



**GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

**PROGRAMA DE SEGURIDAD  
Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
(SEG. Y PAC)**

**MINISTERIO DEL INTERIOR**

**JUNIO 2003**

**SINTESIS EJECUTIVA – N°02  
PROGRAMA SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.  
SECRETARIA Y ADMINISTRACIÓN GENERAL DE INTERIOR.**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2002  
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2003: \$4.950 millones.**

**1. Descripción del Programa**

**1.1. Fin**

Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana.

**1.2. Propósito**

Capacidades instaladas para la promoción de la seguridad ciudadana a través de una estrategia participativa en el ámbito local

**1.3. Población Objetivo**

La población objetivo de este programa son los habitantes con percepción de inseguridad de las comunas de más de 70.000 habitantes priorizadas de acuerdo a indicadores de vulnerabilidad delictual. Las comunas priorizadas para el 2001 fueron: La Pintana, Valparaíso, El Bosque, San Bernardo, Coronel, Valdivia, Lo Espejo, Ovalle, San Pedro de la Paz, Copiapó y Ovalle, Renca Santiago. Para el año 2002 se agregaron: San Ramón, San Miguel, Cerro Navia, San Antonio, Talcahuano, Linares, Estación Central, Pudahuel, Calama, Melipilla, Macul y Talca

Al no disponer de información sobre la cantidad de población comunal con percepción de inseguridad, el Programa utiliza como referente a la población total de las comunas priorizadas, las que para el año 2001 alcanzarían a 2.052.225 personas y para el año 2002 a 3.700,000 personas. Además, se agregan como Barrios vulnerables desde 2002 los barrios La Legua de Emergencia, Santa Adriana y La Victoria con una población total de 36.000 personas.

**1.4. Población Beneficiaria**

No se puede estimar a la población beneficiaria porque no se cuenta con registros de personas efectivamente favorecidas de las estrategias de seguridad ciudadana. Es posible utilizar como referente la población total de las comunas intervenidas, pero se debe tener en cuenta que esto puede significar una sobrestimación de los beneficiarios efectivos.

## **1.5. Descripción General del Diseño del Programa**

El Programa es responsabilidad de la División de Seguridad Ciudadana; fue creado por Decreto Supremo N° 3875 del 27 de diciembre de 2000 que reglamenta el funcionamiento del programa Seguridad y Participación Ciudadana y en especial el Fondo Nacional Concursable de Proyectos para el Programa Comuna Segura, Compromiso Cien. Es un programa de carácter nacional, pero con una marcada orientación hacia el ámbito local.

Se trata de un programa nuevo, iniciado en el año 2001, pero también cuya temática es nueva. En efecto, la intervención participativa y en el ámbito local para mejorar niveles de seguridad ciudadana es un camino que recién se inicia, tanto en el país como en el extranjero. En este contexto, el programa ha ido incorporando nuevas actividades y componentes a partir de su propia experiencia.

Es así como a fines del año 2001 se incorpora un nuevo ámbito de intervención, relacionado con acciones directas en los llamados "barrios vulnerables". Del mismo modo, en el año 2002, se comienza a asistir técnicamente a instancias regionales y provinciales, replicando el Programa en comunas con menos de 70.000 habitantes, definidas desde las Gobernaciones Provinciales.

El programa entrega 5 componentes, que se describen a continuación:

### **Componente 1. Estudios temáticos:**

Considera trabajos de investigación que permiten conocer de mejor manera el fenómeno delictual para la formulación de políticas públicas sobre el tema. Se ejecuta a través de licitación privada o producción directa por parte del Departamento de Estudios e Información. Los contenidos de estos estudios son: análisis temáticos, especificidad territorial, evolución del problema delincriminal, encuestas de victimización y temor, principalmente en el marco de Comuna Segura (componente 3).

