

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

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

MINISTERIO DEL INTERIOR

JUNIO 2003

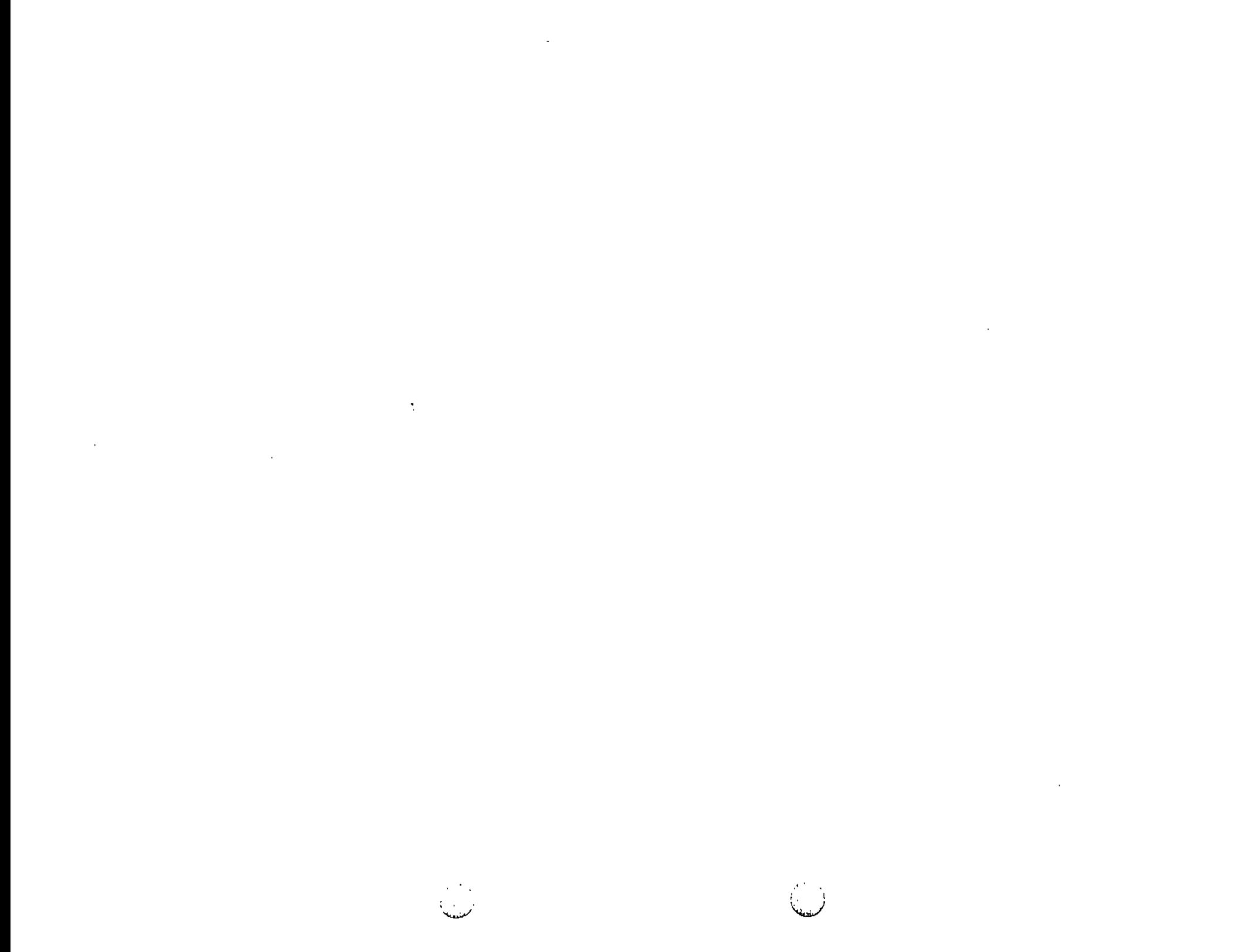


INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA DE SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**PANELISTAS:
GUILLERMO DASCAL R. (COORDINADOR)
FERNANDO SALAMANCA O.
LUCY WINCHESTER M.**

JUNIO 2003



INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA: Seguridad y Participación Ciudadana
AÑO DE INICIO: 2000 (diciembre)
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior
SERVICIO RESPONSABLE: N/A

RESUMEN EJECUTIVO

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 mas de 70.000 habitantes priorizadas de acuerdo a indicadores de vulnerabilidad delictual. Al no disponer de información directa sobre esta población comunal insegura, el Programa utiliza como referente de población objetivo a la población total de las comunas priorizadas, las que para el año 2001 alcanzarían a una totalidad de 2.052.225 personas y para el año 2002 a 3.700.000 personas.

Las comunas definidas como objetivo eran a 2001 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 agregan San Ramón, San Miguel, Cerro Navia, San Antonio, Talcahuano, Linares, Estación Central, Pudahuel, Calama, Melipilla, Macul y Talca

Se agregan además como Barrios vulnerables desde 2002 los barrios La Legua de Emergencia, Santa Adriana y La Victoria con una población total definida como población objetivo de 36.000 personas, de las cuales 12.000 corresponden a la comuna de Lo Espejo, que ya participa como comuna en su conjunto en el Programa

1.4. **Población Beneficiaria**

No se puede estimar la población de beneficiarios finales por no tener registros de personas efectivamente favorecidas de las estrategias de seguridad ciudadana. Es posible que estimar la cifra del total de la comuna como beneficiarios pueda significar una sobrestimación de beneficiarios.

En la eventualidad de considerar como población beneficiaria a la población objetivo se tendría que el incremento de población entre el período 2001 a 2002 fue del 82%

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

En la actualidad, se ejecuta el programa en 24 comunas con más de 70.000 habitantes¹, y en 3 barrios. El Programa trabaja a través de, y en conjunto con el Municipio en el ámbito local. Los actores principales en este nivel son, en lo relacionado a las estrategias comunales de gestión para la prevención social y los proyectos locales participativos:

- el Municipio, las policías y la comunidad organizada en los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana. El Municipio también se involucra a través de la mesa técnica;
- los Secretarios Técnicos, especialistas en seguridad ciudadana instalados en los municipios por el Programa;
- la comunidad organizada a través de los proyectos financiados por los Fondos Concursables del Programa y participando en otras instancias vinculadas a diagnósticos, planes y asambleas o reuniones definidas en la comuna por el programa a nivel local; y
- organismos y programas públicos ad hoc (Digeder, INJ, FOSIS, Sename, Minvu, Mineduc, Minjus, Semam, DOS, Carabineros, Investigaciones, Intendencias, Gobernaciones) en coordinación y articulación local con éstos.

Los actores al nivel local, relacionados a las estrategias de prevención social en barrios vulnerables son:

- el municipio correspondiente al territorio donde se ubica el barrio (el Alcalde, funcionarios municipales de Desarrollo Comunitario, SECPLAC, etc.), a través de coordinaciones de realizar proyectos de intervención en conjunto, y de presencia de la autoridad municipal en hitos participativos;
- los vecinos del barrio y sus organizaciones comunitarias en procesos de participación, de organización comunitaria, de promoción social y en proyectos específicos;
- Co-ejecutores de proyectos a nivel local, incluyendo escuelas, programas públicos con presencia local, organizaciones no gubernamentales, universidades, el municipio, CONACE, y en algunas instancias, la empresa privada.

Al nivel central, el Programa se coordina también con las organismos y programas públicos mencionados arriba, y otras, tales como la División de Seguridad Pública e Informaciones, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Interior, universidades, CONICYT y otras organismos ad hoc (por ejemplo, el, en convenio con el Instituto de Juventud para realizar estudios mutuamente beneficiosos). Como también, cuando sea relevante, con la empresa privada

1.5.1. Componente 1: Se ejecuta a través de licitación privada (en los casos donde el Estado no tenga la experticia requerida) o por producción directa, análisis temáticos, de especificidad territorial, de evolución del fenómeno delincencial y de encuestas de victimización y temor, principalmente en el marco de Comuna Segura, y una línea de trabajo de estudios e investigación permanente que permite acumular conocimiento del fenómeno de la delincuencia sus características y manifestaciones.

1.5.2. Componente 2: (i) Producción directa de Estadísticas criminales y la generación de información delictual en torno a la denuncia y detenidos de delitos en robo con violencia o intimidación, robo con fuerza, hurto, lesiones, violación, homicidio, violencia intrafamiliar y procedimientos por ley de drogas (19.366), (ii) Licitación privada y pública de encuestas en tópicos vinculados a la seguridad ciudadana y problemas que afectan a la población,

¹ Doce comunas en 2001, en Fase I (Copiapó, Ovalle, Valparaíso, San Pedro de la Paz, Coronel, Valdivia, Santiago, La Pintana, San Bernardo, Renca, Lo Espejo, El Bosque) y 12 comunas en Fase II (San Ramón, San Miguel, Cerro Navia, San Antonio, Talcahuano, Linares, Estación Central, Pudahuel, Calama, Melipilla, Macul y Talca). La definición de focalización territorial en comunas con más de 70.000 habitantes se hizo a partir de una decisión inicial en conjunto entre el Gobierno y Paz Ciudadana, quienes definieron algunos criterios básicos del Programa.

distinguiendo circunstancias, variables personales, sociales y de contexto de la victimización; niveles de inseguridad y percepción que tiene la población en relación a la criminalidad, las instituciones y actores relevantes, iniciativas de política pública y participación y (iii) a través de la producción directa, un sistema de información geográfica, con base territorial (región, provincia, comuna, calle), que alberga y permite relacionar datos temporales y espaciales sobre aspectos urbano/territoriales, sociales, delictuales y de acción policial (detenciones). El almacenaje del sistema se hace en coordinación con Carabineros y Policía de Investigaciones en la Región Metropolitana, y se inicia el trabajo en Región Metropolitana, para continuar próximamente en la Quinta y Octava Regiones (articulando con el avance del Plan Cuadrante de Carabineros). 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.

- 1.5.3. Componente 3: Se instala el Consejo Comunal —órgano presidido por el Alcalde, que reúne representantes de la comunidad organizada, Carabineros e Investigaciones, el Ministerio Público y el Municipio—, la Secretaría Técnica —experticia en el tema, financiado por el Programa— y la Mesa Técnica —Directores Municipales— en cada comuna donde trabaja Comuna Segura, para desarrollar e implementar un Plan de Seguridad Ciudadana para la prevención social de la delincuencia y la violencia. Se ejecuta un proceso participativo anual (de la comunidad y de instancias públicas relacionadas al tema) que contempla diagnósticos, encuestas de victimización, coordinación intersectorial para proyectos locales orientados a la seguridad ciudadana, fomento a la participación social, difusión y coordinación del Fondo Concursable, dentro de un marco de intervención metodológica de instalación de capacidades locales, durante un horizonte de cinco años por comuna.
- 1.5.4. Componente 4: Se implementan, como herramienta integrada al Plan Comunal de Seguridad Ciudadana, proyectos locales de seguridad ciudadana en tres líneas prioritarias: promoción y participación ciudadana, prevención psicosocial, e infraestructura y equipamiento participativo. Se concursa un fondo local (aportado por el Programa de entre 65.000 \$M y 100.000 \$M por comuna), entre organizaciones sociales constituidas. El Consejo Comunal adjudica los mejores proyectos, evaluados técnicamente (por la Mesa Técnica, la Secretaría Técnica, el nivel central del Programa y el Consejo Comunal) y las organizaciones sociales ejecutan los proyectos dentro de un plazo de 8 meses.
- 1.5.5. Componente 5: Se implementa un Plan de Acción en cada barrio intervenido, que se desarrolla en forma participativa con los pobladores, la comunidad organizada, el municipio y otras instancias locales presentes en el barrio, en base de un diagnóstico. Se ejecutan proyectos de prevención social y situacional de la violencia en estas grandes 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, otros programas públicos, fundaciones y la empresa privada.

Se trata de un programa de creación reciente, que trata una temática innovadora no sólo a nivel nacional sino internacional, y en sus años de actuación el panel ha podido reconocer su dinamismo, flexibilidad y creatividad para adaptar las acciones a las situaciones que progresivamente han ido surgiendo.

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 el 2002. El gasto efectivo del presupuesto durante este mismo periodo aumentó desde 854.998 en 2001 a 3.682.391 en 2002.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El Programa es adecuado para atender factores de orden local que inciden en la seguridad ciudadana en ciudades de más de 70.000 habitantes y en barrios vulnerables.

El propósito, es instalar capacidades, en el ámbito local. Para este objetivo, el Programa identifica factores de ámbito local que inciden en la seguridad ciudadana y la percepción de temor, los que sirven de base para las estrategias locales y comunales de intervención. En este sentido, el panel considera que el Programa atiende los principales factores del ámbito local que inciden en ambos aspectos, aunque debe ser profundizada la identificación y determinación de aquellas variables causales que afectan directa y específicamente las áreas de intervención.

El diseño propuesto, particularmente el trabajo en dos niveles: central y local, es adecuado para la población que presenta el problema detectado y que se pretende solucionar.

Los estudios, que integran los componentes 1 y 2, debidamente escogidos y difundidos, 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 compromisos y mandatos que proceden directamente de la Subsecretaría del Interior, vinculados estrechamente con la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

Por otra parte, el panel considera apropiado que las estrategias locales a nivel comunal, sean promovidas por un secretario técnico financiado por el Programa con el apoyo de un Consejo Local y que éste tenga a su cargo la gestión de un Fondo concursable para que las organizaciones sociales, en forma participativa, mejoren sus niveles de seguridad ciudadana (componente 4).

Por último, el componente 5 de intervención en "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 locales. Tiene un diseño de intervención intersectorial de alta intensidad, flexibilidad programática, vinculación intersectorial y con la sociedad civil, que lo hacen diferenciarse de los componentes 3 y 4, al incorporar la coordinación con acciones de control policial. Se trata de un componente "en construcción", cuyos encargados esperan que los estudios en curso con financiamiento BID propongan un modelo de intervención apropiado. En ese contexto, el panel no se encuentra en condiciones de evaluar este componente en profundidad.

En cuanto a los indicadores propuestos, el panel señala lo siguiente:

Evaluación de los Indicadores de propósito: En los indicadores de propósito se hace importante transitar de los actuales, que son de proceso o administrativos a indicadores de resultados como instalación de las estrategias en actores intersectoriales y grado efectivo de vinculación ya sea administrativas, técnicos y/o presupuestarios.

Evaluación de indicadores de los componentes: Se hace necesario en el **Componente Estudios** registrar como indicador su conocimiento y utilización por actores internos como Consejos

Comunales y Secretarios técnicos. En el **Componente Estadísticas y SIG** se sugiere la incorporación del indicador utilización por los actores Secretarios técnicos. En el **componente Estrategias de gestión** se sugiere como indicador la implantación del Plan en el municipio y la vinculación con acciones operativas de los actores del Consejo como también de satisfacción de actores. En el **componente Proyectos locales** se sugiere la incorporación del indicador de Sostenibilidad de los productos de los proyectos y grado de satisfacción ex post de participantes.

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, en aquellas comunas que por Decreto participan del Programa y en los barrios vulnerables seleccionados.

No obstante, se denota la falta de planificación estratégica, que facilite una visión de consenso entre los departamentos / componentes, que permita actuar con unidad en pos del logro de un propósito común.

El panel considera que no hay un seguimiento apropiado de su gestión desde el nivel central. En este contexto, y sobre la base de las entrevistas realizadas, se ha señalado al panel que existen secretarios técnicos más orientados a la obtención de lobbies para proyectos compartidos, otros más preocupados en su cartera de proyectos y otros que focalizan su accionar en su relación con el municipio. El panel desea destacar que es importante fortalecer el seguimiento de la gestión, a través de funcionarios que sirvan de nexo entre el nivel central y el local, aproximando los productos de los componentes 1 y 2 (estudios temáticos, SIG) a las estrategias locales y sus fondos respectivos (componentes 3 y 4). En ambos sentidos, el panel reconoce cambios en la gestión para el año 2003. En efecto, el Departamento Comuna Segura ha elaborado unos informes apropiados para el seguimiento de la gestión de las estrategias locales y los fondos concursables. Asimismo, ha organizado el equipo de nivel central, destacando coordinadores territoriales, quienes tienen a su cargo el apoyo a grupos de secretarios técnicos, distribuyendo su accionar en áreas geográficas próximas entre sí.

La selección de los proyectos financiados por el Fondo concursable son materia de cada comuna. Esto tiene efectos positivos y negativos. Por un lado, fortalece la gestión local y asegura la elección de proyectos que la propia comuna escoge. Sin embargo, puede desembocar en una inadecuada focalización, desde la perspectiva de los estudios y orientaciones del nivel central. Esto se evidencia por los criterios y las decisiones que han adoptado algunas comunas visitadas por los panelistas, que escapan en alguna medida a los criterios de nivel central pero que pueden ser pertinentes desde la perspectiva local. Como ejemplo se cita Cerro Navia, en donde el Consejo Comunal optó por asignar proyectos de modo tal que cada uno de los 8 territorios en que se divide la comuna, tenga a lo menos un proyecto.

Por último, el programa en su conjunto no cuenta con un sistema apropiado de monitoreo y evaluación, tanto a nivel global, como en las comunas (sus estrategias y sus fondos concursables), a pesar de la escasa experiencia en el país y América Latina acerca de programas de esta índole. No obstante, para 2003, las estrategias en el ámbito de "comuna segura" serán monitoreadas apropiadamente, a través de una serie de formularios elaborados desde el nivel central. Por otra parte, dos de los estudios que se realizarán con financiamiento BID en el 2003 permitirán evaluar lo realizado en el ámbito de "barrios vulnerables" y proponer un sistema de seguimiento y evaluación en este componente.

Un aspecto relevante lo constituye la gestión realizada desde "barrios vulnerables" (componente 5) con universidades. Al respecto, se generaron alianzas que permiten el arribo de recursos complementarios de diversa índole y con mayor permanencia en el barrio.

2.3. Eficacia y Calidad

La producción de los componentes es adecuada, y eso se refleja en el cumplimiento de los indicadores internos de gestión del programa (indicadores de SEGPRES, DIPRES y Agenda Presidencial). Más conjeturables son los efectos en los beneficiarios por la ausencia de evaluaciones ex post o de satisfacción de beneficiarios. Es posible que en uno de los componentes -Estrategia de Gestión- la satisfacción sea adecuada, quedando la duda sobre la implantación al largo plazo de la estrategia vía Secretarios técnicos en los municipios, faltos de un instrumento de medición apropiado. Es importante señalar al respecto que el Departamento Comuna Segura ha previsto para el año 2003 la aplicación de instrumentos de seguimiento y evaluación. En el componente 4 Proyectos locales, queda pendiente la evidencia empírica sobre la sostenibilidad de los proyectos del Fondo concursable.

La focalización del programa se basa en la selección de comunas superiores a 70.000 habitantes definidas por un Índice de Vulnerabilidad Delictual. Sería interesante abrir la aplicación del Índice a comunas de menos habitantes para hacerse cargo de la inseguridad ciudadana de ciudades pequeñas y medio rural. En el componente Barrios Vulnerables se trabajó con una focalización cualitativa de barrios alta desprotección de la población y con incidencia de actos delictivos, especialmente asociados al narcotráfico.

Sería importante agregar como focalización a futuro diferenciaciones de edad, en base a grupos de mayor riesgo y una metodología de selección de zonas de inseguridad al interior de ciudades, reforzando los Diagnósticos Comunales y la línea de Observatorio de los Planes comunales en base a la información cualitativa entregada por la comunidad y por la información aportada por las Policías.

