Programa no cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación permanente, lo que no permite contar con información relevante para realizar ajustes, tomar decisiones o evaluar resultados. También presenta deficiencias para generar información relativa a la transferencia de recursos hacia municipios y el SERVIU.

De acuerdo con la información disponible los ministerios, servicios, gobiernos regionales y municipios que están integrados al programa tampoco han realizado supervisiones o evaluaciones relativas a sus propias líneas de intervención. Asimismo, la función de MIDEPLAN relativa a la supervisión y monitoreo de los impactos del programa en los asentamientos se considera insuficientemente cumplida.

## **2.3 Eficacia y Calidad**

El programa no cuenta con indicadores pertinentes ni metas que permita emitir un juicio respecto de su desempeño y calidad a nivel de propósito ni su contribución al fin.

La información disponible sólo permite evaluar cobertura para el componente 1. En el período 1997-2001 el programa definió como meta atender 503 asentamientos y 58.707 familias. El año 2001, muestra un cumplimiento de meta acumulada equivalente a un 58% de los asentamientos (295) y 49% de las familias (28.884).

En relación con la meta global del programa para el 2006: entregar soluciones habitacionales a un total 972 asentamientos con 105.888 familias, en opinión del Panel se requeriría que en el período 2002-2006, se entreguen soluciones a 677 asentamientos (70% del total) y a 77.004

---

<sup>5</sup> El programa considera como fecha de término cuando se entreguen las últimas soluciones habitacionales al grupo de beneficiarios.

familias (73% del total), con un promedio anual de 15.401 familias atendidas, que supera en un 34% el máximo histórico, que se alcanzó en el año 2000.

Para los componentes 2 y 3 existe información fraccionada y parcial que no permite emitir juicios fundados en torno a resultados. Para el componente 4 no existe cuantificación de la producción. Por otra parte, los antecedentes disponibles y/o la naturaleza de los productos no permiten homologar los servicios otorgados por lo que no es posible cuantificar su producción.

En cuanto al nivel de logro en la satisfacción de usuarios con los servicios ofertados no existe información disponible. En términos de la oportunidad con que se prestan los servicios del programa existen retrasos en el cumplimiento de los plazos indicados para la entrega de soluciones habitacionales, particularmente por dificultades en la disponibilidad de recursos de decisión regional.

## **2.4 Economía / Eficiencia (desempeño financiero)**

### **Economía**

El programa ha presentado un adecuado desempeño en su ejecución presupuestaria, alcanzando el 2001 un 98% .

### **Eficiencia**

A nivel nacional la información de costos está disponible sólo en forma agregada ( por componentes, u organismos o programas sectoriales), y no tiene correspondencia con la información disponible respecto de los productos entregados o los beneficiarios.

Los costos de la dirección ejecutiva y estructura de apoyo regional y local de Chile Barrio, que corresponden a los costos administrativos del programa y que podrían asociarse a recursos para el logro del propósito, están en el rango entre 3% y 3,7% del costo total del programa<sup>6</sup>, lo que se estima razonable.

En el caso del componente 1, el 2001 los costos totales alcanzaron a \$ 43.589 millones (moneda 2002), con un incremento del 66,7% respecto del año 1998. Sin embargo, esta información abarca los costos incurridos tanto en asentamientos que han egresado como otros que aún no egresan; en cambio, la información de producción es respecto de los asentamientos y familias egresadas.

Por otra parte, el componente 1 permite menor ahorro previo (entre UF2 y UF10) y menor deuda de los beneficiarios y puede financiar compras de terrenos y factibilidades, con lo que el costo para el Estado es mayor que el que tiene el mismo tipo de solución habitacional cuando es provisto por los SERVIU. El nivel de eficiencia de los mayores aportes no se puede evaluar porque no existe análisis de los beneficios adicionales asociados.

Hasta el 2001, los beneficiarios también asumían una deuda por la vivienda. Sin embargo, los beneficiarios del programa presentaban, de acuerdo a un estudio<sup>7</sup>, niveles de mora significativamente mayores que los generales de SERVIU. A partir de este año no se considera deuda por la vivienda, lo que a juicio del panel es procedente puesto que los beneficiarios objetivo están definidos por su condición de marginalidad.