### **Componente 2. Sistematización de información delictual y socioeconómica comunal:**

Este componente también es responsabilidad del Departamento de Estudios e Información. Consiste en la producción directa de información delictual en tres áreas: (i) Estadísticas criminales en base a denuncia y detenidos de los siguientes delitos: robo con violencia o intimidación, robo con fuerza, hurto, lesiones, violación, homicidio, violencia intrafamiliar y procedimientos por ley de drogas. (ii) Encuestas en tópicos vinculados a la seguridad ciudadana; tales como: victimización; niveles de inseguridad y percepción de criminalidad. (iii) Sistema de información geográfico con base territorial (región, provincia, comuna, calle), que permite relacionar datos temporales y espaciales sobre aspectos urbano/territoriales, sociales, delictuales y de acción policial (detenciones). Se produce mapas analíticos —dinámicos y estáticos— algunos disponibles en la Página Web del Programa, para mejorar la gestión policial y las políticas de seguridad ciudadana.

### **Componente 3: Estrategias para prevención de la delincuencia y violencia instaladas a nivel local.**

El objetivo principal de este componente es la instalación de capacidades locales para la prevención de la delincuencia y la violencia. En cada una de las comunas priorizadas se instala un Consejo Comunal - órgano presidido por el Alcalde, que reúne representantes de la comunidad organizada, Carabineros e Investigaciones, el Ministerio Público y el Municipio -; una Secretaría Técnica, a cargo de un profesional experto en el tema, que es financiado por el Programa; y una Mesa Técnica integrada por los Directores de los departamentos municipales relacionados con el tema. En este marco y mediante un proceso participativo, se desarrolla e implementa un Plan de Seguridad Ciudadana que contempla diagnósticos, encuestas de victimización, coordinación intersectorial para proyectos locales orientados a la seguridad ciudadana, fomento a la participación social y coordinación con el Fondo Concursable (componente 4).

### **Componente 4: Fondo Concursable.**

Es un instrumento integrado al Plan Comunal de Seguridad Ciudadana, y su objetivo es financiar proyectos locales de seguridad ciudadana. Estos proyectos son preparados por la comunidad organizada, apoyada por las instancias técnicas creadas por el programa.

Los proyectos deben responder a tres líneas prioritarias: promoción y participación ciudadana, prevención psicosocial, e infraestructura y equipamiento participativo. Se concursa un fondo local aportado por el Programa, cuyos recursos varían entre \$65 y \$100 millones por comuna. Los proyectos son evaluados técnicamente por la Mesa Técnica, la Secretaría Técnica, el nivel central del Programa y el Consejo Comunal; siendo esta última instancia la encargada de adjudicarlos.

Las organizaciones sociales no reciben directamente los fondos, sino que estos son traspasados a los municipios quienes se encargan de administrarlos. La intervención tiene contemplado un horizonte de 5 años, después de los cuales se asume que la municipalidad y la comunidad estarán habilitados para sustentar las estrategias y las actividades.

### **Componente 5. Barrios Vulnerables.**

El componente Barrios Vulnerables se plantea como una respuesta del Estado para actuar en sectores donde la violencia y particularmente el narcotráfico genera inseguridad ciudadana y sentimiento de temor entre los habitantes. Tiene un diseño de intervención de alta intensidad, flexibilidad programática, vinculación intersectorial (por ejemplo, con el Fondo Social y CONACE), rendición pública de cuentas y participación de la sociedad civil. Se diferencia de los componentes 3 y 4 en que incorpora la coordinación con acciones de control policial. Se trata de un componente "en construcción", cuyos encargados esperan consolidar un modelo de intervención en el corto plazo.

Este componente, opera a través de la implementación de un diagnóstico y un Plan de Acción en cada barrio intervenido, los que se desarrollan con la participación de los pobladores, la comunidad organizada, el municipio y otras instancias locales presentes en

el barrio. En este marco, se ejecutan proyectos de prevención social y situacional de la violencia en las siguientes líneas: (i) recuperación de espacios públicos, (ii) capacitación, empleo y microcrédito, (iii) fortalecimiento comunitario, (iv) atención jurídica y promoción de derechos, (v) fondo de iniciativas comunitarias y (vi) apoyo a actividades deportivas, recreativas y culturales. Se financian los proyectos locales con fondos del Programa y fondos aportados por el municipio, por otros programas públicos, por fundaciones y por la empresa privada.