2.4. Eficiencia / Economía (desempeño financiero):

El Programa ha representado menos de un 10% del gasto efectivo de la Subsecretaría del Ministerio del Interior en sus primeros dos años de funcionamiento (en 2001, un 3,3%, y en 2002, un 6,0%). La fuente principal del Programa en la actualidad proviene de aporte fiscal directo, aunque existen aportes importantes por los propios beneficiarios y los municipios a los proyectos locales; seguido por aportes de otros programas públicos y el sector privado a la inversión en proyectos en barrios vulnerables (Cuadro 4.10) y un aporte de Banco Interamericano de Desarrollo.

El gasto más significativo —el Componente 4, los proyectos locales—, se traspasa casi por completo a los Municipios donde se ejecuta el Programa, quienes a su vez, lo transfieren a organizaciones locales para la realización de proyectos relacionadas a la seguridad ciudadana. Asimismo, una proporción significativa del gasto en estrategias locales (correspondiente al gasto de los Secretarios Técnicos), también se traspasa a los municipios. Este es coherente con el Propósito declarado del Programa de instalar capacidades al nivel local, en materia de seguridad ciudadana. Como también lo respalda el gasto del componente 5, donde una porción significativa de éste se invierte en proyectos participativos locales de prevención social frente al temor y violencia.

Se estima que la cifra del año 2002 (14%), es representativa de lo que cuesta la administración del Programa, lo que parece adecuado, de acuerdo a comparaciones a programas similares (CONACE).

En 2002, el costo del componente 2, SIG alcanza a 2.965 \$M2003 por comuna georreferenciada. Para el componente 3, Comuna Segura, en 2001, el costo por comuna es 8.547 \$M2003, y en 2002, alcanza a \$M15.450. Para los proyectos (componente 4), el costo por proyecto ejecutado en 2001 es 3.480 \$M2003 y en 2002 es 3.156 \$M2003. El costo promedio por beneficiario del componente Barrios Vulnerables en 2001 es 11,72 \$M2003, y en 2002 alcanza a 22,63 \$M2003.

En lo referente a los costos promedios por beneficiario, en el año 2001, éste alcanza a 0,39 (M\$2003) para el Programa en su totalidad. En 2002, esta misma cifra es 1,21 (M\$2003). Es importante aclarar que el costo promedio por beneficiario del Programa debe ser alguna suma entre medio de las dos, dado que en el primer año de funcionamiento, se desfasó la ejecución presupuestaria al segundo año, sobredimensionando la medición para 2002, y subdimensionando la medición en 2001.

2.5 Principales Conclusiones:

El Programa es adecuado para instalar capacidades en el nivel local en relación con la seguridad ciudadana en ciudades de más de 70.000 habitantes y en barrios vulnerables con respecto a esta temática. Al respecto, el panel reconoce que el tratamiento de la seguridad ciudadana desde esta perspectiva de gestión local/ participativa es innovador como política pública, tanto en el país como en el extranjero, por lo tanto es normal y positivo que el diseño del programa tenga ciertos niveles de flexibilidad tanto en su lógica vertical como horizontal.

En cuanto al **diseño**, el Programa identifica factores de ámbito local que inciden en la seguridad ciudadana y la percepción de temor, los que sirven de base para las estrategias locales y comunales de intervención. Sería conveniente que dichos factores causales sean identificados y analizados con mayor profundidad para cada uno de los ámbitos (comunales y barrios vulnerables) atendidos, para asegurar mayor eficacia en las intervenciones.

Con respecto a la **gestión y organización** del Programa, se aprecia la falta de planificación estratégica, que facilite una visión de consenso entre los departamentos / componentes, y que permita actuar con unidad en pos del logro de un propósito común.

El acompañamiento que realiza el nivel central de orientación a los secretarios técnicos, que trabajan en el nivel comunal, en relación con prioridades y estrategias a desarrollar en cada comuna, es insuficiente. Por otra parte, no entrega suficiente información producida en los estudios y SIG a las comunas involucradas. Ambas situaciones han sido contempladas por el Programa para el año 2003, creándose la función de coordinadores territoriales y acordando mayor interacción entre el Departamento de Informaciones y Estudios y el de Comuna Segura.

La coordinación entre instituciones, necesaria para la aplicación de estrategias de gestión en un tema tan interdisciplinario como la seguridad ciudadana, deberá ser fortalecida, eventualmente a través de convenios, tal como se ha hecho con CONACE el 2003, o bien creando algún sistema formalizado de coordinación de alta jerarquía funcionaria, como por ejemplo, un comité interministerial.

Por último, el programa en su conjunto no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación, de gran necesidad, debido a la escasa experiencia en el país y América Latina acerca de programas de esta índole. No obstante, para el componente N°3 Comuna Segura, se ha diseñado en el año 2003 instrumentos apropiados, así como para el fondo concursable (componente 4). El componente 5 de barrios vulnerables está siendo analizado a través de varios estudios con financiamiento BID (año 2003-4), que entre sus resultados, se espera el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación.

En cuanto a la **eficacia**, el programa propone una estrategia adecuada para la instalación de la temática de seguridad ciudadana en el ámbito urbano local. No obstante, algunos componentes tienen una ligazón desigual para el logro del propósito. Específicamente los estudios y la información estadística (componentes 1 y 2) son insumos analíticos que sólo parcialmente son aprovechados en la intervención local. No hay estudios evaluativos que permitan medir los resultados de cada estrategia aplicada en las comunas seleccionadas (componente 3). En cuanto al fondo concursable que se ofrece en dichas comunas (componente 4) los proyectos financiados no siempre focalizan en factores relevantes que inciden en la seguridad ciudadana. Esto se explica en parte por falta de información en el nivel local y por las modalidades de operación del fondo, que deja amplias libertades a cada Consejo Local de seguridad para decidir la aprobación de proyectos. (Está normado por Reglamento que los Proyectos a financiar deben tener una directa concordancia con las prioridades emanadas del Diagnóstico y recogidas como tales en el Plan Comunal).

Por otra parte, el panel estima que el Programa tiene una ejecución relativamente **eficiente** (ejecución de actividades eficientes, mayor capacidad de allegamiento de recursos de terceros, gasto en administración adecuada y acorde a programas similares, procedimientos de planificación de gasto instalados y funcionando). Respecto a la dimensión economía, aunque existen dificultades de ejecución presupuestaria, éstas se relacionan principalmente a dos factores: (i) que el Programa inició recién en 2001, donde la puesta en marcha demora, (ii) una ejecución de Programa Anual distinta a la ejecución presupuestaria en el año fiscal. Por otro lado, el Programa demuestra indicios de poder atraer recursos de terceros: de los propios beneficiarios, de los municipios, del sector privado y de otros programas públicos y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por último, el panel desea señalar que desde su reciente inicio, y dado el carácter innovador de la temática y la metodología adoptada, el Programa ha ido abarcando espacios que van más allá del ámbito local -por ejemplo, coordinación con las policías, estudios para insumos de política, intervención a nivel de barrios- lo que le ha exigido altos niveles de flexibilidad y creatividad. En este contexto, es importante considerar que el diseño o el propósito del Programa pudieran ser revisados en un futuro próximo, cuando se adquiera mayor experiencia en la materia y se afinen los objetivos a cumplir, con los procedimientos y metodología asociados, en base a las lecciones aprendidas.

	Recomendación	Objetivo
1	Reforzar la Gerencia del Programa definiendo una planificación estratégica y desarrollando reuniones departamentales de monitoreo y evaluación estratégicos.	Alcanzar y aplicar acuerdos básicos entre los departamentos que sirvan de base para su interrelación en pos de una meta definida de común acuerdo y pertinente con el propósito del Programa. Reforzar la identidad del Programa y su misión.
2	Realización de estudios prospectivos de sostenibilidad en las comunas en fase avanzada en el componente Comuna Segura	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
3	Sistematizar el modelo causal o de epidemiología social presente en el Programa y su expresión operacional en la secuencia y nexos entre los factores que se desea intervenir a nivel de promoción y prevención	Mejorar el diseño teórico-metodológico del programa y su operacionalización en un modelo sistemático de intervención, con relaciones de causalidad en los factores de protectores y riesgo que son intervenidos por las acciones del programa. El enfoque epidemiológico existente enfatiza la asociación de diversos factores de riesgo, pero puede avanzar en ciertos encadenamientos causales en estos factores.
4	Mayor focalización desde el nivel central para entregar mayor pertinencia a los factores de riesgo en los fondos concursables	Asegurar que los proyectos que se financien sean pertinentes con la estrategia comunal respectiva y el propósito y líneas estratégicas del Programa y especialmente del componente comuna segura.



I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1. Descripción General del programa

El programa entrega cinco componentes: (i) estudios temáticos que apoyan la implementación de la política de seguridad ciudadana; (ii) información delictual y socioeconómica comunal sistematizada, analizada, georreferenciada y difundida; (iii) estrategias de gestión para la prevención social de la delincuencia y la violencia instaladas a nivel comunal; (iv) proyectos locales participativos de seguridad ciudadana financiados e implementados y (v) estrategias participativas de prevención social de la violencia implementadas en barrios vulnerables. En la actualidad, se ejecuta el programa en 24 comunas con más de 70.000 habitantes², y en 3 barrios³.

El período de ejecución del Programa es desde el año 2001 en adelante. Se prevé una presencia del Programa en cada comuna seleccionada de aproximadamente 5 años⁴. El Programa trabaja a través de, y en conjunto con el Municipio en el ámbito local. Los actores principales en este nivel son, en lo relacionado a las estrategias comunales de gestión para la prevención social y los proyectos locales participativos:

- el Municipio, las policías y la comunidad organizada en los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana (integrados además, a lo menos por, concejales, representantes de las Gobernaciones, el Ministerio Público, un representante del Sistema Comunal de Prevención de Consumo de Drogas, representantes de los sistemas públicos locales de educación y salud). El Municipio también se involucra a través de la mesa técnica;
- los Secretarios Técnicos, especialistas en seguridad ciudadana instalados en los municipios por el Programa;
- la comunidad organizada a través de los proyectos financiados por los Fondos Concursables del Programa y participando en otras instancias vinculadas a diagnósticos, planes y asambleas o reuniones definidas en la comuna por el programa a nivel local; y
- organismos y programas públicos ad hoc (Digeder, INJ, FOSIS, Sename, Minvu, Mineduc, Minjus, Sernam, DOS, Carabineros, Investigaciones, Intendencias, Gobernaciones) en coordinación y articulación local con éstos.

Los actores al nivel local, relacionados a las estrategias de prevención social en barrios vulnerables son:

- el municipio correspondiente al territorio donde se ubica el barrio (el Alcalde, funcionarios municipales de Desarrollo Comunitario, SECPLAC, etc.), a través de coordinaciones de realizar proyectos de intervención en conjunto, y de presencia de la autoridad municipal en hitos participativos.
- los vecinos del barrio y sus organizaciones comunitarias en procesos de participación, de organización comunitaria, de promoción social y en proyectos específicos (en las áreas de (i) recuperación de espacios públicos, (ii) capacitación, empleo y microcrédito, (iii)

² Doce comunas en 2001, en Fase I (Copiapó, Ovalle, Valparaíso, San Pedro de la Paz, Coronel, Valdivia, Santiago, La Pintana, San Bernardo, Renca, Lo Espejo, El Bosque) y 12 comunas en Fase II (San Ramón, San Miguel, Cerro Navia, San Antonio, Talcahuano, Linares, Estación Central, Pudahuel, Calama, Melipilla, Macul y Talca). La definición de focalización territorial en comunas con más de 70.000 habitantes se hizo a partir de una decisión inicial en conjunto entre el Gobierno y Paz Ciudadana, quienes definieron algunos criterios básicos del Programa.

³ La Legua de Emergencia, La Victoria y Santa Adriana, todos en la Región Metropolitana.

⁴ Respecto al componente de barrios vulnerables (cuyo diseño de intervención se encuentra en proceso de elaboración), aun no se ha definido el período de ejecución.

fortalecimiento comunitario, (iv) atención jurídica y promoción de derechos, (v) fondo de iniciativas comunitarias y (vi) apoyo a actividades deportivas, recreativas y culturales).

- Co-ejecutores de proyectos a nivel local, incluyendo escuelas, programas públicos con presencia local, organizaciones no gubernamentales, universidades, el municipio, CONACE, y en algunas instancias, la empresa privada.

Al nivel central, el Programa se coordina también con los organismos y programas públicos mencionados arriba, y otras, tales como la División de Seguridad Pública e Informaciones, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Interior, universidades, CONICYT y otras organismos ad hoc (por ejemplo, el, en convenio con el Instituto de Juventud para realizar estudios mutuamente beneficiosos). Como también, cuando sea relevante, con la empresa privada.

2. Justificación del programa

La seguridad ciudadana —expresada como la necesidad que se haga frente al problema de la delincuencia— es una necesidad sentida por la población chilena, que desde la década pasada ha estado dentro de las tres principales prioridades de la gente.⁵ De acuerdo a la Encuesta de Opinión Pública Sobre Seguridad Ciudadana 1999 del Ministerio de Interior, la seguridad ciudadana es uno de los derechos más importantes percibidos por las personas; 36,6% de los encuestados la percibe en estos términos; comparado con la justicia (32,1%), la igualdad ante la ley (24,9%), y finalmente, la libertad individual (5,8%).

No obstante, varios estudios⁶ han indicado que la sensación de inseguridad que experimenta la gente no guarda relación estricta con las mediciones objetivas de las probabilidades de ser víctimas de delitos. En general, se observa que las expectativas de la gente están sobredimensionadas respecto a la posibilidad de ser víctima. No obstante lo anterior, la población afectada directamente por la delincuencia, en función de las denuncias realizadas, en los años 1998, 1999 y 2000, según el estudio "Estadísticas Delictuales Comparadas Primer Semestre 1999-2000" ha aumentado, tal como se puede apreciar en el cuadro I.2.1:

Cuadro I.2.1. Denuncias por delitos de mayor connotación social

	Ene-Jun 1998	Ene-Jun 1999	Ene-Jun 2000	Variación 00/98
Delitos que afectan a la propiedad (1) Tasa cada 100.000 hab.	55.982 378,1	63.061 420,4	65.874 433,5	17,7% 14,7%
Delitos que afectan a la personas (2) Tasa cada 100.000 hab.	28.362 191,6	30.374 202,5	35.865 236,0	26,5% 23,2%
Total de denuncias Tasa cada 100.000 hab	84.344 569,7	93.435 622,8	101.739 669,6	20,6% 17,5%

⁵ De acuerdo a distintas fuentes (Estudio Nacional de Opinión Pública, CEP; Encuesta de Opinión Pública sobre Seguridad Ciudadana 1999 del Ministerio de Interior; Estudio de Seguridad Ciudadana y Victimización Región Metropolitana 2000 del Ministerio del Interior), desde 1989 hasta 2001, la delincuencia ha sido identificado dentro de los tres temas prioritarios nacionales de mayor importancia, conjunto con la pobreza y el desempleo.

⁶ Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización, PNUD; Estudio de Seguridad Ciudadana y Victimización Región Metropolitana 2000, Ministerio de Interior.

(1) Incluye robo con fuerza y hurto (2) Incluye robo con violencia, lesiones, homicidio y violación

La violencia y la delincuencia son problemas multicausales que involucran factores sociales y urbanos. Los factores de riesgo se refieren a: (i) factores relacionados a la posición y situación familiar y social de las personas (sexo, edad, socialización en la violencia, consumo de alcohol y drogas); (ii) factores sociales, económicos y culturales (desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de violencia); y (iii) factores contextuales y institucionales (guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros).⁷

El Programa se focaliza en la prevención social del delito. Esto obliga a una estrategia de anticipación a su comisión, centrada en el mejoramiento de los factores de riesgo (falta de educación, de empleo, deficientes condiciones urbanas, deserción escolar, redes de protección social, programas de atención a víctimas de la violencia, etc.). La población potencial del Programa es toda la población del país. Sin embargo, se ha focalizado el Programa territorialmente, por un lado, en las comunas de más de 70.000 habitantes (éstas son 63 comunas del país, de un total de 9.803.162 habitantes⁸), y por otro lado, en barrios específicos de estrato bajo, donde hay presencia grave, visible y permanente de violencia, generada por la delincuencia organizada, especialmente aquella dedicada al tráfico de drogas.

Respecto a la focalización en barrios vulnerables, las expresiones de violencia y temor en éstos, son de tal gravedad que se produce una fuerte estigmatización social de la población, afectando la integración laboral y social de sus habitantes, reduciendo la calidad de vida, y poniendo en riesgo el ejercicio pleno del Estado de Derecho en esos territorios.

3. Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

El Fin del Programa es "Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana". El Propósito del Programa es "Capacidades instaladas para la promoción de la seguridad ciudadana a través de una estrategia participativa en el ámbito local".

4. Política global y/o sectorial a que pertenece el programa

El Ministerio del Interior tiene como misión institucional el cumplimiento del orden interno del país, la seguridad de la población y el pleno respeto a los derechos ciudadanos. De acuerdo a la plataforma estratégica del Ministerio, se incluye en sus objetivos estratégicos para 2003, "fortalecer la Seguridad Ciudadana en todos los ámbitos que actualmente abarca la gestión del servicio". Se cita como productos estratégicos relacionado a este objetivo y a la evaluación del Programa, la "Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana" para el ámbito público y el "Programa Comuna Segura – Compromiso 100" en el ámbito vecinal.

El Programa fue creado por el Decreto Supremo N° 3875 del 27 de diciembre de 2000 que reglamenta el funcionamiento del programa Seguridad y Participación Ciudadana y

⁷ Irma Arriagada, "Seguridad ciudadana y violencia y América Latina", en Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?, Fernando Carrión, editor, FLACSO-Ecuador – OPS/OMS, 2001.

⁸ INE. Resultados Preliminares Población y Vivienda Censo 2002.

en especial el Fondo Nacional Concursable de Proyectos para el Programa Comuna Segura, Compromiso Cien, Ley N° 19.702, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2001. Este Decreto fue modificado por el Decreto Supremo N° 1.292 del 28 de diciembre de 2001, y el Decreto Supremo N° 888 del 16 de diciembre de 2002, en donde se integran las comunas que año a año se incorporan al programa.

5. Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

Componente 1: Estudios temáticos de apoyo a la implementación de la política de seguridad ciudadana realizados. Consiste en trabajos de investigación que permitan conocer de mejor manera el fenómeno delictual y poseer información científica para la formulación e implementación de políticas públicas en seguridad ciudadana (véase cuadro I.5.1):

Cuadro I.5.1. Descripción y cuantificación de componente 1

Subproducto	Año	Número de estudios	Descripción específica
1.1 Estudios en Convenio con organismos especialistas en el campo, de naturaleza amplia sobre el tema de seguridad ciudadana, seminarios, cooperación técnica.	2001	3	<ul style="list-style-type: none"> • "Diagnóstico en Seguridad Ciudadana", ejecutado por Soc. Serv. Integr. Para la Acc. Ciud. • "Violencia en Santiago, percepción habit." (En convenio con Intendencia), ejecutado por Universidad Academia Humanismo Cristiano. • "Seguimiento de Causas Penales - Tribunales del Crimen", ejecutado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. • Estudio Plan Integral por Guernica Consultores
	2002	6	<ul style="list-style-type: none"> • "Detección y Análisis de la prevalencia de la violencia intrafamiliar", ejecutado por SERNAM • "Fortalecimiento Unid. Product. Legua", ejecutado por Fundación Ayuda y Esperanza • "Significado de la violencia en relación con los sentidos, vida y muerte", ejecutado por la Universidad Diego Portales. • "Seminario Internacional", ejecutado por SUR Profesionales • "Estudio Diagnóstico Seguridad Privada", ejecutado por Guernica Consultores • "Cooperación Técnica", ejecutado por el Instituto Nacional de la Juventud. • Estudio Costo de delito por Universidad de Chile.
1.2 Convenio Conicyt. Política de apoyo científico en Seguridad Ciudadana. Aporte a Conicyt para	2001 - 2002	N/A	A través del Concurso Nacional de proyectos de Investigación del Programa para estudios en Seguridad Ciudadana, de Conicyt, se adjudicó el proyecto a la Universidad de Chile.

fomentar a la investigación en materias de seguridad ciudadana			
1.3 Estudios temáticos de seguridad	2001	2	<ul style="list-style-type: none"> • "Diseño e implementación de prog. Instruc. Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana", ejecutado por la Universidad Padre Hurtado • "Inform. Seguridad Ciudadana en Chile – Perspectiva Municipal", Fundación Frei
	2002	3	<ul style="list-style-type: none"> • "Víctimas de delito, percepción de problemática y expectativas de solución", ejecutado por Ciudadanía Activa • "Linea de intervención en el fenómeno de violencia intrafamiliar", ejecutado por Centro Estudios y Gestión Ambiental CEGADES • "Estudio Sector Boca SUR, San Pedro de la Paz – VIII Región", ejecutado por Centro Estudios para el Desarrollo
1.4 Encuestas de Seguridad Ciudadana (victimización y percepción)	2001	12 (comunales)	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento y análisis de datos de la encuesta comunal de seguridad ciudadana RM (El Bosque, La Pintana, Lo Espejo, Renca, San Bernardo, Santiago), ejecutado por la Universidad de Chile • Levantamiento y análisis de datos de la encuesta comunal de seguridad ciudadana, Regiones, ejecutado por ADIMARK • Encuesta de Victimización Gran Santiago
	2002	12 (comunales) 4 (regionales)	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento y análisis de datos de la encuesta comunal de seguridad ciudadana RM (San Miguel, San Ramon, Pudahuel, Estación Central, Cerro Navia, Macul), ejecutado por la Universidad de Chile • Levantamiento y análisis de datos de la encuesta comunal de seguridad ciudadana, Regiones (Copiapó, Ovalle, Valparaíso, Coronel, San Pedro de la Paz, Valdivia), ejecutado por Time Research • Tercer estudio de opinión sobre seguridad ciudadana y victimización en la región metropolitana en el año 2001, ejecutado por Feedback Comunicaciones, SA • Encuesta regional I-XI-XII de victimización para la reforma penal, ejecutado por Feedback Comunicaciones, SA

1.5 Diagnósticos locales en Seguridad Ciudadana Participación Comunitaria y	2001	12	<ul style="list-style-type: none"> • Ovalle y Copiapó, ejecutado por la Universidad de La Serena • Coronel y San Pedro de la Paz, ejecutado por Centro de Estudios y Desarrollo (CED) • Renca, Santiago y Lo Espejo, ejecutado por A & D • La Pintana, El Bosque, San Bernardo, ejecutado por Univ. Cardenal R. Silva H. • Valdivia, ejecutado por FOCUS • Valparaíso, ejecutado por U. de Valparaíso
	2002	24	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración diagnóstico y planes, sistematización 24 comunas de Comuna Segura, ejecutado por SUR Corp de Estudios Sociales y Educ en conjunto con personal del Departamento Comuna Segura.
1.6 Informes de Estadísticas Delictuales "Informe sobre Denuncias por Delitos de Mayor Connotación Social y Violencia Intrafamiliar: Estadísticas Nacionales y regionales de denuncias y aprehensiones"	2001	16	<ul style="list-style-type: none"> • Informes y Estadísticas delictuales (Nacional, regional y comunal) elaboración interna • Informe sobre narcotráfico y microtráfico: Estadísticas Nacionales y Regionales de decomisos y aprehendidos, elaboración interna.
	2002	16	<ul style="list-style-type: none"> • Informes y Estadísticas delictuales (Nacional, regional y comunal), elaboración interna • Informe sobre narcotráfico y microtráfico: Estadísticas Nacionales y Regionales de decomisos y aprehendidos, elaboración interna.

1.7 Estudios internos	2002	6	<ul style="list-style-type: none"> • Deserción Escolar y Criminalidad (elaboración interna, M. Barreto), 1.000 ejemplares • Influencia de factores de riesgo social en el origen de conductas delictuales. Índice de vulnerabilidad social – delictual comunal. (elaboración interna, D. Sierra y J. Araya) 2.000 ejemplares • Caracterización de las Detenidas por Infracción a la Ley de Droga 19.366 – año 2001 (elaboración interna, L. Hermosilla y J. Campos) 1.000 ejemplares • Percepción social de la delincuencia y seguridad ciudadana. (elaboración interna A. Jaramillo) 1.000 ejemplares • Características de los jóvenes entre 15 y 24 años en las infracciones de la Ley Nº 19.366 entre los años 1999 y 2001. (elaboración interna J. Gallardo) • Caracterización de los aprehendidos en Chile por delitos de robo con violencia, robo con fuerza y hurto año 2001. (elaboración interna E. Oteiza) • Circuitos de población vinculada a actividades de narcotráfico: espacios polarizados y tributarios en el Gran Santiago, año 2001. (elaboración propia R. Espina) • Incidencia de la Policía de Investigaciones en la recepción de denuncias en regiones y país 1999-2001 • Prevención social e interrupción de carreras criminales: Análisis sobre la base de la residencia de los detenidos Nov2001 – Mar 2002.
-----------------------	------	---	--

1.8 Acciones adicionales	2001	...	<ul style="list-style-type: none"> • Términos de Referencia Encuesta de Seguridad Ciudadana Fase I, Comuna Segura • Términos de Referencia Diagnósticos Locales en Seguridad Ciudadana • Análisis y presentación información cualitativa y líneas de acción sobre Diagnósticos Locales en Seguridad Ciudadana en comunas de: Copiapó, Ovalle, Renca, San Bernardo, Lo Espejo, San Pedro de La Paz y Coronel. • Propuestas de selección de comunas al Programa Comuna Segura (Fase II), según población y estadísticas delictuales. • Cooperación en Taller de Capacitación de Secretarios Técnicos del Programa Comuna Segura, Fase I, descripción de labores del Departamento de Información y Estudios y socialización con informaciones y análisis estadísticos sobre la criminalidad y SIG-Delictual • Informe sobre Armas 1990-2000 • Informe sobre Temor, Fase I, Programa Comuna Segura • Propuesta de trabajo con los Secretarios Técnicos de los Consejos Regionales de Seg. Ciudadana • Organización del 2do encuentro de Secretarios Técnicos de los Consejos Regionales de Seguridad Ciudadana • Matriz de información relevante y recomendaciones para la realización de Diagnósticos y Planes de Acción en Seguridad Ciudadana
--------------------------	------	-----	--

	2002	---	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del Índice de Vulnerabilidad S. D. A comunas de más de 40.000 habitantes y más de 70.000 según censo 2002. • Propuestas de selección de comunas al Programa Comuna Segura, según IVSD, Población y Estadísticas delictuales. • Informe consolidado de datos económicos sociales de 24 comunas para el Programa Comuna Segura. • Cooperación en Taller de Capacitación de Secretarios Técnicos del Programa Comuna Segura, Fase I y II, descripción de labores del Departamento de Información y Estudios y socialización con informaciones y análisis estadísticos sobre la criminalidad y SIG-Delictual • Taller de Análisis con Carabineros sobre percepción de la Labor Policial y Plan Cuadrante en RM a partir del III Estudio de Victimización y Percepción del Min. del Interior. • Taller de Análisis con Policía de Investigaciones sobre Modernización y Cuentas Públicas • Taller de Victimización y Percepción en conjunto con Instituciones e Investigadores asociados (Doris Cooper, Elias Scaff, Enrique Oviedo Lucia Dammert Octubre • Mesas de discusión de trabajos publicados por la División y por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Agosto – Septiembre 2002
Fuente: Documentos internos del programa, página web Conicyt.			

Respecto a las metas para 2002, se definen en detalle⁹, de acuerdo a una planificación departamental, consultado con funcionarios de los otros departamentos del Programa¹⁰.

⁹ Las metas de la unidad de estudios para el 2002 son (i) desarrollar encuesta comunal de Victimización en las 12 comunas de la Fase II, (ii) construcción de Índice de Vulnerabilidad Social Delictual, (iii) elaborar y analizar propuestas de 24 comunas a incorporar al Programa Comuna Segura (Componente de estrategias de gestión), (iv) preparar y ejecutar Seminario Internacional "Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile (v) realizar encuentros de análisis con Centro de Estudios de la Universidad de Chile (Convenio Conicyt), (vi) diseño y aplicación de Encuesta regional sobre Reforma Procesal Penal y Victimización en las Regiones I, XI y XII, y (vii) instalación y desarrollo de Taller de Análisis sobre estudios de Victimización con especialistas nacionales (analizar y evaluar estudios de Victimización).

¹⁰ Las áreas de análisis para el Departamento de Información y Estudios (componente 1 y 2), fueron definidas en 2000:

(i) delitos de mayor connotación social (**Producto:** Informe trimestrales, semestrales y anuales sobre denuncias por delitos de mayor connotación social; a nivel nacional, regional y comunal, (todo el país confirmando una estrategia de transparencia y equidad informativa; **Destinatario:** Ministerio y Subsecretaría del Interior, Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile; Página Web del Ministerio del Interior.)

(ii) labor policial (**Producto:** Creación un archivo documental con información relativa a infraestructura, procedimientos, recursos, dotaciones, logística, etc. de ambas instituciones policiales; **Destinatario:** Ministerio y Subsecretaría del Interior.)

(iii) narcotráfico y microtráfico (**Producto:** Creación un archivo documental e informes trimestrales, semestrales y anuales sobre denuncias por delitos de mayor connotación social; a nivel nacional, regional y comunal; **Destinatario:** Ministerio y Subsecretaría del Interior, Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile; Página Web del Ministerio del Interior.)

(iv) seguridad ciudadana. (**Producto:** Creación un archivo documental e informes trimestrales, semestrales y anuales; **Destinatario:** Ministerio y Subsecretaría del Interior, Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile; Página Web del Ministerio del Interior.)

Componente 2: Información delictual y socioeconómica comunal sistematizada, analizada, georreferenciada y difundida.

El componente Informaciones contempla tres grandes áreas de acción:

1. Estadísticas criminales y generación de información delictual en torno a la denuncia y detenidos de delitos en robo con violencia o intimidación, robo con fuerza, hurto, lesiones, violación, homicidio, violencia intrafamiliar y procedimientos por ley de drogas (19.366),
2. Encuestas en tópicos vinculados a la seguridad ciudadana y problemas que afectan a la población, distinguiendo circunstancias, variables personales, sociales y de contexto de la victimización; niveles de inseguridad y percepción que tiene la población en relación a la criminalidad, las instituciones y actores relevantes, iniciativas de política pública y participación.
3. Sistema de información delictual y socioeconómica comunal; presentaciones a Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana; capacitaciones; informes delictuales territoriales, Sala de operaciones. Recién en 2002, se comienza la puesta en marcha del SIG, y el trabajo con la Quinta región, la Octava región y la Región Metropolitana. Para la Región Metropolitana, en 2002, se realizaron capacitaciones con personal de carabineros e investigaciones, completaron la georreferenciación de toda las comunas de la Región Metropolitana y establecieron procedimientos e instancias regulares de intercambio con personal de carabineros (talleres de intercambio cada semana) e investigaciones (talleres de intercambio cada 15 días), al nivel del alto mando (operativo, gestión y dirección de plan y desarrollo) y al nivel de Comisaría en la Región Metropolitana. La cobertura por comuna del SIG, en la actualidad, depende del avance del Plan Cuadrante, dado que se coordina con Carabineros y Policías en sus procesos de modernización para la captación de datos sobre denuncias de delitos. El SIG se plantea como una herramienta para mejorar gestión policial en el ámbito de la prevención situacional cuyos objetivos son potenciar el análisis y planificación de la gestión operativa policial en el ámbito de cuadrantes de la región metropolitana y fortalecer la relación de trabajo interinstitucional entre Carabineros y el Ministerio de Interior. Algunos de los productos del SIG son mapas estáticos de acceso a través de la página WEB de la División de Seguridad Ciudadana (actualizados cada 2 meses); y mapas dinámicos que se prevé sean visualizables por Carabineros desde estaciones montadas en cada Comisaría o lugar definido y productos de análisis que se generan a partir de un trabajo interdisciplinario entre las Policías y la División de Seguridad Ciudadana. El SIG posibilita georreferenciar datos en bases cartográficas con datos de contexto socio-urbano-territoriales, policiales y de denuncias y detenciones por delitos de mayor connotación. El SIG trabaja también con la Defensoría Pública, Gendarmaría, SERNAM y SENAME. Un producto específico, regular, de la unidad es un informe de colegios vulnerables por tráfico de drogas, entregado a CONACE.

Las metas del componente Informaciones, para 2002 se detallan a continuación: (i) generar información delictual a nivel nacional, (ii) poner en marcha la Sala de Operaciones, incorporando herramientas computacionales, con el propósito de recibir y procesar informes sobre la situación de la criminalidad en el Gran Santiago, (iii) realizar muestra y exposición del Programa a personal de la División y Autoridades, (iv) desarrollar Sistema Nacional de Información Criminal (SINICRI), y (v) elaborar informes

trimestrales y semestrales sobre denuncias de delitos de mayor connotación social y narcotráfico.

Cuadro I.5.2. Descripción y cuantificación de componente 2

Subproducto	Año	Descripción específica
1.1 acciones ejecutadas	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Informe sobre Encuestas de Victimización RM 1999 - 2000 • Taller Interinstitucional sobre victimización y percepción de la labor policial en la RM • Aplicación de la Encuesta de Victimización RM 2002 (Aplicación en Enero-Febrero del 2002) • Diseño de formulario y generación de base de datos sobre procedimientos por infracciones a la Ley 19.366 a nivel comunal, regional y nacional • Informe sobre percepción de drogas a nivel nacional 1999_2000 (Encuesta Conace) • Informe Trimestral, Semestral y Anual (Nacional, Regional) sobre Narcotráfico y Microtráfico del Gran Santiago (2000 - 2001) • Informe trimestral y anual sobre labor policial para el control del tráfico y prevención del consumo de drogas en cercanías o en establecimientos educacionales (2001). • Informe Trimestral, Semestral y Anual sobre labor policial para el control del narcotráfico en el Gran Santiago (2001) • Preparación de mapas digitales para diagnósticos sobre criminalidad en Comunas de la Fase I del Programa Comuna Segura • Diseño y formulación estratégica con las policías sobre uso e implementación del SIG-Delictual • Definición de variables de caracterización general para la formulación de mapas de riesgo delictual • Primeras aplicaciones SIG: Mapas Gran Santiago 2001 • Estudio y propuesta de distribución de recursos para el Plan de Vigilancia por Cuadrantes de Carabineros de Chile. • Taller de Análisis con Policía de Investigaciones sobre Modernización y Cuentas Públicas • Análisis y propuesta de conjunta con la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile sobre contenidos de cuentas públicas y gestión policial. • Diseño e implementación base de datos AUPOL y SIEC • Informes trimestrales, semestrales y anuales sobre denuncias y detenidos por delitos de Mayor Connotación Social 2000-2001 (Nacional, Regional y Comunal) • Informe Análisis de los recursos FNDR 1996 - 2000 destinados a las policías para la gestión en seguridad ciudadana • Asesoría Técnica permanente para la gestión de los Consejos Regionales de Seguridad Ciudadana (mas de 50 minutas de información comunal y regional)

2002	<ul style="list-style-type: none"> • Informe Anual (Nacional, Regional) sobre Narcotráfico y Microtráfico del Gran Santiago(2001) • Informe sobre labor policial para el control del tráfico y prevención del consumo de drogas en cercanías o en establecimientos educacionales (2001). • Informe Anual sobre labor policial para el control del narcotráfico en el Gran Santiago (2001) • Explotación Sig Delictual: Sesiones Semanales de Análisis sobre situación de la criminalidad según Prefecturas y Comisarías del Gran Santiago (Prefectura Central, Sur, y Norte) • Preparación de mapas digitales para diagnósticos sobre criminalidad en Comunas de la Fase II del Programa Comuna Segura • Estudio y propuesta de contenidos sobre cuentas públicas e indicadores de gestión pública para Carabineros de Chile. • Elaboración de catastro de registros de información según instituciones del SINICRIM y definición de necesidades institucionales. • Análisis y propuesta de conjunta con la Policía de Investigaciones sobre contenidos de cuentas públicas y gestión policial. • Dictación del 1er Curso a Policías sobre PREVENCIÓN SITUACIONAL Y LABOR POLICIAL ORIENTADO POR LOS S.I.G. (PICH 5ta Zona Policial) • Informe Semestral sobre denuncias por delitos de Mayor Connotación Social 2002 (Nacional, Regional y Comunal) • Informe Semestral (Nacional, Regional) sobre Narcotráfico y Microtráfico del Gran Santiago(2002) • Informe Semestral sobre labor policial para el control del tráfico y prevención del consumo de drogas en cercanías o en establecimientos educacionales (2002). • Dictación del 1er Curso a personal de Ministerios y Organismos estatales sobre PREVENCIÓN SOCIAL DE LA CRIMINALIDAD Y LABOR ORIENTADA POR LOS S.I.G.(SENAME, GENCHI, Corporación de Asistencia Judicial, Intendencia RM, Conace) • Explotación Sig Delictual: Sesiones Semanales de Análisis sobre situación de la criminalidad según Prefecturas y Comisarías del Gran Santiago (Prefectura Oriente, Occidente y Cordillera) • Dictación del 2do Curso a Policías sobre PREVENCIÓN SITUACIONAL Y LABOR POLICIAL ORIENTADO POR LOS S.I.G. (PICH 5ta Zona Policial)
Fuente: Informe interno del Departamento de Información y Estudios	

Componente 3: Estrategias de gestión para la prevención social y situacional de la delincuencia y la violencia instaladas a nivel comunal

Se instala una estrategia de gestión en cada una de las comunas seleccionadas para el Programa que consiste en la constitución de Unidades o Instancias Comunales encargadas de la Seguridad Ciudadana, la generación de diagnósticos y planes

comunales —y su implementación—, y en la implementación de un fondo concursable (Componente 4).

El Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana¹¹ (una coalición de actores claves (municipio, la comunidad organizada, las policías, entre otros)) son quienes coordinan las acciones de prevención social y policial al nivel local y, en conjunto con la Secretaría Técnica, desarrollan los Planes Comunales de Seguridad Ciudadana en base de un proceso de diagnóstico. Se constituye además una mesa técnica de trabajo, cuyo objetivo es coordinar al interior del Municipio la ejecución del Plan Comunal y al mismo tiempo prestar asistencia técnica al Secretario Técnico. Está compuesto por el Director de obras municipales; el Director de Desarrollo Comunitario; El Secretario Comunal de Planificación; el Asesor Jurídico Municipal; el Directorio del Departamento de Educación Municipal o Director de la Corporación de Educación Municipal, según sea el caso.