En el caso del componente 2, existe información nacional de costos para las distintas líneas FOSIS, pero no se cuenta con información acerca del número de beneficiarios atendidos. El costo total del componente presenta fluctuaciones importantes entre un año y otro.

---

<sup>6</sup> El cálculo no incluye los gastos administrativos de las instituciones participantes.

<sup>7</sup> Estudio Monitoreo de familias erradicadas vía Programa Chile Barrio a conjuntos residenciales de vivienda básica en la Región Metropolitana: Morosidad e integración social, Chile Barrio,

En el caso del componente 3, se cuenta con información agregada de costos y de número de beneficiarios del SENCE, pero no para el PRODEMU y otras organizaciones participantes. Respecto del SENCE, se puede indicar que el costo total ha crecido anualmente entre un 1 y un 3%, con una evolución errática en el número de beneficiarios, con lo cual el costo promedio de un curso por persona ha variado en el período de evaluación entre \$ 218 mil y 389 mil (moneda de 2002), siendo el máximo en 2001.

Para los componentes 1, 2 y 3 se encuentra en proceso la recopilación de información regional con detalle respecto del tipo de prestaciones, pero está incompleta y falta normalizarla y homologarla, por lo que, por el momento, no se puede utilizar para alcanzar conclusiones relevantes. A modo de ejemplo, los cursos incluyen tanto un taller de especialización en repostería con un costo per cápita de \$ 1.484, como una capacitación de cultivos en zonas áridas con un costo per cápita de \$ 714.000.

Para el componente 4 no existe información sobre producción ni costo.

En forma indirecta se puede concluir que la eficiencia y economía de Chile Barrio en la producción de componentes sectoriales es la que alcanza el respectivo organismo sectorial en la generalidad de acciones del mismo tipo que desarrolla, especialmente en los componentes 2 y 3, en que no existen líneas especiales ni cupos reservados para Chile Barrio.

## **2.5 Principales Recomendaciones Priorizadas<sup>8</sup>**

- 1 Chile Barrio debe rescatar su concepción original de intervención integral en asentamientos precarios habitados por familias en situaciones de marginalidad social y económica, revirtiendo la tendencia a limitarse a ser un programa de vivienda orientado a sectores de muy bajos recursos. Para ello, este panel estima que las medidas centrales son las siguientes:
  - a) La Dirección Ejecutiva debe elaborar un diseño de detalle de las intervenciones en el ámbito socio-laboral y en el fortalecimiento institucional.
  - b) En el ámbito social y laboral el programa debe definir la intensidad y alcance de su intervención la que posteriormente servirá de base para evaluar los logros alcanzados.
  - c) Establecer mecanismos de coordinación que garanticen el compromiso de los organismos sectoriales del ámbito social y laboral con el programa.
  - d) La Dipres debe analizar la posibilidad de desarrollar líneas presupuestarias específicas que aseguren que los recursos considerados en el ámbito socio-laboral efectivamente se destinen a éste.
  - e) La intervención no debe terminar con la entrega de la solución de infraestructura, sino con la comprobación que el nivel de desarrollo del ámbito social y laboral de las familias de cada asentamiento, en combinación con las capacidades instaladas en los municipios y organismos de apoyo a las familias, permitan asegurar que se puede continuar con un avance acelerado hacia superar las condiciones de marginalidad social y económica.

---

<sup>8</sup> El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones, en materia de identificación de necesidades de recursos.

- 2 La Dirección Ejecutiva debe coordinar con MIDEPLAN la elaboración de una evaluación de impacto con el objeto de medir los niveles de logro del programa.
- 3 En relación al componente 4, se deben implementar acciones tendientes a asegurar que se instalen las capacidades en los organismos locales, regionales y sectoriales como para continuar prestando apoyo a las familias de asentamientos precarios una vez que termine la intervención de Chile Barrio. En términos más amplios, dicho fortalecimiento permitiría que los organismos indicados queden capacitados para abordar directamente las medidas para apoyar a otros grupos en condiciones de marginalidad, no cubiertos por Chile Barrio.