## **1.6. Antecedentes Financieros**

Entre el año 2001 y 2002, el presupuesto del Programa ha aumentado en un 106%, llegando a los \$4.038 millones este último año. El gasto efectivo durante el 2001 fue de \$855 millones, incrementándose a \$3.682 millones el año 2002. Este comportamiento del gasto efectivo es consecuencia del ciclo de ejecución de los componentes locales (Estrategias Locales y Fondo Concursable), el cuál tiene una duración de 18 meses. Es así como estos componentes comenzaron el año 2001, pero se desarrollaron en parte importante durante el año 2002.

## **2. Resultados de la Evaluación**

### **2.1 Diseño**

El panel reconoce el dinamismo y flexibilidad con que el Programa ha enfrentado su propio proceso de intervención. Esto se debe a su reciente creación y el carácter innovador de las metodologías aplicadas. El Programa ha ido abarcando espacios que van más allá del ámbito comunal, incorporando tanto acciones con las policías de nivel central como intervenciones en barrios denominados vulnerables. En ese sentido, cabe la posibilidad que en un futuro próximo se haga necesario revisar su diseño y el propósito definido originariamente.

El diseño actual, particularmente el trabajo en dos niveles: central y local, es adecuado para abordar el problema detectado y que se pretende solucionar. En el ámbito local, el programa identifica y atiende los factores que inciden en la seguridad ciudadana y la percepción de temor, los que sirven de base para las estrategias de intervención. Sin embargo, se debe profundizar en la identificación y determinación de las variables que afectan específicamente cada ámbito de intervención (comuna y barrio).

Los estudios que integran los componentes 1 y 2, son adecuados, aunque el panel estima que algunos no contribuyen plenamente a las estrategias locales (componente 3). Esto se debe a que ambos componentes son preexistentes al Programa, y cumplen mandatos vinculados al desarrollo de una política nacional de seguridad ciudadana.

### **2.2 Organización y Gestión**

En general, el panel estima que la estructura organizacional del programa permite la producción de los componentes deseados. Se considera apropiada la estructura adoptada que involucra la construcción de un equipo de trabajo de nivel central y profesionales que actúan en el nivel local. No obstante, se nota la falta de una planificación estratégica, que

facilite una visión de consenso entre los departamentos / componentes, que permita actuar con mayor unidad en el logro del propósito.

La coordinación entre instituciones, necesaria para la aplicación de estrategias de gestión en un tema tan interdisciplinario como la seguridad ciudadana, es incipiente. No se encuentra fortalecida por ningún sistema formalizado de coordinación de alta jerarquía, como por ejemplo, un comité interministerial.

No se cuenta con un sistema apropiado de monitoreo y evaluación de la gestión, tanto a nivel global como a nivel de las estrategias locales y el fondo concursable (componente 3 y 4). Barrios Vulnerables (componente 5) tampoco tiene un sistema de seguimiento y evaluación; no obstante estudios que se realizarán con financiamiento BID permitirán evaluar lo realizado en este ámbito y proponer un sistema. El panel reconoce avances en este sentido puesto que el año 2003 se han elaborado informes de seguimiento de la gestión a nivel local.

Por otra parte, se ha notado la ausencia de un nexo entre el nivel central y el nivel local que aproxime los productos de los componentes 1 y 2 (estudios temáticos, Sistema de Información Geográfico) a las estrategias locales y sus fondos respectivos (componentes 3 y 4). En este tema se observan avances durante el 2003. En efecto, recientemente se ha incorporado a coordinadores territoriales, quienes tienen a su cargo el apoyo a grupos de secretarios técnicos de comunas geográficamente próximas entre sí

La selección de los proyectos financiados por el Fondo Concursable es materia de cada comuna. Esto fortalecería la gestión local y aseguraría la elección de proyectos pertinentes a la realidad local. Pero al no existir una guía o reglamento de procedimientos para los Secretarios Técnicos, se puede desembocar en una inadecuada alineación con las prioridades del nivel central. En este sentido, es importante señalar que el panel visitó en terreno tres secretarios técnicos, en Linares, Cerro Navía y San Bernardo, y se encontró, por un lado, con prácticas muy diferentes y por el otro, un desconocimiento de las modalidades, criterios y prioridades en que sus colegas trabajan.