El Programa aporta (i) estudios que ayudan a focalizar las iniciativas locales, (ii) financiamiento de los Secretarios Técnicos, nombrado en conjunto por el Programa y la Municipalidad, y quién depende legalmente de la Municipalidad. (iii) asesoría permanente en materia de seguridad ciudadana y en la implementación local del Programa; (iv) capacitación; y (v) equipamiento computacional a las oficinas locales. El Municipio, por su parte, suscribe un convenio con el Programa, donde, al menos, se compromete a constituir el Consejo de Seguridad Ciudadana, facilitar información sobre materias de seguridad ciudadana de la comuna, incorporar el Plan de Seguridad Ciudadana a los PLADECO, instalar al Secretario Técnico en el municipio, y comprometer a las instancias municipales.

Cuadro I.5.3. Cuantificación de subcomponentes del Componente 3

Sub Componente	2001		2002		2003
	Nº	Meta (1)	Nº	Meta (1)	Meta (1)
3.1 Comunas	12	12	24	24	40
3.2 Diagnósticos	12	12	24	24	16
3.3 Consejos comunales operativos	12	12	24	24	40

¹¹ El Consejo está presidido por el Alcalde e integrado por a lo menos: el gobernador provincial o su representante; los dos concejales que hayan recibido las más altas mayorías individuales en la última elección municipal; un representante de las organizaciones juveniles de la comuna y un representante de los establecimientos de educación superior elegidos por sus propias instituciones en un proceso convocado por el Municipio; el Prefecto de Carabineros con jurisdicción en la Comuna o su representante; el Prefecto de la Policía de Investigaciones o su representante; el Fiscal del Ministerio Público que corresponda, cuando proceda; el representante del Sistema Comunal de Prevención de Consumo de Drogas; tres presidentes de Uniones Comunales Territoriales existentes en la Comuna, o en caso de no existir, tres representantes de Juntas de Vecinos elegidos por los presidentes de las juntas de vecinos, convocados por el Municipio; un representante de los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, elegido por los Presidentes de éstos; un representante de la Cámara de Comercio e Industrias de la Comuna u organización análoga; un representante de la Cámara de Comercio Detallista de la comuna u organización análoga; y un representante de la Unión Comunal de Centros de Padres y Apoderados de los Establecimientos Educativos y organización análoga, elegido por esta entidad; una representante de las organizaciones comunitarias de mujeres de la comuna, si existiere; un Director de Establecimiento educacional público de la comuna, elegido por sus pares; y un Director de Establecimientos de salud público de la comuna, elegido por sus pares. Además, el Consejo tiene facultades para integrar algún otro miembro, si estima pertinente y necesario.

3.4 Secretarios Técnicos operativos	12	12	24	24	40
3.5 Planes comunales desarrollados	12	12	24	24	16
3.6 Planes comunales en ejecución	12	12	24	24	40
3.7 Planes Actualizados	N/A	N/A	12	12	24
3.8 Evaluación de proceso, gestión y producto (2)	N/A	N/A	N/A	N/A	40

Fuente: Entrevista con personal de Comuna Segura

(1) Las metas de número de comunas se definen por personal directivo del Programa, las otras metas se definen por funcionarios de departamento de Comuna Segura.

(2) Recién en 2003, se proyecta comenzar a incorporar una actividad de evaluación de proceso en el Programa.

Componente 4: Proyectos locales participativos de seguridad ciudadana financiados e implementados

El fondo concursable financia iniciativas preventivas en el ámbito de la seguridad local. Los proyectos que se financian son fruto de las iniciativas ciudadanas y de un proceso de evaluación realizado por el Consejo Comunal —quienes adjudican los proyectos—, y apoyado técnicamente por el nivel central, de acuerdo de las necesidades locales plasmadas en el diagnóstico y en la encuesta de victimización.

Se intencionan los proyectos locales desde el nivel central, definiendo ciertas tipologías de proyectos. En 2001, ésta era acciones directas, infraestructura, promoción y mixtos. En 2002, se cambia las categorías de proyectos admisibles a los concursos a: promoción y participación ciudadana, prevención psicosocial, y infraestructura y equipamiento participativo.

En la actualidad se evalúan técnicamente los proyectos en base de una pauta ponderada, basada en 10 criterios, incluyendo:

- nivel de importancia del problema planteado de acuerdo a lo establecido en el Plan, respecto de la comuna, y del sector en el que se desarrollará el proyecto (18%);
- Grado de asociación entre organizaciones y/o instituciones ejecutoras para la implementación del proyecto (12%)
- Grado de participación de los beneficiarios en la implementación del proyecto (7%)
- Grado en que el proyecto integralmente contribuye a solucionar el problema planteado (15%)
- Grado de relación entre la solución planteada y las actividades planteadas (10%)
- Grado de coherencia entre las actividades del proyecto y el presupuesto asignado para su realización (15%)

- Grado de colaboración de organizaciones y/o personas en la implementación del proyecto (6%)
- Nivel de aportes de las organizaciones ejecutores para la implementación del proyecto (7%)
- Grado de relación beneficiario/costo del proyecto (5%)
- Grado de experiencia de los ejecutores en la ejecución de proyectos (5%)

Cuadro I.5.4. Número de proyectos adjudicados (magnitud, pesos) y metas, según año

	2001		2002		2003
	Nº	Meta (1)	Nº (3)	Meta (1)	Meta (1)
Número	365	(2)	553	(2)	(2)
Fondo en M\$	1.200.000	1.200.000	1.642.837	1.560.000	2.620.000

Fuente: Documentos del Programa
 (1) Las metas de número de comunas se definen por personal directivo del Programa, las otras metas se definen por funcionarios de departamento de Comuna Segura.
 (1) No existe metas por número de proyectos
 (2) "Seleccionados", cifras preliminares

Componente 5: Estrategias participativas de prevención social de la violencia implementadas en barrios vulnerables.

Las estrategias de prevención social y situacional frente a la violencia en barrios vulnerables se caracterizan por promover la participación de la población en el sentido de la coproducción de seguridad, la coordinación intersectorial, (por ejemplo, con el Fondo Social y CONACE), la integralidad y flexibilidad de la oferta, la rendición pública de cuentas, y el fiel cumplimiento de los compromisos. Respecto a las intervenciones en curso, se pueden identificar las siguientes categorías de proyectos: (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. Para cada barrio vulnerable, se concretiza un Plan de Acción en conjunto con la comunidad, después de un proceso de diagnóstico, promoción social, y coordinación con Policía de Investigaciones o Carabineros respecto a una etapa control policial-judicial. A continuación se presenta una cuantificación de los proyectos en cada barrio.

Cuadro I.5.5. Número de proyectos en Plan de Acción por Barrio

Barrio	Año de inicio	No. de proyectos	Monto total \$M comprometido y ejecutado para ejecución del Plan
La Legua	2001	23	1.152.123
La Victoria	2002	31	330.701
Santa Adriana	2002	30	252.365
Total Nº de barrios = 3		84	1.735.189

Fuente: Documentos internos del Programa.

El diseño de la intervención para lograr la producción del componente 5 se encuentra en plena etapa de elaboración. Este proceso se caracteriza por una dinámica en que la acción se acompaña con la sistematización de la experiencia y la elaboración metodológica. En la actualidad el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su cooperación técnica (donación), apoya este proceso vía el financiamiento de los siguientes estudios:

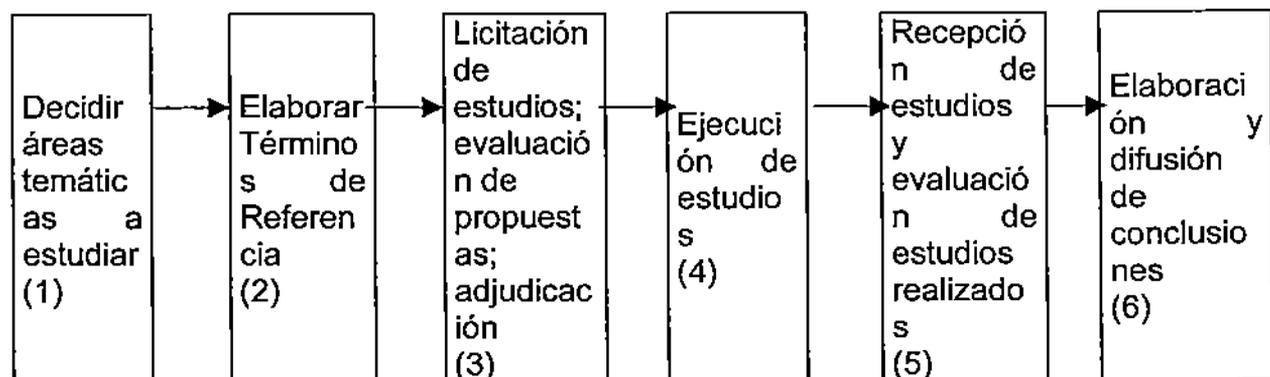
Cuadro 1.5.6. Estudios relacionados a Barrios Vulnerables (enero – octubre 2003)

Estudio	Plazo	Monto US\$
Tipología para la identificación de Barrios	6 meses	40.000
Diseño y plan de acción de modelo de intervención	9 meses	195.000
Evaluación experiencia La Legua de Emergencia y La Victoria	6 meses	50.000
Evaluación experiencias internacionales	3 meses	30.000
Identificación de oferta pública y privada	4 meses	32.000
Diseño de estrategia de comunicación para Barrios Vulnerables	6 meses	30.000
Diseño de estrategia de comunicación de Seguridad Ciudadana	6 meses	70.000
Sistematización de política de Seguridad Ciudadana	6 meses	60.000
Difusión de política de Seguridad Ciudadana	4 meses	70.000
Capacitación para comunidades de Barrios Vulnerables	4 meses	44.000
Capacitación de la Unidad Técnica (División de Seguridad Ciudadana)		45.000
Fuente: Documentos internos del Programa		

6. Procesos de producción de los componentes

6.1 Procesos de producción

Componente 1: Estudios temáticos (cuando licitado)



- (1) Se definen las áreas temáticas a estudiar, en base a prioridades establecidas anualmente por la Unidad de Estudios, en conjunto con el Comité Ejecutivo de la División.
- (2) La Unidad de Estudios es la responsable de elaborar los términos de referencia de los estudios a licitar.
- (3) Se convoca vía licitación privada, invitando a un grupo de organismos con experticia en el tema. Se forma un pequeño comité dentro de la Unidad de Estudios, que es responsable por la evaluación de las propuestas recibidas, y su posterior adjudicación. De acuerdo a las normas que rige la administración pública, se adscribe un convenio con el organismo adjudicado, donde se definen los productos a recibir, y la calendarización de éstos, como también de los pagos, y sanciones posibles.
- (4) Los organismos adjudicados ejecutan los estudios.
- (5) La Unidad de Estudios recibe los estudios, y los evalúa.
- (6) La Unidad de Estudios elabora documentos de difusión de conclusiones de los estudios.

Respecto a la calendarización de las actividades, se ejecuta este proceso de producción anualmente, siendo cada estudio, un proceso aparte, que dure el plazo requerido para su ejecución. Respecto a las encuestas de victimización comunales y los estudios de diagnósticos comunales, éstos se integran al proceso de producción del componente 3.

Componente 2: : Información delictual y socioeconómica comunal sistematizada, analizada, georreferenciada y difundida.

Estadísticas criminales:

1. Determinación de la necesidad de información, definición del tipo de información e identificación de fuentes en las instituciones¹² del circuito organismos del Estado que pueden aportar antecedentes (CONACE, Policía de Investigaciones Carabineros de Chile, Servicio Nacional de Aduanas, entre otros)
2. Recepción de información cuantitativa (estadísticas) o cualitativa (informes ad hoc), en forma quincenal y mensual.
3. Depuración de los datos, validación y estructuración en registros según fuentes: SIEC y AUPOL sobre registros de Denuncias y Detenidos de Carabineros, Registro de Denuncias y Detenidos de la Policía de Investigaciones y Registro de Procedimientos por Droga (Formulario 19.366). En los tres casos se trata de registros a nivel comunal, regional y nacional.
4. Diseminación de registros para la digitalización (ingreso y validación) al SIG Delictual de la RM
5. Transformación de las bases a sistema de SPSS, para solventar las necesidades de análisis estadístico de mayor especificidad y complejidad.
6. Elaboración de informes periódicos y públicos (trimestrales, semestrales y anuales) o especiales y reservados (Minutas sobre estado de situación en delitos de mayor connotación social y narcotráfico/microtráfico a nivel comunal y regional).
7. Diseminación a instituciones o destinatario según naturaleza del informe y objetivo; o bien publicación en la página web del Ministerio del Interior.

¹² Esta modalidad se aplica sólo en aquellos casos en que la Subsecretaría del Interior decide una nueva línea de producción de informaciones y análisis.

Encuestas:

1. Determinación de la necesidad de información, definición del tipo de información y diseño de formulario.
2. Definición de características técnicas del estudio y formulación de términos de referencia
3. Convocatoria a empresas y licitación (privada o pública).
4. Selección de empresa y aplicación del instrumento.
5. Recepción de base de datos en formato SPSS y reporte de estadísticas de frecuencia y cruces bivariados según sexo, edad y GSE.
6. Elaboración de reporte o informe general y presentación de resultados (proceso interno).
7. Elaboración y diseminación de informes sobre tópicos relevantes: a) victimización y percepción de seguridad b) percepción y labor policial (Carabineros y Policía de Investigaciones) o especiales (Minutas sobre estado de situación a nivel comunal y regional, por una parte, o Reforma Procesal Penal, si corresponde)

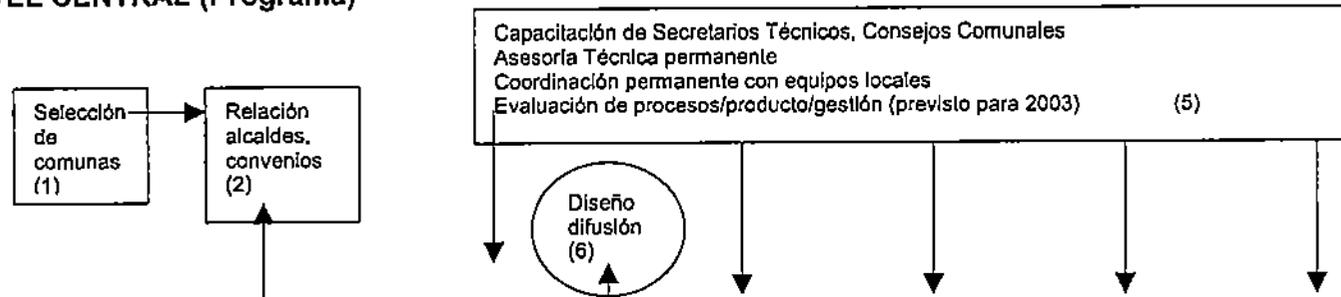
SIG Delictual

Durante el año 2002 y en el 2003, se realiza tanto la puesta en marcha del SIG, como la implementación de su funcionamiento regular. Respecto a este componente, se han identificado las siguientes actividades para su producción:

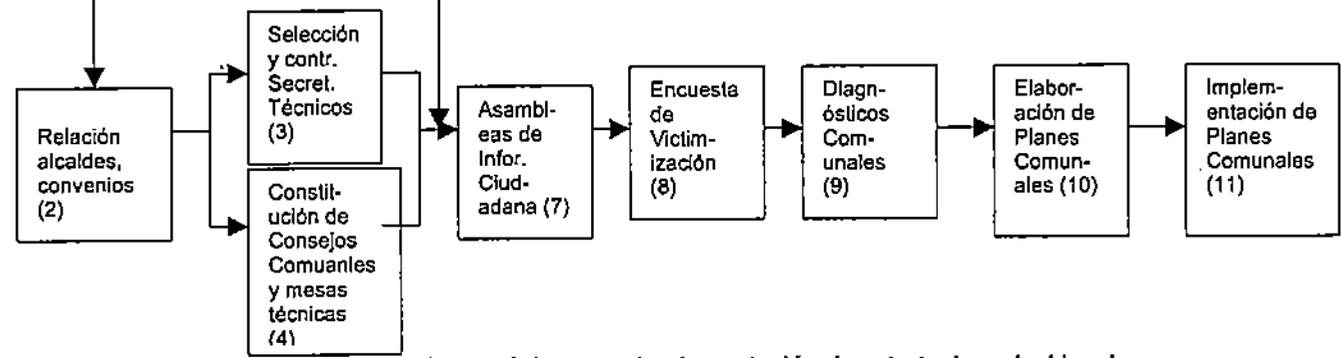
- (1) Puesta en marcha SIG (Instalación de equipos y sala; Instalación de equipos interdisciplinarios de trabajo y análisis); Enlace al nodo SIG del Ministerio de Interior
- (2) Funcionamiento SIG
 - (2.1) Coordinación y capacitación con carabineros y policías.
 - (2.2) Procesamiento de bases de datos con información sobre denuncias y detenidos por delitos de mayor connotación social y sobre información de procedimientos policiales en materia de Ley de Drogas con Carabineros y Policías de Investigaciones. (también con el Servicio Nacional de Aduanas respecto a información sobre Drogas.)
 - (2.3) Procesamiento de bases de datos de información socio-económica.
 - (2.4) Validación y estructuración de bases de datos.
 - (2.5) Elaboración de informes y análisis.
 - (2.6) Elaboración y medición de indicadores de gestión policial para prevención y control de situaciones de criminalidad en delitos de mayor connotación y narcotráfico
 - (2.7) Georreferenciación de datos estadísticos
 - (2.8) Ejecución mapas digitalizados
 - (2.9) Realización de estudios destinados a la elaboración de políticas y planes sociales asociados a la reducción de la criminalidad y factores de riesgo en cada región (RM, V, VIII)
 - (2.10) Difusión/capacitación con Comuna Segura
 - (2.11) Talleres de intercambios con Carabineros y Policías

Flujograma: Componente 3, Estrategias de gestión: El proceso inicial de Instalación de una estrategia de gestión de seguridad ciudadana comunal dura aproximadamente un año.

NIVEL CENTRAL (Programa)



NIVEL LOCAL



Puesta en marcha

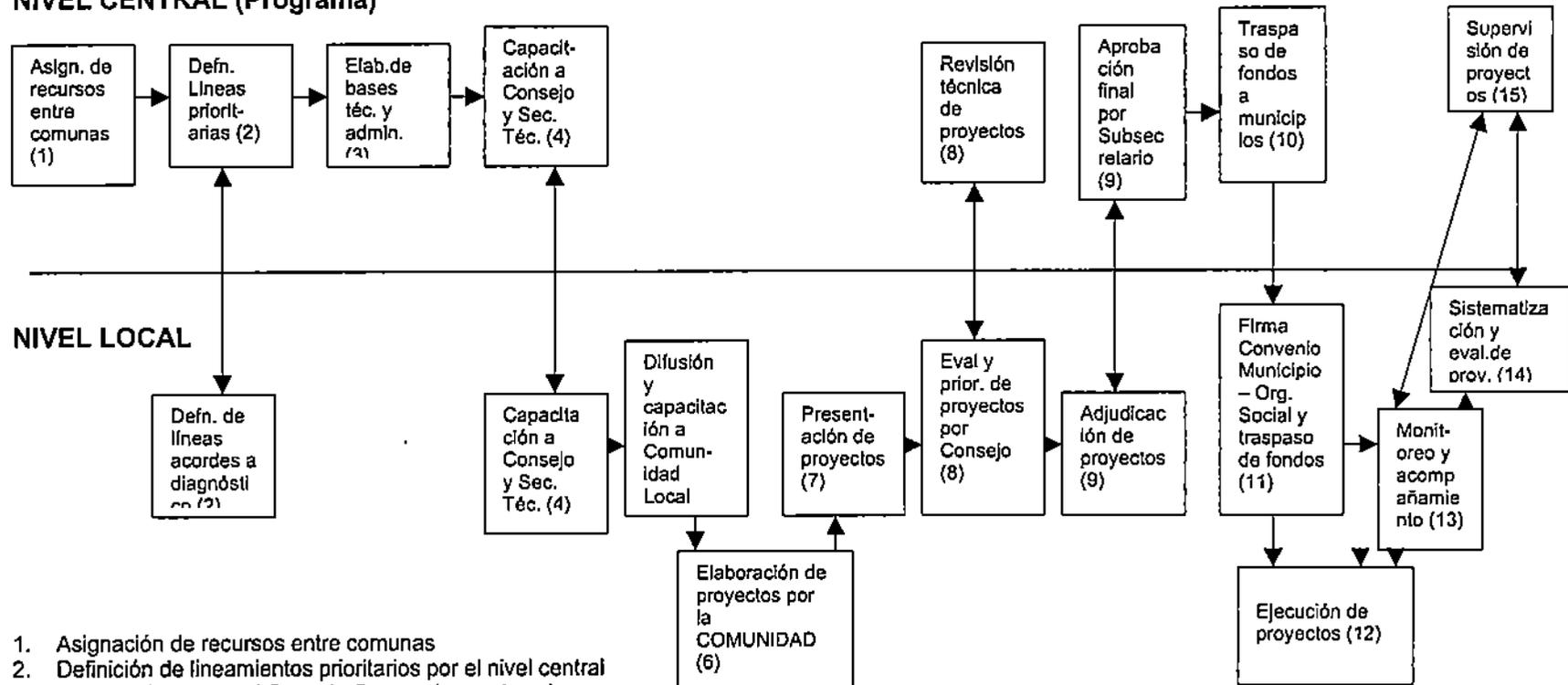
Instalación de Instancia/
Unidad Comunal de
Seguridad Ciudadana

Implementación de estrategia a nivel local

- (1) Selección de comunas de criterios objetivos (IVSD, población, promedio delitos de mayor connotación social)
- (2) Establecimiento de contactos con Alcaldes, elaboración y gestión de Convenio Marco, comunicación a los Gobiernos Regionales correspondientes
- (3) Selección y contratación de Secretarios Técnicos (en coordinación con el nivel central, selección final queda en Alcalde), nombrado en conjunto por el Programa y la Municipalidad, y quién depende legalmente de la Municipalidad.
- (4) Constitución de Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana y mesas técnicas
- (5) Capacitación de Secretarios Técnicos (inicial y posteriormente, en temas técnicos específicos); Asesoría técnica, Coordinación y Evaluación
- (6) Diseño de campañas de difusión (Imagen corporativa diseñada al nivel central, después se especifica difusión en cada comuna)
- (7) Realización de Asambleas de Información Ciudadana
- (8) Realización de encuestas de victimización en cada comuna donde trabaja Comuna Segura (coordinado con Unidad de Estudios)
- (9) Realización de diagnósticos comunales de seguridad ciudadana (reuniones; diálogos ciudadanos, trabajo en terreno)
- (10) Elaboración de Planes Comunales de Seguridad Ciudadana
- (11) Implementación de Planes Comunales de Seguridad Ciudadana: coordinación intersectorial local; fomento a la participación social y coordinación del Fondo Concursable; difusión

Flujograma: Componente 4, Proyectos: En las comunas donde se instala Comuna Segura por la primera vez, se adjudica el Fondo Concursable en el mes de diciembre. En las comunas "antiguas", en mayo. Los proyectos financiados tiene una duración máxima de 8 meses

NIVEL CENTRAL (Programa)



1. Asignación de recursos entre comunas
2. Definición de lineamientos prioritarios por el nivel central y al nivel local, por el Consejo Comunal, acordes al diagnóstico de la comuna.
3. Elaboración de bases técnicas y administrativas del Fondo concursable
4. Capacitación a Consejo Comunal y a Secretarios Técnicos sobre operatorio del Fondo Concursable
5. Difusión del Fondo C. y sus mecanismos de postulación a la comunidad. Capacitación a organizaciones locales.
6. Elaboración de proyectos
7. Presentación y recepción de proyectos
8. Evaluación y priorización por parte del Consejo Comunal de la totalidad de los proyecto. Revisión técnica y recomendaciones desde equipo central.
9. Adjudicación de los proyectos por los Consejos Comunales, aprobación final por Subsecretario de interior
10. Traspaso de fondos a municipios
11. Firma convenio municipio-organización social, traspaso de fondos a org. Social
12. Ejecución de los proyectos
13. Monitoreo y acompañamiento de los proyectos
14. Sistematización y Evaluación de los proyectos ejecutados

Componente 5: Estrategias participativas de prevención social y situacional de la violencia implementadas en barrios vulnerables.

Este componente tiene un proceso de producción común en los barrios en que se ha implementado. Aun así, no se ha consolidado un diseño definitivo. No obstante lo anterior, se puede estructurar las intervenciones hasta la fecha en las siguientes etapas:

1. Control policial-judicial: actividades complementarias desarrolladas externamente del Programa, en coordinación con la Subsecretaría del Interior y el Programa. Se trata de un trabajo de inteligencia (desde la Policía de Investigaciones o Carabineros de Chile) destinado a identificar y reunir pruebas que permitan la detención de los principales narcotraficantes que operan en el barrio.
2. Diagnóstico y Plan de Acción: (i) se produce la instalación del componente en el barrio, comenzando por la presencia de autoridades públicas comunales y nacionales que informan a la población, de las acciones y resultados de los operativos policiales y de la implementación del componente; (ii) se inicia un proceso de diagnóstico rápido y participativo destinado a establecer una línea de base e identificar iniciativas de acción. Se ha incorporado Universidades en esta etapa. En la actualidad, se incorpora un taller de emprendimiento con vecinos como actividad inicial de esta etapa. (iii) se confecciona un Plan de Acción que consiste en un conjunto de proyectos que el Ministerio del Interior, el Municipio y la comunidad se comprometen a realizar. Este instrumento de gestión es dado a conocer públicamente por autoridades del Ministerio en conjunto con el Alcalde y dirigentes locales.
3. Ejecución del Plan de Acción: se elabora los proyectos comprometidos en el Plan de Acción para ser gestionados ante fuentes de financiamiento públicas y privadas, incluidas aquellas que dispone el Ministerio de Interior. El financiamiento es aportado por programas públicos, fundaciones sin fines de lucro, la empresa privada, el Fondo Social Presidente de la República y el Programa. El plazo de ejecución de los proyectos es variable dependiendo de la naturaleza del factor de riesgo o protección que se esté abordando. Durante el período de ejecución de los proyectos y de manera periódica se realizan cuentas públicas en que se informa a la población del estado de avance en el cumplimiento del Plan de Acción.

6.2 Asignación de recursos y mecanismos de transferencia de recursos (convenios y contratos)

El Programa de Seguridad Ciudadana y Participación se plasma en la División de Seguridad Ciudadana de la Subsecretaría del Ministerio de Interior. El Programa recibe una asignación de recursos de acuerdo a la Ley de Presupuestos, aprobada cada año por el Congreso Nacional, dicha asignación, para 2001 y 2002, era de un monto global, sin itemización. Para 2003, la asignación corresponde a dos ítems. Uno comprende las transferencias a los municipios, y otro corresponde al financiamiento del Programa a nivel central. Este último, en el año 2003, tiene una glosa que describe el Programa, define el tope de gasto en personal, identifica el Decreto Supremo que reglamenta el Programa, permite que el Programa transfiera recursos a entidades del Sector Público, como también permite que los Gobiernos Regionales extiendan el Programa a otras comunas en su región. En caso del este último, será cofinanciada por ambas entidades, y en tal caso, el aporte regional será destinado a inversiones.

Se desarrolla el presupuesto financiado por la Ley de Presupuestos en base de un proceso de planificación de la División, donde cada Unidad o Área define sus prioridades

y compromisos. Una vez aprobado dicho presupuesto, este se asigna por cada uno de los componentes definidos y las actividades correspondientes. Dicha asignación se realiza con una programación de caja la que se va ejecutando de acuerdo de las siguientes modalidades:

(a) Licitación de Propuestas para Estudios

Para el caso de los estudios, en general, se realiza una licitación privada, invitando a organismos especializados en el estudio a realizar. Dicha licitación se enmarca en las normativas del Estado para tal efecto, la que culmina con la adjudicación de la organización ejecutora y la posterior confección del convenio correspondiente, donde se establecen las condiciones de transferencia de recursos, rendiciones, monitoreo y sistemas de evaluación del mismo.

(b) Transferencia de recursos a Municipios

Para el caso de componentes cuyas actividades contemplan transferencia a los municipios, se determina los montos a transferir respecto a (i) los secretarios técnicos (cada dos meses), (ii) los fondos concursables (50% inicial y el restante al firmar convenios entre el Municipio y las organizaciones sociales), (iii) los equipos computacionales, (iii) un pequeño fondo de operación para los Secretarios Técnicos (para 2003). Se adscribe un convenio entre el Ministerio de Interior y cada Municipio donde se ejecutará el Programa, donde se define las responsabilidades y compromisos de cada uno, como también las condiciones de transferencia de recursos. Respecto a las transferencias entre el Municipio y la organización social adjudicada en el proceso del Fondo Concurable, éstas se rigen por dos instrumentos: (a) un acuerdo operativo donde se definen el flujo de caja, los productos esperados, el plazo de ejecución estimado, el tipo y fecha de entrega de los informes de avance, el tipo y fecha de rendiciones de fondos, fecha estimada y monto de cada desembolso, asociado al cumplimiento de los productos esperados, y la incorporación de observaciones a la evaluación técnica si hubiesen, y (b) un convenio oficial. Estos dos documentos son obligatorios.

(c) Pago de Honorarios

Para el caso de desembolso de dineros para pago de honorarios de los profesionales que operan en el Programa, este se realiza a través de contratos anuales, los cuales son cancelados directamente por el departamento de personal del Ministerio.

Respecto a la distribución de los recursos para el Fondo Concurable entre comunas, para el año 2003 en adelante, éste se hace de acuerdo a una ponderación entre población y el ranking en el Índice de Vulnerabilidad Social Delictual. Para años anteriores (2001 y 2002), la distribución entre comunas, se definía por una ponderación entre niveles de pobreza, población y un índice de promedio de delitos de mayor connotación social comunal.

No existe mecanismos de recuperación de costos para el Programa. Los aportes adicionales al programa son representados por los aportes propios de los beneficiarios a los proyectos adjudicados en el Fondo Concurable, como también los aportes adicionales de los municipios al Fondo Concurable en los casos correspondientes. Además, existe un aporte desde el Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar el desarrollo del componente Barrios Vulnerables. También existen aportes de la empresa privada, Universidades, el Fondo Social, de otros programas gubernamentales, y de fundaciones/organizaciones no gubernamentales a este mismo.

A nivel de coordinación de acciones, se ha detectado un aporte del Fondo Social del Ministerio de Interior, a comunas donde no se ejecuta Comuna Segura, al nivel provincial, para proyectos de seguridad ciudadana, con asistencia técnica del personal del Programa a los Comités Provinciales y Regionales de Seguridad Ciudadana (descritos más adelante en el número 11).

7. Caracterización y número de beneficiarios objetivo

Descripción

La población objetivo del Programa se define desde el punto de vista cuantitativo, en base a estimación de beneficiarios del Componente 3 Estrategias de gestión para la prevención social de la delincuencia y violencia instalado a nivel comunal, en donde se considera el total de la comuna como población objetivo. No se hace distinción entre población potencial u objetivo.

La población objetivo al año 2001, periodo de inicio del Programa corresponden a la población de 12 comunas: La Pintana, Valparaíso, El Bosque, San Bernardo, Coronel, Valdivia, Lo Espejo, Copiapó, Ovalle, San Pedro de la Paz. La población total de estas comunas se considera beneficiaria con un total de 2.052.225 personas.

Los beneficiarios al año 2002 aumentan significativamente al agregarse 12 comunas adicionales, las cuales son: San Ramón, San Miguel, Cerro Navia, San Antonio, Talcahuano, Linares, Estación Central, Pudahuel, Calama, Melipilla, Macul y Talca. Al agregar las 12 comunas ingresadas al año 2001, la población objetivo total alcanzaría a 3.700.000 personas.

Para el año 2003 se alcanza la cifra de 40 comunas, en tanto se agrega 16 comunas adicionales, a saber las comunas siguientes: Colina, Huechuraba, La Florida, La Granja, Lo Prado, Maipú, Peñalolén, Puente Alto, Recoleta, Arica, Iquique, Coquimbo, Viña del Mar, Concepción, Temuco y Osorno. Luego para el presente año se estaría alcanzando una población objetivo total de 4.949.929 personas.

Se agregan en 2002 como parte de los beneficiarios objetivos, el Barrio Vulnerable de La Legua de Emergencia con 6.000 personas, a lo que suman el 2003 los barrios La Victoria (15.485 personas) y Santa Adriana (12.223 personas) (esta última se encuentra dentro de la comuna de Lo Espejo, la que a su vez integra el componente Comuna Segura). Esto haría un total de 33.708 personas

Beneficiarios institucionales

Aparte de las personas beneficiadas se pueden estimar como beneficiarios a los 40 municipios (2003) dado que en ellos se instalan los Consejos y Secretarios técnicos Municipales en Seguridad Ciudadana

Si consideramos los beneficiarios potenciales del departamento de Estudios y Estadísticas, se podría estimar en la población alfabeta con acceso a Internet por estos estudios en pagina WEB. De hecho una cuantificación mas precisa sería por visitas a pagina WEB y tiraje y circulación de documentos, lo que permitiría estimar beneficiarios efectivos.

En relación al Nivel socioeconómico, en la medida que la variable Pobreza es parte en las dos modalidades de medición del Índice de Vulnerabilidad (IVSD) utilizadas para la selección de comunas, el programa tiene una focalización parcial en la población más pobre. Por otro lado no se consideran características culturales en la caracterización de beneficiarios.

Criterios de focalización

El programa aplica criterios de focalización previa al acceso de beneficiarios en el Componente 3 y Componente 4. En el Componente 3, a través de la aplicación de Índices de Vulnerabilidad Social Delictual para mejor orientar las acciones del Programa a las comunas más vulnerables. En el período 2001 y 2002 se aplicó un Índice ponderado de acuerdo a un índice a indicadores de pobreza CASEN, tasas de robo con violencia, robo con fuerza, violencia intrafamiliar e índice de consumo de drogas. El componente 4 ya estaría entonces focalizado en las comunas seleccionadas por el Índice.

A partir de 2003 se aplica una nueva versión del Índice de Vulnerabilidad Social Delictual (IVSD)¹³, en base a un análisis factorial de variables asociadas a la delincuencia.

En el componente 5 de barrios vulnerables no ha definido aún su criterio de focalización, ya que los criterios de focalización definitivos del componente van a ser determinados como resultado de los estudios financiados por el BID. El componente ha contado hasta ahora con criterios de focalización territorial. Es así como se definió un concepto de barrio vulnerable¹⁴ que se operacionalizó en variables cualitativas que permitieron identificar y ordenar, según gravedad, 24 barrios de Santiago. Para seleccionar los barrios que se han intervenido hasta ahora se cruzó la información recogida por el equipo del componente con las de Carabineros e Investigaciones.

Selección de beneficiarios

El Programa tiene acciones que no implican selección de beneficiarios, pero los beneficiarios favorecidos por los fondos Concursables de Comuna Segura dependerán del éxito de la adjudicación de proyectos.

Las demás líneas de acciones contenidas en los Planes comunales (Promoción, Intersectorial y Observatorio) focalizan en función de las demandas de la comunidad y de las conclusiones del Diagnóstico el cual tiende a la territorialización de los fenómenos en cuestión, de modo de lograr una focalización más precisa de las actividades, programas, proyectos, campañas, etc., a coordinar y/o ejecutar. Se está en proceso de análisis de las acciones de los Planes ejecutadas de manera de, entre otras cosas, estimar el número efectivo de beneficiarios de éstas acciones.

Para la adjudicación de proyectos al Fondo Concursable se aplican los siguientes criterios:

- ✧ Adjudicación a organizaciones sociales de la comuna
- ✧ Duración máxima de 8 meses

¹³ Las variables consideradas en el Índice son condiciones de pobreza, consumo de drogas, población urbana, marginalidad, hacinamiento, desigualdad social, escolaridad, violencia intrafamiliar y desempleo

¹⁴ "Barrios Vulnerables son aquellos con una presencia visible y permanente de violencia de carácter grave y con altos niveles de temor causados por la acción y control territorial ejercido por la delincuencia y particularmente el tráfico de drogas"

- ✧ Limite de financiamiento del 20% del fondo comunal
- ✧ Contenido del proyecto en base a pertinencia, coherencia
- ✧ Priorización de acuerdo al Plan Comunal, experiencia, asociatividad, continuidad, impacto y participación

A pesar que en la formulación de los proyectos se solicita la valorización de los aportes propios de los postulantes, en la selección de proyectos se engloba esta valorización como un criterio más dentro de la dimensión mayor de participación.

8. Período de ejecución del programa

El programa se inicia formalmente en 2001, pero tiene antecedentes en un Programa piloto de Seguridad Ciudadana del propio Ministerio del Interior aplicado a cinco comunas y otro también de carácter piloto de Participación Ciudadana de la División de Organizaciones Sociales (DOS).

En Mayo de 2000 se crea el Comité de Coordinación Interministerial de Seguridad Ciudadana, complementariamente con los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.

En relación al horizonte de funcionamiento, la línea de acción más significativa del programa -Comuna Segura- implica una estrategia de implantación de cinco años con recursos directos de la División, para su posterior sostenimiento por municipios y fondos de terceros.

Como hay tres cohortes de comunas en Comuna Segura -2001, 2002 y 2003- ya habrían 12 comunas en su tercer año de desarrollo del programa comuna segura, otras 12 en fase de implementación intermedia y 13 en fase de diseño e instalación de la estrategia.

9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El programa es de carácter nacional, pero está orientado hacia el ámbito local. Depende como División de la Subsecretaría de Interior, pero dentro de esta misma Subsecretaría coexiste con un conjunto con otras unidades que tienen diferentes niveles jerárquicos

Desde el punto de vista presupuestario la División, es parte de la Secretaría y Administración General de la Subsecretaría, donde además están localizadas variadas unidades administrativas, siendo la de mayor relevancia el CONACE.

Dependencia del programa

La dependencia de la Subsecretaría de Interior, tiene como función administrativa, visar y firmar actos administrativos, además para dar lineamientos de planificación y políticas y ser parte de toma de decisiones estratégicas.

A. Roles y funciones

Jefatura del Programa

Existe un Jefe de división con rol de jefatura. Asiste además a reuniones de inter-unidades al interior de la Subsecretaría. Preside el Comité de coordinación semanal donde se intercambia información y se determinan prioridades y tareas El Jefe de División

establece los criterios analíticos y operacionales de políticas en seguridad ciudadana pertinentes a la División.