### **2.3 Eficacia y Calidad**

El programa ha mostrado crecientes niveles de producción en el período evaluado. En el caso de las Estrategias Comunales (componente 3), se comenzó con 12 comunas el año 2001 agregándose otras 12 el año 2002, llegando a 24 comunas con Consejos instalados y planes comunales de seguridad en operación. Durante el año 2003 se espera incorporar otras 16 comunas al programa.

Por su parte, el Fondo Concursable (componente 4), financió 365 proyectos el año 2001 y 553 el año 2002, lo que representa un aumento de 34%. Barrios Vulnerables (componente 5) muestra una tendencia similar, incrementándose tanto el número de barrios intervenidos como la cantidad de proyectos financiados; la cantidad de barrios pasó de 1 a 4 entre los 2001 y 2002<sup>1</sup>, en tanto que el número de proyectos aumentó de 23 a 84 en el mismo período (165% de incremento).

---

<sup>1</sup> Los barrios intervenidos son La Legua, Santa Adriana (2 barrios) y la Victoria).

En cuanto a resultados del programa, la evidencia disponible<sup>2</sup> para los Componentes Estrategias Locales y Fondo Concursable (Componentes 3 y 4), estaría indicando la existencia de impactos claramente positivos y estadísticamente significativos sobre la tasa de denuncia comunal de hurtos<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista de la percepción de las personas, sólo hay resultados parciales del estudio cualitativo AVEC<sup>4</sup>, referidos a los componentes 3 y 4. Estos resultados son auspiciosos, puesto que según tal estudio *"en términos generales el Programa ha conseguido con éxito mucho de los objetivos que se propuso. El desarrollo de los proyectos en la práctica muestra que su ejecución se dio de acuerdo a los lineamientos generales establecidos"*. Sin embargo, el mismo estudio plantea. *"Una de las críticas más contundentes al Programa ha sido la falta de continuidad de los proyectos, es decir, el hecho que duren tan poco tiempo (según el parecer de los ejecutores) o bien se acaben, volviendo imposible el cumplir con los objetivos marco propuestos"*; lo que abre una interrogante sobre la continuidad de los resultados, entendida como evidencia de sostenibilidad de las intervenciones locales.

No existen mediciones del grado de satisfacción de beneficiarios, que permitan conjeturar sobre este aspecto de la eficacia. El Estudio de AVEC sobre participación ciudadana menciona y describe altos niveles de satisfacción en relación al Fondo Concursable, con objeciones sobre la complejidad técnica de los proyectos.

El componente 5 Barrios Vulnerables por su particular condición de orientarse a barrios con alto daño social y violencia delictiva, podría estimarse como de un bajo nivel de cobertura si se compara con la cantidad de barrios de alta peligrosidad social existentes en el país. Pero debe destacarse que es un componente en proceso de decantación de su diseño, con varios estudios en curso que servirán para precisar su estrategia de intervención. Sólo en ese momento se podrá emitir un juicio evaluativo concluyente.

La focalización del programa se basa en la selección de comunas superiores a 70.000 habitantes que presentan mayor riesgo social de acuerdo a un Índice de Vulnerabilidad Delictual<sup>5</sup> definido por el Programa. El panel opina que este Índice permite focalizar bien a nivel de comunas. No obstante, al aplicarse solo a comunas de más de 70.000 habitantes, podrían quedar fuera del programa áreas de mayor vulnerabilidad, por estar localizadas en comunas menores o en zonas rurales.