Asesoría legal

Las funciones de la Asesoría legal son la redacción de convenios, resoluciones, actas legales y bases de licitación

Departamento de Comunicación

Las funciones del Departamento de Comunicación es dar apoyo a los departamentos, trabajo de difusión con énfasis en actividades relacionadas con Comuna Segura. Planificación de eventos. Análisis de prensa y comunicados

Departamento de Administración y Finanzas

Las funciones de este Departamento es servir de nexo administrativo con el Ministerio, en la preparación y ejecución del presupuesto. Otra función es el manejo de recursos humanos: contratos y definición de funciones, definición de políticas de reclutamiento y aplicación de técnicas de detección de necesidades de capacitación y canalizar tales necesidades hacia cursos de formación.

Departamento de Estudios e Informaciones

Sus funciones son la realización de estudios temáticos, servir de contrapartidas técnicas en estudios externalizados mediante licitaciones, el desarrollo de estadísticas anuales. Una función diferenciada es el desarrollo y aplicaciones del SIG. Las principales funciones y actividades que desarrolla este Departamento han sido definidas con anterioridad al Programa de Seguridad y Participación Ciudadana. En efecto, este Departamento integra un equipo profesional que entre otros objetivos, responde a requerimientos directos de la Subsecretaría del Interior, relacionados con contribuciones a una estrategia integral de seguridad ciudadana.

Departamento Comuna Segura

Sus funciones principales son el trabajo con municipios donde hay programas Comuna Segura. Para ello hay asesoría en la formación de Comités Comunales. Redacción de bases de Fondos Concursables. Asignación financiera a los proyectos de los Fondos concursables adjudicados por el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana.

Una subfunción de importancia son las relaciones con Secretarios Técnicos, en base al desarrollo de secuencia de Asistencia Técnica con los Secretarios Técnicos en Formación del Comité, Fondos Concursables, Diagnostico y Planes. Opera además una unidad técnica para generación de documentos, desarrollo de jornadas, e implantación modelo teórico de comuna segura.

Los Secretarios Técnicos son los responsables de asesorar técnicamente los Consejos Comunales, presididos por el Alcalde y de asesorar y colaborar con las Mesas Técnicas que coordinan al interior del Municipio la ejecución del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana. El Secretario Técnico es financiado por cinco años por la División de Seguridad Ciudadana pero para efectos legales depende del Municipio.

La selección del Secretario Técnico es mediante concurso público convocado por el Alcalde y sus funciones están regidas por un contrato de prestación de servicios profesionales entre el Secretario Técnico y el Alcalde. El Secretario es supervisado y asistido técnicamente por los Coordinadores Territoriales del Departamento Comuna Segura.

Departamento Coordinación

Sus funciones son la coordinación regional e inter institucional y la formación Consejos o Comités Regionales y Provinciales de Seguridad Ciudadana, a partir del presente año

Departamento Barrios Vulnerables - Coordinación BID

Este departamento tiene dos unidades vinculadas. Se trata del Departamento Barrios Vulnerables per se y el equipo a cargo del Proyecto de Cooperación Técnica BID/Interior.

El Departamento Barrios Vulnerables está integrado por 5 profesionales, con una jefatura del Departamento y un equipo técnico-operativo compuesto por 4 personas. Esta unidad se concentra en la ejecución técnico- operacional del componente Barrios Vulnerables.

Paralelamente esta el equipo a cargo del Proyecto de Cooperación Técnica BID/Interior con un jefe y un profesional de apoyo administrativo, una secretaria y un abogado. Esta unidad se ubica en una línea asesora del Jefe de la División, pero cuenta también con la colaboración de los profesionales del Departamento Barrios Vulnerables.

La estructura organizacional vinculada al Proyecto de Cooperación Técnica es ocasional ya que termina junto con el proyecto, o sea, en octubre de 2003.

B. Coordinaciones inter-institucionales

Dentro de la Secretaría y Administración General

- Comité Sectorial y Comisión de Estadísticas con Secretaria Técnica de CONACE

Externas al Ministerio

- Con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) con establecimiento de Convenios temáticos sobre violencia
- Ministerio de Educación: con Mesa de trabajo Liceo para todos en relación a Comuna Segura
- Ministerio de Justicia: Reforma procesal penal, Convenio de aplicación de Encuestas en Regiones extremas que incorporen denuncias
- Instituto Nacional de la Juventud (INJ) para establecer coordinación para Estudios que sean comunes a ambas instituciones
- Policía y Carabineros Recepción estadísticas para Estudios de denuncias y SIG, homologación de estadísticas para tipificar tipos de denuncias. Retroalimentación con información interpretada.

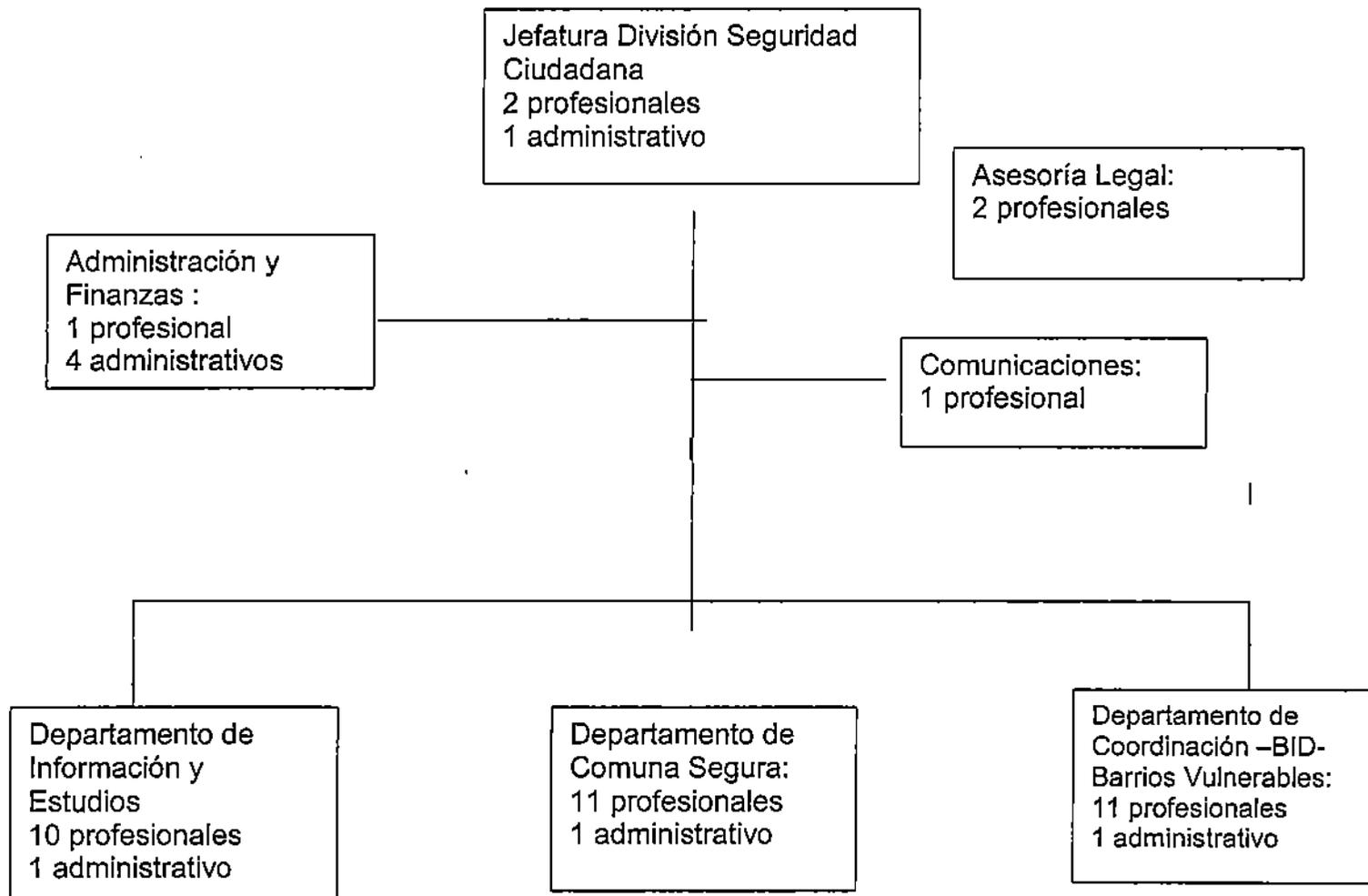
C. Desagregación regional

No hay desagregación regional de la División. La única expresión territorial son los Consejos comunales de Seguridad Ciudadana que sí están funcionando y con reuniones periódicas

D. Organigrama actual

En la página que sigue se entrega el organigrama actual de la División donde se ejecuta el Programa.





10. Antecedentes Presupuestarios

Año	Presupuesto Ministerio / Servicio responsable	Presupuesto Programa	
		Monto	%
2001	59.622.535	1.960.000	3.3%
2002	67.123.988	4.038.000	6.0%
2003	55.602.140	4.950.169	8.9%

Fuente: Anexo 2, información suministrada por la División de Seguridad Ciudadana

11. Reformulaciones del Programa

Más que reformulaciones el programa ha expandido sus componentes, apoyado por el incremento continuo de su presupuesto. El cambio de algún modo apunta a la expansión del componente 4 "Proyectos Locales Participativos" (o en breve Comuna segura) y también en acciones vinculadas a las funciones de Coordinación intersectorial, regional y provincial.

En el Componente Comuna Segura hay coordinación regional incipiente en asesorías a Consejos Regionales y Coordinaciones Provinciales de Seguridad Ciudadana. Los Consejos Regionales de Seguridad Ciudadana son mecanismos de difusión y coordinación de acciones de seguridad ciudadana a nivel regional y son presididos por el Intendente, las Coordinaciones Provinciales son mecanismos presididos por el Gobernados para apoyar las políticas gubernamentales en seguridad ciudadana en la provincia. Estos Consejos Regionales y Coordinaciones Provinciales se están formando este año.

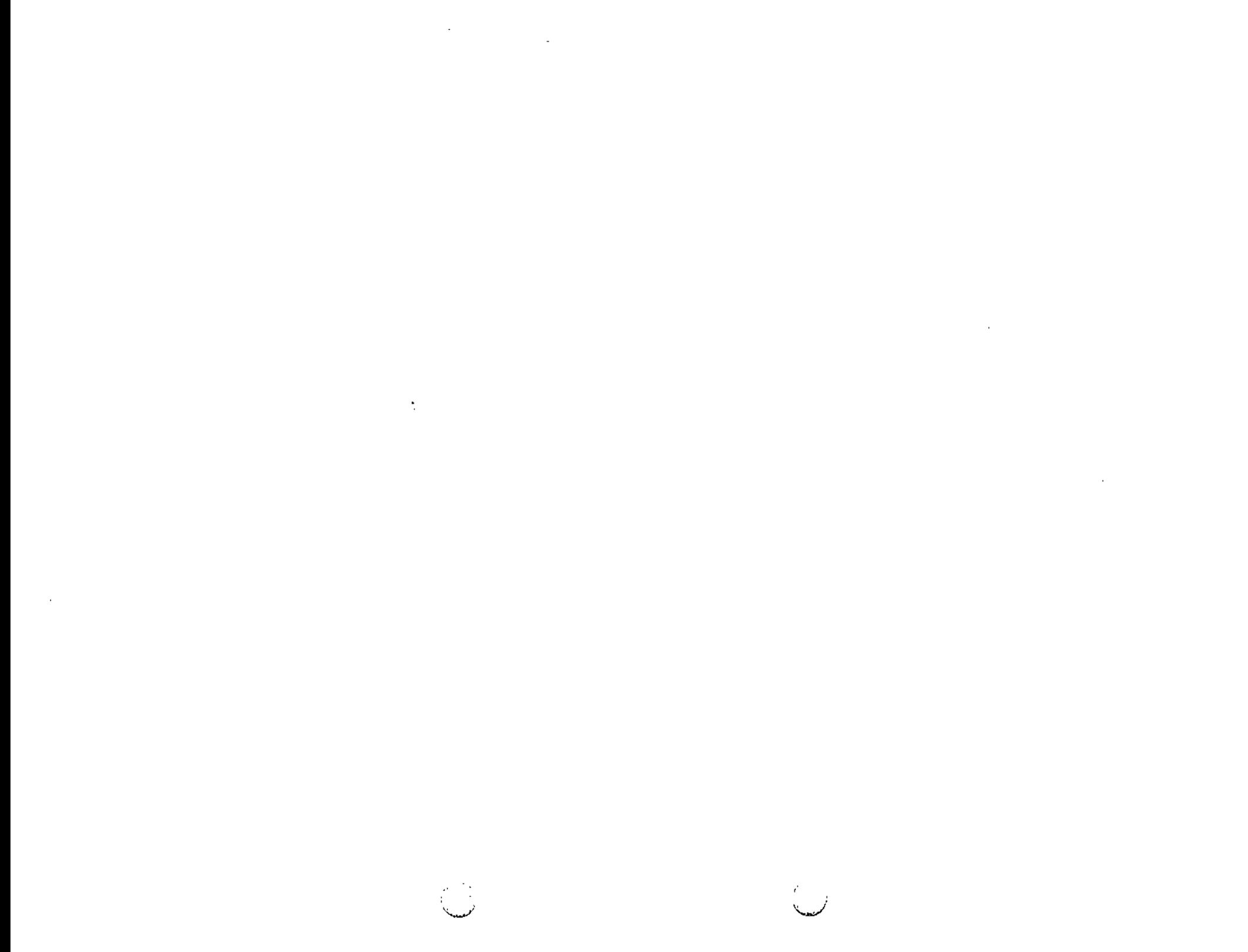
El otro ámbito que se inicia a fines del 2001 corresponde a la acción más específica en lo que es el componente Barrios Vulnerables, en base a una intervención multisectorial en sectores de gran inseguridad. Este componente (Barrios Vulnerables) se incrementa a partir de 2003 y tiene una duración hasta 2005 con dos barrios por año, pero se le reconoce como una estrategia de intervención en proceso de modelación. El cuarto barrio a ser agregado, es desarrollado con un donativo BID, y en calidad de investigación-acción, se espera sirva de base para la definición del modelo y esto puede significar ajustes a las estrategias vigentes como la de los futuros barrios a ser considerados.

En la relación del Programa con el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) a partir del año 2003, según el Convenio con Comuna segura se establece como producto un Plan Conjunto (entre ambas entidades) y se realizará a nivel central un trabajo conjunto que se oficiará para alcanzar la coordinación a nivel local (como este año se inicia este procedimiento, se espera que este ajustado completamente el año 2004)

12. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable

suficiente, en algunas comunas visitadas por el panel evaluador, ambos equipos compartenn oficinas y algún equipamiento y materiales. No hay duplicidad de tareas, y para mejorar los niveles de coordinación, se firmó un Convenio desde el nivel central, que se aplicará a partir de 2003.

- Programa de Violencia Intrafamiliar, del Servicio Nacional de la Mujer, referido a sólo este ámbito de la seguridad ciudadana. Este se relaciona con acciones que se pueden definir al interior de los componentes Comuna Segura y Barrios Vulnerables.
- Las instituciones de seguridad pública, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile, realizan operativos de control previos a la intervención del componente 5, Barrios Vulnerables. Durante su ejecución se continúa con acciones de control, sumándose además acciones de prevención. Para estos fines, se realizan coordinaciones desde el nivel central. No hay duplicidad, son tareas complementarias.



II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El problema de la seguridad ciudadana, la comisión de delitos, la percepción del temor son temas que han aparecido en la agenda pública y ciudadana y que han sido estudiados con mayor fuerza a partir de la llegada de la democracia al país. Del mismo modo, tal como se señala en 1.2., las necesidades de la comunidad al respecto son bien conocidas.

En esta línea de análisis, se reconoce que la violencia y delincuencia se deben a factores de diversa índole: sociales, psicosociales, psicológicos, económicos, culturales. Algunos de ellos pueden ser considerados en el nivel local, mientras que otros corresponden a niveles más amplios, tales como la cesantía, corrupción, guerras, etc.

El problema ha sido bien identificado por el Programa. Incluso se ha planteado profundizar algunos temas a través de estudios que se están encarando a través de un componente.

Este Programa pretende intervenir, en forma de una estrategia participativa, en comunas de más de 70.000 habitantes, para mejorar niveles de seguridad ciudadana y reducir el temor. Este rango de población fue una decisión técnico-política entre el Gobierno y Paz Ciudadana.

Además, se propone intervenir en sectores en donde el narcotráfico y la violencia han afectado profundamente la vida cotidiana de los habitantes de diversas áreas del país. Esta acción se denomina "Programa Barrios Vulnerables" y surge como respuesta concreta a hechos de violencia que han salido a la luz pública en "La Legua". A partir de esta experiencia, el Programa Seguridad Ciudadana identificó un conjunto de "barrios vulnerables", en forma mayoritaria en la región metropolitana, en donde se interviene con un importante apoyo de carabineros y la Policía de investigaciones.

En ambos casos, se plantea instalar capacidades, como propósito del Programa, en el ámbito local. Este objetivo se puede lograr con un profundo conocimiento tanto de aquellos factores que inciden en la seguridad ciudadana y la percepción de temor en cada localidad como así también las condiciones del capital social existente en cada caso. En este sentido, el panel considera que el Programa atiende los principales factores del ámbito local que inciden en ambos aspectos, aunque debe ser profundizada la identificación y determinación de aquellas variables causales que afectan directa y específicamente las áreas de intervención.

Este Programa, por otra parte, atiende el conjunto de habitantes que residen en las comunas y barrios seleccionados, con enfoque de género, contemplando todos los integrantes de la familia y las particularidades y requerimientos de cada grupo.

El panel reconoce que el tratamiento de la seguridad ciudadana desde esta perspectiva de gestión local/ participativa es innovador como política pública, tanto en el país como en el extranjero, por lo tanto es normal y positivo que el diseño del programa tenga ciertos niveles de flexibilidad tanto en su lógica vertical como horizontal.

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El propósito "capacidades locales instaladas para la promoción de la seguridad ciudadana a través de una estrategia participativa en el ámbito local" efectivamente contribuye a "mejorar las condiciones de seguridad ciudadana", que es el fin del Programa.

Los componentes del Programa resultan fundamentales y necesarios para el cumplimiento del propósito, y están ordenados lógicamente para este objetivo. En efecto, si "estudios temáticos de apoyo a la implementación de la política de seguridad ciudadana son realizados" (componente 1), si la "información delictual, socioeconómica comunal está sistematizada, analizada, georreferenciada y difundida" (componente 2), si "se han instalado a nivel comunal estrategias de gestión para la prevención social de la delincuencia y la violencia" (componente 3), "se ha financiado e implementado proyectos locales participativos de seguridad" (componente 4) y "se ha implementado estrategias participativas de prevención social en barrios vulnerables" (componente 5), efectivamente se cumple el propósito "capacidades locales instaladas para la promoción de la seguridad ciudadana a través de una estrategia de seguridad ciudadana", aunque ciertamente se podría pensar en un componente o eventualmente actividad adicional que permita reforzar el propósito.

Este componente o actividad tiene que ver con el fortalecimiento de la coordinación y articulación con otros sectores, tanto a nivel central como a nivel regional. En efecto, dado el carácter multicausal de la inseguridad ciudadana, la violencia y la comisión de delitos, es necesario asegurar efectivas estrategias que integren las diversas esferas de gobierno que tienen que ver con dichos factores, como ser SERNAM, INJ, MINVU, MINEDUC, SALUD, etc. Este tema es relevante tanto en el nivel central como en el regional.

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

No se han definido supuestos ni a nivel de propósito ni de componentes. Al respecto, el panel sugiere, a nivel de propósito, integrar el supuesto "Los alcaldes de las comunas seleccionadas están dispuestos a incorporarse al Programa".

En cuanto al componente 3, referido a las estrategias locales, se propone el supuesto "Los organismos sectoriales, involucrados en la temática, ponen a disposición del Programa los planes y programas propios de cada institución, vinculados con la temática de la seguridad ciudadana".

Existen indicadores adecuados y otros que a juicio del panel no son pertinentes para medir el objetivo formulado. A continuación se entrega un análisis con comentarios y proposiciones.

Propósito

Comentario

Eficacia

- Porcentaje de cobertura de comunas
El panel considera adecuado este indicador, considerado en forma anual. Su medición es factible.
- Porcentaje de cobertura de población
El mismo comentario que para el indicador anterior. Existe información ad hoc.
- Porcentaje de cumplimiento de sesiones de los Consejos Comunales
El panel considera que este indicador no mide el logro del propósito, sino que apunta a un componente en particular (Componente 3).
- Porcentaje de cumplimiento de los diagnósticos comunales
Mismo comentario que para el indicador anterior.
- Porcentaje de proyectos adjudicados según plan
El panel considera apropiado este indicador

Eficiencia

- Porcentaje de gastos administrativos
El panel considera apropiado este indicador

Economía

- Total de recursos ejecutados / total de recursos programados
El panel considera que este indicador es apropiado

Indicadores propuestos:

	Enunciado	Indicador	Medio de verificación
Propósito			
	Eficacia		
Capacidades locales instaladas para la promoción de la seguridad ciudadana a través de una estrategia	Compromisos concretos de los servicios públicos en el nivel local que están ejecutando acciones en el marco de	Acciones comprometidas por cada actor intersectorial en el marco de los Planes de seguridad.	Informes de Avance e Informe Final de Gestión de Planes

participativa en el ámbito local	colaboración con el Programa		
	Aprehensión y comprensión del Plan por actores relevantes para el programa	Conocimiento superior al 80% de los componentes de la estrategia de Seguridad Ciudadana del Programa	Encuesta de conocimientos a actores del Plan
	Apropiación del programa por parte de las actores participantes nacionales y locales	20% o mas de aporte externo del presupuesto total del Programa 10 % o mas de aporte de organizaciones sociales p privadas Presencia de diez o mas organizaciones sociales o privadas en la implementacion del Programa	Información interna del Programa: Informes de Avance Informes Finales Informes Comunales
	Capacidad operativa de la estrategia de seguridad ciudadana	Acciones vinculantes mínimas por actores intersectoriales involucrado en seguridad ciudadana (1 y más)	Registro de actas Memoria anual
	Calidad		
	Satisfacción con la estrategia de Seguridad ciudadana	Percepción positiva de la estrategia de Seguridad ciudadana	Encuesta a beneficiarios diferenciada por los componentes del programa
	Participación ciudadana en la estrategia de seguridad ciudadana	Presencia al menos de un del 25 % de organizaciones sociales en actividades del programa por año	Registro de actas Memoria anual
	Eficiencia		
	Costo Total por Beneficiario	Medición anual de tendencia	Información interna del Programa

Componente 1: Estudios

Comentario:

Eficacia

- Porcentaje de cumplimiento de los estudios temáticos

El panel estima adecuado este indicador como indicador de proceso. Existen fuentes apropiadas para su medición

Eficiencia

- Costo promedio de estudios temáticos

El panel estima que este indicador no es pertinente dado que existe una diversidad de estudios con distintas naturalezas, siendo difícil su comparación entre sí.

Indicadores propuestos

	Enunciado	Indicador	Medio de verificación
	Eficacia		
Estudios temáticos de apoyo a la implementación de la política de seguridad ciudadana	Conocimiento de los estudios por actores relevantes del programa	Grado de conocimiento de los estudios por miembros de Consejos Locales de Seguridad	Encuesta anual a miembros de Consejos Locales, incluyendo al Secretario Técnico
	Utilización de los estudios por actores relevantes del programa	Presencia registrable de los estudios en documentos de terceros	Evidencia registrable en bases de datos bibliográficos
	Cumplimiento de estudios encomendados	Nº de estudios terminados/Nº de estudios encomendados	Bases de datos del Programa
	Publicación de estudios	Nº de estudios publicados/Nº de estudios terminados	Bases de datos del Programa

Componente 2: Información analizada, georreferenciada y difundida

Comentario:

Eficacia

- Porcentaje de cobertura comunal del sistema de información

El panel estima adecuado este indicador y es factible su medición.

- Porcentaje de cumplimiento de los informes de delitos

El panel no estima necesario hacer seguimiento de los informes de delitos, por considerar que no es relevante ni significativo su análisis en relación con el logro del componente.

Eficiencia

- Costo promedio por comuna georreferenciada

El panel estima adecuado este indicador. Existe información para su medición.

- Costo promedio de los informes de delitos

El panel no estima necesario hacer seguimiento de los informes de delitos, por considerarlo poco relevante en relación con el logro del componente.

Indicadores propuestos

	Enunciado	Indicador	Medio de verificación
	Eficacia		
Información delictual y socioeconómica comunal sistematizada, analizada, georreferenciada y difundida	Conocimiento de las estadísticas delictivas por actores relevantes del programa	Grado aceptable de datos de los estudios	Encuesta anual a Secretarios técnicos y otros miembros de Consejos locales
	Aplicación de información georreferenciada en comunas donde se aplican estrategias de gestión	Nº de informes SIG enviados a Comunas georreferenciadas	Información interna del Programa
	Conocimiento del SIG por actores relevantes del programa	Grado aceptable de aplicaciones del SIG	Encuesta anual a miembros del Consejo comunal de Seguridad ciudadana, incluyendo el Secretario Técnico
	Eficiencia		
	Costo per cápita promedio por comuna georreferenciada	Costo SIG / población comunal de comunas georreferenciadas.	Información disponible del Programa
	Costo per cápita promedio por comuna	Costo SIG / población comunal de comunas georreferenciadas en donde se aplican	Información disponible del Programa

	georreferenciada en donde se aplican estrategias de gestión	estrategias de gestión	
--	---	------------------------	--

Componente 3: Estrategias de gestión

Comentario:

Eficacia

- Porcentaje de consejos locales funcionando

El panel estima adecuado este indicador como indicador de proceso. Existen fuentes apropiadas para su medición

- Porcentaje de comunas vulnerables con secretarios técnicos funcionando y capacitados

El panel estima adecuado este indicador como indicador de proceso. Existen fuentes apropiadas para su medición

Eficiencia

- Costo promedio de capacitación e instalación de secretarios técnicos

El panel estima adecuado este indicador. Existen fuentes apropiadas para su medición

- Costo promedio de los diagnósticos

El panel estima adecuado este indicador. Existen fuentes apropiadas para su medición

Indicadores propuestos

	Enunciado	Indicador	Medio de verificación
	Estrategia de gestión para la prevención social de delincuencia y la violencia instalada a nivel comunal		
	Eficacia		
	Instalación de la estrategia de seguridad ciudadana local por comuna	Porcentaje de comunas participantes con miembros activos en el Consejo, Mesa Técnica y Alianzas intersectoriales	Instrumentos de monitoreo Matrices de llenado de monitoreo de actores relevantes:

			CONACE Policías
	Aprehensión y comprensión del Plan por el Consejo Local	Porcentaje de comunas participantes con miembros del Consejo local con conocimiento superior al 80% del Plan de Seguridad Ciudadana Adecuación del productos del Consejo	Encuesta de conocimientos Análisis de Coordinadores Territoriales de :Adecuación Diagnóstico-Plan Adecuación Plan- Selección de proyectos
	Capacidad operativa del Plan	Porcentaje de comunas con acciones vinculantes mínimas por miembros del Consejo (1 y más) Dos o mas miembros del Consejo a cargo de monitoreo de acciones del Plan	Informes comunales del Programa
	Calidad		
	Satisfacción con el Plan de Seguridad	Porcentaje de comunas participantes con percepción positiva del Plan de Seguridad ciudadana	Encuesta a beneficiarios
	Participación ciudadana en el Plan	Porcentaje de comunas participantes con presencia al menos de representantes del 40 % de organizaciones sociales en el Consejo	Registro de actas Memoria anual

Componente 4: Proyectos locales participativos de seguridad ciudadana

Comentario:

Eficacia

- Número de proyectos por comuna

El panel considera inadecuado este indicador, por cuanto un mayor o menor número de proyectos no significa forzosamente logros o retrocesos en las estrategias locales. Además, existen proyectos que engloban otros más. Por último, no se hace referencia a la envergadura de los mismos.

Calidad

- Demora promedio en la aprobación de proyectos

El panel considera que no es un indicador significativo de calidad.

Eficiencia

- Costo promedio de los proyectos

El panel estima adecuado este indicador. Existen fuentes apropiadas para su medición. Este indicador debe medirse por Programa anual y no en base contable.

- Costo promedio por beneficiario directo de los proyectos

El panel estima adecuado este indicador. Existen fuentes apropiadas para su medición. Este indicador debe medirse por Programa anual y no en base contable.

Economía

- Porcentaje de aportes externos a los proyectos

El panel estima adecuado este indicador, considerándolo en forma comparativa, ya que es probable que los beneficiarios sobredimensionen sus aportes.

- Porcentaje de rendición de los recursos traspasados para proyectos

El panel estima adecuado este indicador. Existen fuentes apropiadas para su medición

- Porcentaje de ejecución de los recursos traspasados para proyectos

El panel estima adecuado este indicador. Existen fuentes apropiadas para su medición

Indicadores propuestos

	Enunciado	Indicador	Medio de verificación
Proyectos locales participativos			
	Eficacia		
	Movilización social de los postulantes	Porcentaje de proyectos con presencia de tres o más organizaciones en la postulación por comuna	Formato de presentación de proyectos
	Sustentabilidad del proyecto	Porcentaje de proyectos con evidencia de existencia de los beneficios del proyectos ex post por comuna	Encuesta de seguimiento ex post
	Calidad		
	Grado de satisfacción de las entidades participantes	Porcentaje de beneficiarios satisfechos por comuna	Encuesta ex post de beneficiarios de los proyectos

Componente 5: Estrategias participativas de prevención social de la violencia implementadas en barrios vulnerables

Este componente aplica actualmente tres indicadores, relacionados con eficiencia y economía. El panel se encuentra en dificultad de proponer otros, dado el carácter reciente y flexible de este componente. Esta situación será resuelta en el curso del año 2003, cuando los estudios financiados con un donativo BID propongan un modelo de intervención, a partir de una evaluación de lo realizado y un programa de investigación-acción en una nueva comuna.

Comentario

Eficiencia

- Porcentaje de productos logrados / productos estimados
El panel considera que este indicador es aplicable y puede ser considerado para cada barrio intervenido por separado.
- Porcentaje de personas beneficiadas / beneficiarios estimados
El panel considera que este indicador no es apropiado, tal como está redactado. Por otra parte, si este indicador se propone hacer referencia a los beneficiarios de proyectos / beneficiarios estimados, existen dificultades para una rigurosa medición.

Economía

- Total de inversión ejecutada por proyecto / total de inversión estimada
El panel considera que este indicador es apropiado.

1.1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

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 panel considera apropiado que el programa sea dinámico, y reconoce que es posible que sufra cambios o incorpore nuevas actividades o componentes, fruto de la 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 menores de 70.000 habitantes, definidas desde las Gobernaciones Provinciales, y aplicando el Fondo Social del Ministerio del Interior, a modo del fondo concursable (componente 4).

Desde otro ángulo, el conjunto de información sistematizada y georreferenciada que ha producido el Programa (componente 2), está sirviendo de base para otros fines, vinculados con la gestión y el control de la violencia, a través de reuniones de traspaso de información, intercambio y análisis de gestión con Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones, ambos desde altos niveles de gestión

institucional. El panel comprende esta dinámica y considera la posibilidad que a futuro, dichos componentes puedan conformar un nuevo Programa, independiente pero complementario al Programa de Seguridad Ciudadana.

Lo mismo ocurre con los estudios temáticos (componente 1), los que son demandados, entre otros, directamente desde la Subsecretaría como insumo para Política Pública de Seguridad Ciudadana a nivel nacional. En este marco, una parte de su actividad está siendo orientada a estos fines.

En base a lo expuesto, es posible que en años próximos, una vez adquirida experiencia en la materia y en los procedimientos más apropiados ("best practices") para alcanzar los objetivos previstos, sea necesario rediseñar el programa o/y modificar/expandir el propósito

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

- El Programa es adecuado para atender factores de orden local que inciden en la seguridad ciudadana y percepción de temor en ciudades de más de 70.000 habitantes y en barrios vulnerables.
- El Programa identifica factores de ámbito local que inciden en la seguridad ciudadana y la percepción de temor, los que sirven de base para las estrategias locales y comunales de intervención. Sería conveniente que dichos factores causales sean identificados y analizados con mayor profundidad para cada uno de los ámbitos (comunales y barrios vulnerables) atendidos, para asegurar mayor eficacia en las intervenciones.
- El diseño propuesto, particularmente el trabajo en dos niveles: central y comunal, es adecuado para la población que presenta el problema detectado y que se pretende solucionar.
- Los estudios, que integran los componentes 1 y 2, producen insumos interesantes y necesarios para las estrategias locales (componentes 3,4 y 5), pero no se difunden ampliamente entre los responsables de dichas estrategias. Esta situación está siendo revertida para el año 2003. En efecto, de acuerdo a información suministrada por el Programa, los diagnósticos de las comunales y barrios que se incorporan contarán con información procedente tanto de estudios temáticos como del SIG y otra información delictual producida en los primeros dos componentes.
- El panel considera apropiado que las estrategias locales, sean promovidas por un secretario técnico financiado por el Programa con el apoyo de un Consejo Local y que éste tenga a su cargo la gestión de un Fondo concursable para que las organizaciones sociales, en forma participativa, mejoren sus niveles de seguridad ciudadana (componente 4).
- El panel considera que el componente 5 "barrios vulnerables" es apropiado y contribuye al logro del propósito. De reciente creación, presenta altos niveles de fragilidad en el sentido de un modelo de intervención no fijado ni validado aún y una dependencia de la gestión directa de la Subsecretaría del Interior para obtener recursos. En este último aspecto, el crédito BID que está en curso de tramitación, apunta a resolver en gran parte este problema. En cuanto al modelo de intervención, estudios financiados con un donativo BID permitirán su definición. El panel considera valioso que considere este tipo de estudios para mejorar su actuación.

- Los indicadores propuestos algunos son apropiados, mientras que otros no son pertinentes ni aplicables. El panel propone indicadores alternativos para cada nivel de objetivo.
- 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 la metodología de intervención. El panel ha analizado cómo 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.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

En general, el panel estima que la estructura organizacional del programa permite la producción de los componentes deseados.

Para cumplir el propósito, la División de Seguridad Ciudadana se estructura en diferentes Departamentos, que asumen cada uno de ellos los diferentes componentes del Programa, lo que se estima apropiado por parte del panel.

No obstante, el panel aprecia que no hay suficiente intercambio de información y experiencia entre los distintos Departamentos. Al respecto, se señala que es a partir de 2003 que los insumos procedentes del Departamento de Información y Estudios contribuirán a las estrategias locales que desarrollará el Departamento Comuna Segura. En la actualidad, a modo de ejemplo, las visitas de los panelistas a los secretarios técnicos de tres comunas ha permitido reconocer que éstos cuentan con pocas publicaciones o informes elaborados en el Departamento citado. Cabe mencionar que tanto el SIG como algunos estudios son herramientas de alto interés para los diagnósticos y planes a producir en cada comuna intervenida. Otro ejemplo consiste en un estudio BID en curso acerca de identificación de oferta pública y privada de recursos financieros en el programa Barrios Vulnerables, cuando ya existe alguna experiencia al respecto en Comuna Segura. Por otra parte, el panel estima conveniente que sus resultados sean transmitidos a este último.

Con relación a experiencia y capacidades acumuladas en el Departamento de Información y Estudios, el panel considera que el traspaso al Departamento Comuna Segura y el de Barrios Vulnerables es insuficiente. En el año 2003, sin embargo, se ha involucrado al primero en los talleres de los nuevos secretarios técnicos, que tendrán a su cargo las estrategias locales en el nivel comunal.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades.

Los encargados de cada uno de los Departamentos que componen la División se reúnen semanalmente, constituyendo éste el ámbito de mayor intercambio y articulación entre los distintos componentes. El panel considera apropiadas estas reuniones operativas, pero estima necesario desarrollar otro tipo de reuniones que faciliten una visión estratégica del Programa y que ordenen las acciones a realizar en el marco de una planificación elaborada en forma conjunta por los diferentes responsables de los departamentos.

En cuanto a la formalización de las tareas a realizar, no existe a la fecha un instructivo que defina apropiadamente las responsabilidades, funciones y atribuciones de los distintos departamentos ni de sus funcionarios respectivos, en el nivel central. Sin embargo, el Departamento de Administración y Finanzas está elaborando en 2003 un producto orientado a estos fines.

En lo local, si bien existen contratos que estipulan tareas a realizar por parte de los secretarios técnicos, no existe un manual o guía que con cierto detalle defina sus funciones y estandarice sus actividades.

El panel considera que no hay un seguimiento apropiado de su gestión desde el nivel central. En este contexto, y sobre la base de las entrevistas realizadas, se ha señalado al panel que existen secretarios técnicos más orientados a la obtención de lobbies para proyectos compartidos, otros más preocupados en su cartera de proyectos y otros que focalizan su accionar en su relación con el municipio.

El panel desea destacar que es importante fortalecer el seguimiento de la gestión, a través de funcionarios que sirvan de nexo entre el nivel central y el local, aproximando los productos de los componentes 1 y 2 (estudios temáticos, SIG) a las estrategias locales y sus fondos respectivos (componentes 3 y 4). En ambos sentidos, el panel reconoce cambios en la gestión para el año 2003. En efecto, el Departamento Comuna Segura ha elaborado unos informes apropiados para el seguimiento de la gestión de las estrategias locales y los fondos concursables. Asimismo, ha organizado el equipo de nivel central, destacando coordinadores territoriales, quienes tienen a su cargo el apoyo a grupos de secretarios técnicos, distribuyendo su accionar en áreas geográficas próximas entre sí.

Una vez más el panel destaca la capacidad de flexibilidad que ha demostrado el Programa, adaptándose a las situaciones que un Programa innovador y de esta índole requiere. Una vez consolidada la labor de los coordinadores territoriales, va a ser relevante formalizar su accionar a través de un documento que detalle sus funciones y procedimientos a seguir en relación con los secretarios técnicos involucrados.

La elección de los secretarios técnicos es un tema relevante por cuanto son ellos los encargados en terreno de convocar un comité comunal y con su apoyo aplicar y validar una estrategia de gestión. Dada la necesaria interacción entre el nivel municipal y el central, el panel considera apropiado que el candidato sea

escogido por ambas partes. Sin embargo, el panel estima que se deben profundizar y formalizar con mayor detalle los criterios a evaluar en la elección de los candidatos.