Para focalizar el componente Barrios Vulnerables, se realizó una selección cualitativa de barrios de alta desprotección de la población y con incidencia de actos delictivos, especialmente asociados al narcotráfico.

Sería importante agregar a futuro una focalización por grupos de mayor riesgo y elaborar una metodología de selección de zonas de inseguridad al interior de ciudades, en base a la información entregada por la comunidad y por las Policías.

---

<sup>2</sup> Estudio Programa Antidelincuencia: evaluando Comuna Segura. Serie Documentos de trabajo n° 201 Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Marzo 2003.

<sup>3</sup> El incremento en la tasa de denuncia de hurtos sería de 20 por cada 10.000 habitantes.

<sup>4</sup> Esta es una evaluación en curso, en el marco de un convenio BID - División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno encargado a la Consultora Acción Vecinal y Ciudadana (AVEC). Este estudio consiste en evaluar la capacidad del Programa para fortalecer la participación de la sociedad civil, en base a un análisis cualitativo de 21 grupos focales con beneficiarios de la Región Metropolitana.

<sup>5</sup> Las variables consideradas en el Índice son condiciones de pobreza, consumo de drogas, población urbana, marginalidad, hacinamiento, desigualdad social, escolaridad, violencia intrafamiliar y desempleo.

## 2.4 Eficiencia y Economía<sup>6</sup>

La principal fuente de financiamiento del programa es el aporte fiscal directo, que el año 2002 fue de \$4.038 lo que representa el 82% del total de recursos del programa. Además, ese mismo año y en el marco del componente Barrios Vulnerables, ocurren aportes importantes de la empresa privada (\$597 millones equivalentes a un 12% del total de ingresos), y en menor medida aportes del BID (una donación de \$106 millones que representa un 2% del ingreso total) y de otras instituciones públicas (4%).

En el marco de los proyectos presentados al Fondo Concursable (componente n°4), se producen aportes monetarios de los municipios (\$86 millones de pesos el año 2002) y aportes valorados de los beneficiarios de los proyectos<sup>7</sup>. El año 2002 se reportaron \$1.055 millones de aportes de esta naturaleza, los que si se agregaran a las fuentes de financiamiento del programa representarían un 20% adicional de recursos. No obstante, se debe señalar que es muy probable que esta fuente este sobrestimada, ya que el monto del aporte de beneficiarios es un criterio para calificar los proyectos

El gasto efectivo del presupuesto asignado alcanzó el año 2002 a los \$3.682 millones<sup>8</sup>. El gasto más significativo corresponde al componente Fondo Concursable, con \$2.387 millones el año 2002, lo que equivale a un 60% del gasto efectivo. Estos recursos se traspasan casi por completo a los Municipios donde se ejecuta el Programa, quienes a su vez, los transfieren a las organizaciones sociales para la realización de proyectos. Asimismo, una proporción significativa del gasto en estrategias locales, \$371 millones correspondientes al gasto de los Secretarios Técnicos, también se traspasa a los municipios. Esto es coherente con el Propósito declarado del Programa de instalar capacidades en el nivel local.

Los gastos administrativos del programa se estiman en un 14% del gasto total para el año 2002, esta cifra es representativa de lo que cuesta la administración del Programa y el panel la juzga adecuada, de acuerdo a comparaciones a programas similares, especialmente CONACE.

En cuanto al costo promedio de producción de los componentes, en el año 2002, se verificó lo siguiente: el costo del componente informaciones alcanza a miles \$2.965 por comuna georreferenciada del Gran Santiago. Para el componente 3, Estrategias Locales, el costo por comuna alcanzó a los miles \$15.450; en tanto que en el Fondo Concursable se llegó a costo promedio por proyecto ejecutado de miles \$3.156.

El costo promedio por beneficiario del componente Barrios Vulnerables, el único para el cuál se cuenta con cuantificación de beneficiarios efectivos, fue de \$12.000 en el año 2001 y de \$23.000 en el año 2002.

---

<sup>6</sup> En general los análisis de eficiencia y economía se hacen respecto del año 2002, puesto que el año 2001 una parte importante de los recursos no se ejecutó debido a que los componentes 3 y 4 estaban en etapa de implementación.

<sup>7</sup> Incluye especialmente mano de obra, uso de sedes sociales, materiales y alimentación.

<sup>8</sup> Las transferencias realizadas a municipalidades se consideran gasto efectivo al momento de traspasar los recursos. La contabilidad gubernamental considera gasto efectivo dichas transferencias solo una vez que se ha recibido la rendición de cuentas respectiva. De acuerdo a este último criterio el gasto efectivo para el 2002 es \$ 2.075 millones.



## 2.5 Principales Recomendaciones <sup>9</sup>

Se justifica la continuidad del Programa en su forma de ejecución actual. Sin embargo, se requiere una mejor identificación y focalización sobre los factores de riesgo que se desea abordar, y la manera más eficaz de hacerlo. Este último debiera incluir, un mayor esfuerzo en aspectos de coordinación entre los componentes entre sí y también entre los distintos sectores de Gobierno que debieran coordinarse con el Programa.

A continuación se presentan las recomendaciones específicas del panel:

- Reforzar la Gerencia del Programa definiendo una planificación estratégica y desarrollando reuniones departamentales de monitoreo y evaluación; así como realizar evaluaciones periódicas de proceso, resultados e impacto, con el fin conocer el desempeño del Programa y realizar eventuales reorientaciones.
- Mejorar el diseño teórico-metodológico del programa y su operacionalización en un modelo sistemático de intervención, con relaciones de causalidad en los factores protectores y de riesgo que son intervenidos por las acciones del programa.
- Asegurar que los proyectos que se financien sean pertinentes con la estrategia comunal respectiva y el propósito y líneas estratégicas del Programa
- Sistematizar los resultados/impactos de los proyectos del fondo concursable y establecer algunos tipos de proyectos o estrategias de intervención que ya se comprueban como eficaces para la prevención social de la delincuencia y la violencia. Además, generar un mecanismo que permita conocer periódicamente la opinión y el grado de satisfacción de los usuarios.
- Potenciar la intersectorialidad, que ya existe en el programa, apuntando a identificar organismos públicos con los cuales establecer convenios de cooperación, complementariedad y asistencia técnica.
- Establecimiento de un plan de intervención en cada comuna con base en metas de instalación de capacidades, especificando actores y tipos de capacidades.
- Aplicar la información y estudios elaborados (componentes 1 y 2) en los componentes locales (componentes 3 y 4) y en "barrios vulnerables. También se debe aprovechar esta información para sistematizar el modelo causal del Programa a través de: (i) el desarrollo de notas técnicas periódicas, asociadas a las informaciones y los estudios producidos, que especifican sus implicaciones programáticas, (ii) capacitaciones periódicas para discutir las implicaciones de los

---

<sup>9</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.

datos para los componentes (iii) elaboración de estudios y/o sistematizaciones para el consumo directo de los otros componentes.

- Priorizar las actividades de obtención de recursos de terceros, en las comunas donde trabaja el Programa y al nivel regional y central. Establecer una pauta básica de estimación de aportes para los postulantes a proyectos locales. Establecer un sistema de documentación y registro de aportes de terceros al nivel comunal, regional y nacional.
- Realización de estudios prospectivos de sostenibilidad en las comunas en fase avanzada en el componente Estrategias Locales. Se debe comenzar a preparar y adiestrar a los actores locales y especialmente municipales para la fase de egreso del Programa, con el desarrollo de escenarios y estrategias de sostenibilidad en el mediano plazo
- Establecimiento de un reglamento o guía para el funcionamiento de los secretarios técnicos, incluyendo un kit de herramientas básicas para el trabajo a nivel local
- Establecimiento de metodologías de aprendizaje entre comunas y secretarías técnicas, en torno a proyectos locales, evaluación participativa y a estrategias de intervención.