Los espacios de intercambio entre los secretarios técnicos se limitan a talleres. A modo de ejemplo, los secretarios de las 12 comunas de la 1º fase participaron de una primera jornada de capacitación de 6 días, otra más específica sobre fondos concursables y elaboración del diagnóstico local, de 3 días y una tercera sobre sistemas de monitoreo y control de los proyectos del fondo, de 2 días de duración.

El panel considera apropiada la realización de estos talleres, pero son espacios insuficientes para un adecuado intercambio de aprendizajes entre los secretarios técnicos. En efecto, al no existir una guía o reglamento de procedimientos para éstos, cada uno de ellos orienta su actividad cotidiana a ámbitos diferentes – lobbies, asesorías a organizaciones sociales, supervisión del fondo, convocatoria al comité local- con diversa profundidad y dedicación.

En este sentido, es importante señalar que el panel visitó en terreno tres secretarios técnicos, en Linares, Cerro Navia 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.

Con relación al componente barrios vulnerables, el panel visitó a los encargados de La Legua y Santa Adriana. Se pudo constatar capacidad técnica apropiada, tanto hacia la comunidad destinataria como con organismos, corporaciones, el Municipio y otras instancias involucradas.

En el caso de Santa Adriana, el panel participó de una Mesa de Trabajo con carabineros, la Universidad Alberto Hurtado, PRODEMU, CEFAM y la Corporación Crecer Educa, organizaciones que intervienen con fondos del Programa en dicho barrio (con excepción de la Universidad, que con un horizonte de tres años plantea estar presente en el barrio, a través de un Convenio directo con la Subsecretaría del Interior).

(c) Gestión y coordinación con programas relacionados.

En otro ámbito, en el nivel central, no existe un sistema formal de coordinación con los programas relacionados. A diferencia de otros programas o intervenciones intersectoriales, como Chile Barrio o la propia CONAMA, no existe un Comité de alto nivel que articule esfuerzos en el marco del carácter interdisciplinario de la seguridad ciudadana.

Con relación a los programas relacionados, se discriminan dos tipos de situaciones:

- a. Relaciones significativas, en el sentido que están explicitadas en documentos de la División

Programa Deporte Recreativo del Instituto Nacional del Deporte, relacionado con acciones del componente Barrios Vulnerables

Programas Puente y Chile Solidario de MIDEPLAN para con similitud de acciones con familias en riesgo atendidas en Barrios Vulnerables

Programa Hoy es mi tiempo y Credito a Microempresarios (este ultimo conectado con Banco Estado y Fondo Esperanzas) de FOSIS, relacionado con beneficiarios de proyectos del componente Barrios Vulnerables.

Programa de Violencia intrafamiliar del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) para compatibilizar contenido con el equipo de trabajo de Comunicaciones

Programa Liceo para todos del Ministerio de Educación (MINEDUC), en relación a acciones hacia la deserción escolar y enseñanza media en consonancia con en el componente Barrios Vulnerables

Programa PREVIENE del (CONACE), con mesas de trabajo conjuntas. relacionado con el componente Comuna Segura.

Los funcionarios "Previene" comunales, forman parte desde el inicio de los Consejos Comunales de Seguridad del Programa. Ha existido apoyo acordado en el nivel central y específicamente concretado a nivel local para el diagnóstico de Seguridad Ciudadana. El Secretario Técnico también forma parte de la Red de los Previene a nivel local (donde esta el área salud por ejemplo). También el Programa Previene se orienta a poblaciones objetivos (adiciones) similares al de Barrios Vulnerables.

b. Relaciones reconocibles no explicitadas

Se reconocen similitudes con **CONACE** en programas de prevención de drogas. La coordinación explícita esta referida a la generación de estudios, pero hay relaciones o similitudes no explícitas con los Fondos Concursables de este Programa.

Hay similitud de las acciones del componente 4 "Programa Proyectos locales participativos" con los Planes de Promoción de la salud igualmente orientados al fortalecimiento de factores psicosociales.

Los Programas de objetivos transversales del Ministerio de Educación tienen similitud con lineamientos de proyectos de los proyectos locales participativos. Igual situación se percibe con el Programa de la División de Organizaciones Sociales de Fortalecimiento de la sociedad civil.

En el nivel comunal, donde se promueve la formación de un Consejo Local de Seguridad Ciudadana, es donde el Secretario Técnico debería transformar posibles duplicidades en complementariedades. En efecto, instituciones o programas como CONACE-PREVIENE, SERNAM, INJUV, entre otros, deberían articularse en el marco del Consejo Local, para complementar esfuerzos. Sin

embargo, los secretarios técnicos consultados no conocían en forma exhaustiva las distintas acciones, proyectos o planes de otras agencias de Gobierno.

En síntesis, el panel sostiene que deberían fortalecerse los lazos con los programas relacionados. En ese sentido, el panel apreció en terreno una estrecha coordinación con PREVIENE, que para 2003 será respaldado por una suerte de alianza informal estratégica. Por otra parte, el fortalecimiento de las relaciones entre el Programa y los gobiernos regionales, tal como se plantea para el año 2003, constituye un espacio apropiado para conocer y coordinar las acciones. El panel estima que se deben formalizar las relaciones a través de documentos que faciliten la coordinación y eviten la duplicidad de intervenciones.

Por último, el panel desea destacar la gestión realizada por el Programa para aprovechar la oportunidad de contar con el apoyo de universidades en el componente barrios vulnerables. En efecto, en La Legua la Universidad Diego Portales, en La Victoria la Pontificia Universidad Católica y en Santa Adriana la Universidad Jesuita Alberto Hurtado contribuyen con equipos profesionales y alumnos, conjugando la misión social de estas universidades con el propósito del Programa.

2.1.2. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

Desde el punto de vista espacial, el programa cuenta con recursos que aplica a escala global (central) y otros destinados a las comunas y barrios que son seleccionadas para aplicar las estrategias de gestión.

El programa no ha definido una distribución regional de los recursos, sino más bien, se ha optado, en el ámbito de "Comuna Segura", por un criterio de selección de comunas de más de 70.000 habitantes, que tengan problemas de seguridad ciudadana.

Esto responde a los decretos sucesivos de Gobierno y el panel estima que es consistente con el propósito del Programa, considerando que es en las comunas de más de 70.000 habitantes donde existen mayores problemas de seguridad ciudadana.

En cuanto a la selección de las comunas de más de 70.000 habitantes a intervenir, el panel considera apropiado que el Programa haya elaborado un sistema de ponderación transparente, basado en variables objetivas y de fácil obtención.

Con relación a "barrios vulnerables", el panel estima que este componente no ha adoptado aún un criterio de asignación de recursos definido. El equipo responsable espera que los estudios BID de 2003 le entreguen información acerca de los criterios y procedimientos más apropiados.

La asignación de recursos para los componentes 1 y 2, referidos a estudios temáticos y información delictual – SIG, son definidos por el Responsable del Programa en acuerdo con el Director del Departamento de Información y

Estudios. La externalización de la realización de algunos estudios a través del sistema de licitación es pertinente para contar en el Programa con el aporte de especialistas en la materia.

Los recursos correspondientes al componente 4, de proyectos locales de seguridad ciudadana, son asignados de acuerdo a las bases del Fondo Concursable respectivo, que no ha sufrido modificaciones sustantivas en el periodo evaluado.

El panel aprecia como meritorio la creación de un formulario de bases, que es apropiado para los fines que se creó: es simple y cuenta con un lenguaje claro y preciso. También se considera positivo los talleres que anualmente realizan los secretarios técnicos para promover la postulación y capacitar en el llenado de los formatos.

En cuanto a la selección de proyectos en cada comuna, si bien las bases plantean una focalización de los temas a atender relacionados con la seguridad ciudadana, es el Comité comunal el que adopta las decisiones basándose en criterios definidos en forma explícita o implícita en cada caso.

Ello asegura una adecuada atención a la problemática específica de cada comuna. Sin embargo, desde otro ángulo, no garantiza que los recursos sean aplicados completamente en proyectos asociados a temas considerados como relevantes –a lo menos desde el nivel central- para reducir niveles de inseguridad ciudadana en el ámbito local.

Este tema es relevante para el logro del propósito. En efecto, proyectos de interés local que tengan poco que ver con la realidad o la percepción ciudadana en cuanto a seguridad, no constituyen un aporte significativo.

Según pudo apreciar el panel en las comunas que visitó, los secretarios técnicos cuentan con diagnósticos que contribuyen en términos generales a identificar qué tipo de proyectos y en qué sectores de la comuna son los más convenientes a promover y realizar. Sin embargo, no cuentan con un modelo causal que facilite la comprensión de los factores que inciden en la seguridad ciudadana y la percepción del temor. Esto ocurre a pesar de existir, a lo menos en la región metropolitana y próximamente en la V y VIII regiones, un SIG que entrega elementos de gran valor y detalle tanto para el diagnóstico como para seleccionar proyectos en los sitios más pertinentes. Al respecto, el panel fue informado que a partir de 2003 la información georreferenciada necesaria –y posible de transmitir, por razones de control – será transferida a los secretarios técnicos.

El panel reconoció en dichas comunas otros criterios que afectaban la toma de decisiones, tales como la distribución geográfica/ social de los proyectos al interior de la comuna: que todos los sectores geográficos cuenten con a lo menos un proyecto.

En el ámbito local, los secretarios técnicos no conocen los tipos de proyectos aprobados en otras comunas. No hay estudios comparativos ni evaluativos.

El panel considera que nos encontramos ante un laboratorio excepcional para validar acciones, intervenciones, procedimientos en el ámbito local y poder así seleccionar las más interesantes para su replicación. Sin embargo, el programa no ha realizado a la fecha ningún avance en ese sentido.

El sistema de rendición de gastos es apropiado. Los beneficiarios entregan sus rendiciones al municipio, quien valida la información suministrada. Un convenio es suscrito entre cada municipio y las organizaciones, que documenta y formaliza la relación entre ambas partes.

Otro tema es el seguimiento técnico. Aquí, de acuerdo a las visitas a terreno y a las entrevistas realizadas, cada secretario técnico define su sistema de seguimiento a los proyectos. Un caso excepcional es el de Cerro Navia, donde los consejeros locales se constituyen en padrinos de proyectos, y los visitan periódicamente para apoyarlos. Pero esta práctica es el resultado de la iniciativa de un secretario técnico, que cuenta con escasos espacios formales para difundir sus modalidades de actuación entre sus pares y con el nivel central (encuentros anuales de secretarios técnicos).

No existe un seguimiento continuo y sistematizado que permita determinar cuál es el tipo de proyecto, cuál es la modalidad o procedimiento, tipo de organización, o qué tipo de variable influye al interior de cada uno de ellos para determinar su eficacia en la promoción de la seguridad ciudadana. Este análisis también fue realizado por la jefatura del Departamento, que promueve a partir de 2003 la aplicación de un nuevo formulario apropiado para estos fines.

Con anterioridad, desde el nivel central, se ha elaborado un instructivo denominado "Informe de Gestión", para ser llenado por los destinatarios, y el Instrumento N°3 "Informe de cierre de proyecto", en donde el Secretario Técnico debe analizar y evaluar los resultados e impactos de cada proyecto. Sin embargo, este instrumento no ha sido aplicado con regularidad ni tampoco procesado desde el nivel central, para alcanzar conclusiones de interés.

Con respecto al componente barrios vulnerables, los recursos provienen de diversas vías y por lo tanto son tratados en forma diferente. Principalmente, se aplican recursos del Fondo Social Presidente de la República y de la propia Subsecretaría de Interior, los que son transferidos por las vías normales.

En el caso del "barrio vulnerable" La Legua, dado su carácter emblemático y como primera intervención en este componente, son las gestiones propias del Subsecretario del Interior las que han facilitado fondos, incluso privados. El panel considera que este procedimiento no es el más apropiado para los barrios que siguen. Al respecto, el Departamento correspondiente espera reconocer otros mecanismos y fondos a recurrir, a partir de los estudios BID en curso de realización en el año 2003.

En el "barrio vulnerable" Santa Adriana, comuna de Lo Espejo, los proyectos son aprobados por una Comisión de Evaluación del Barrio, constituida por el cura párroco local, dos directores de establecimientos escolares y la encargada de

prevención del Consultorio. Este mecanismo es considerado como altamente positivo e instalador de capital social en el barrio.

2.1.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

La consideración de la participación ciudadana y la atención del problema de la seguridad desde una perspectiva local y participativa es un tema de reciente aplicación no sólo en Chile, sino también en Latinoamérica y otros contextos.

En este marco, un proyecto de esta índole requiere de importantes esfuerzos de monitoreo y evaluación, de modo tal de generar información pertinente y oportuna, que permita reorientar esfuerzos para alcanzar el propósito.

Sin embargo, el Programa no cuenta con ningún sistema de monitoreo y evaluación, más allá de los instrumentos ministeriales a los que debe responder la División, sobretodo orientados al tema de desempeño de los funcionarios y cumplimiento de metas básicas.

Existe un análisis cualitativo en curso, basado en 21 grupos focales, orientado a "conocer, caracterizar y evaluar la experiencia desarrollada en la realización de los proyectos comuna segura compromiso 100". Es decir, dicho estudio evaluativo se restringe a los proyectos financiados por el Fondo.

En cuanto a dicho fondo concursable, administrado por las respectivas comunas, tal como se señaló en el ítem anterior, se han formalizado procedimientos de seguimiento, monitoreo y evaluación técnica a partir del año 2003.

Este tema es relevante, al juicio del panel. Si se desea cumplir el propósito, es decir, instalar capacidades en las comunidades locales, es fundamental saber en qué medida cada proyecto financiado contribuyó a su logro.

Con respecto a "barrios vulnerables", el seguimiento de la gestión y de los proyectos es cualitativo y realizado por el encargado de cada barrio. Uno de los estudios BID en curso, se orienta precisamente a evaluar en forma externa la experiencia de La Legua y La Victoria. El Departamento espere que dicho estudio, sumado al "Diseño y plan de acción de modelo de intervención" (estudio BID de investigación-acción en dos sectores contiguos de la comuna de Cerro Navia) proporcionen procedimientos de monitoreo y seguimiento para futuros "barrios vulnerables" a atender.

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

- En general, el panel estima que la estructura organizacional del programa permite la producción de los componentes deseados.
- No obstante, se denota la falta de planificación estratégica, que facilite una visión de consenso entre los departamentos / componentes, que permita actuar con unidad en pos del logro de un propósito común.

- Se considera apropiada la estructura adoptada por el Programa que involucra la construcción de un equipo de trabajo de nivel central y profesionales que actúan en el nivel local, en aquellas comunas que por Decreto participan de las actividades asociadas al Programa.
- El acompañamiento que realiza el nivel central de orientación a los secretarios técnicos, que trabajan en el nivel comunal, en relación con prioridades y estrategias a desarrollar en cada comuna, es insuficiente. Por otra parte, no entrega suficiente información producida en los estudios y SIG a las comunas involucradas. Ambas situaciones han sido contempladas por el Programa para el año 2003, creándose la función de coordinadores territoriales y acordando mayor interacción entre el Departamento de Informaciones y Estudios y el de Comuna Segura.
- Los espacios de encuentro e intercambio entre los secretarios técnicos, que permitan el aprendizaje mutuo en un programa que es nuevo e innovador, no son suficientes. Estos serán promovidos por los coordinadores territoriales a partir de 2003.
- 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 funcionaria, como por ejemplo, un comité interministerial.
- La selección de los proyectos financiados por el Fondo concursable son materia de cada comuna. Esto tiene efectos positivos y negativos. Por un lado, fortalece la gestión local y asegura la elección de proyectos que la propia comuna escoge. Sin embargo, puede desembocar en una inadecuada focalización, desde la perspectiva de los estudios y orientaciones del nivel central.
- En relación con estos proyectos, se han diseñado instrumentos de seguimiento técnico, que permiten reconocer en qué medida se ha instalado capacidades en cada comunidad local que obtuvo financiamiento en el marco de este Programa. Sin embargo, su aplicación ha sido parcial y no existe una sistematización de dichos informes. En ese sentido, no se ha aprovechado la oportunidad de contar un verdadero laboratorio, compuesto de cientos de proyectos participativos de seguridad ciudadana, de donde se podría identificar las variables o tipos de proyectos que contribuyen de manera más eficaz al logro del propósito.
- Por último, el programa en su conjunto no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación, de gran necesidad, debido a la escasa experiencia en el país y América Latina acerca de programas de esta índole. No obstante, para el componente N°3 comuna segura, se ha diseñado en el año 2003 instrumentos apropiados, así como para el fondo concursable (componente 4). El componente 5 de barrios vulnerables está siendo analizado a través de varios estudios con financiamiento BID (año 2003-4), que entre sus resultados, se espera el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

Los niveles de producción de los componentes se corresponde a un programa emergente, en proceso de consolidación. Su nivel de producción es creciente, apoyado por los incrementos presupuestarios, con una suficiencia aceptable, pero no definitiva para el cumplimiento del Capacidades locales instaladas para la promoción de la seguridad ciudadana a través de una estrategia participativa e intersectorial en el ámbito local

En los componentes 1 Estudios Temáticos y 2 Información delictual, el panel considera que su nivel de producción es necesario y funcional para el cumplimiento del Propósito, pero debe agregarse que ellos además tienen la calidad de bienes públicos de utilidad general, con clientes o beneficiarios en otros ámbitos institucionales.

El componente con mayor nivel de producción y suficiencia para el propósito es el Componente 3 Estrategias de gestión para la prevención social de la delincuencia y la violencia, que opera funcionalmente como base operativa para el Componente 4 Proyectos locales participativos de seguridad ciudadana financiados e implementados.

Aunque el componente 3 Estrategias de gestión locales es el que presenta más suficiencia para el logro del Propósito, debe considerarse que su nivel de producción puede estar condicionado a la calidad de la gestión de los Consejos Comunales y al éxito en las vinculaciones intersectoriales de los Planes de Seguridad Ciudadana. Debe destacarse que el componente 3 tiene como base institucional el Municipio, con limitado poder vinculante para garantizar el nivel de producción de acciones del componente asignadas a otras agencias gubernamentales en el ámbito local.

Referido al Componente 3, el panel constató en terreno en las tres comunas visitadas que los productos de los Componentes 1 y 2 Estudios Temáticos e Información delictual respectivamente son muy poco conocidos y utilizados por los Secretarios Técnicos, Consejos Comunales y organizaciones ejecutoras de proyectos en las comunas en que se aplican los componentes 3 y 4.

El componente 4 Proyectos locales tiene un adecuado nivel de producción, considerando su dependencia funcional del Componente 3 Estrategias Locales. Su relación con el propósito podría ser fuerte siempre que se logre una continuidad, sinergia y secuencialidad en los proyectos en los Fondos Concursables. Como se ha mencionado, por la evidencia del Estudio cualitativo de AVEC, los proyectos de tipo "Fondo Concursable" presentan un problema de sustentabilidad, aunque no existe a la fecha un estudio de evaluación ex post de este componente.

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 producción en referencia a la cantidad de barrios de alta peligrosidad social existentes en el país, comparado con su número reducido de barrios y población beneficiada. 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 tal momento se podría emitir un juicio evaluativo más consistente.

En una secuencia temporal prácticamente todos los componentes han experimentado un aumento de niveles de producción. En el Componente 1 (Estudios) el incremento es sostenido anualmente, con la adición de estudios solicitados por niveles superiores del Ministerio del Interior. En el Componente 2 (SIG) se ha incrementado la cobertura de comunas y población con información georreferenciada. El componente 3 (Comuna Segura), considerado la línea de intervención más masiva, alcanza en el año 2003 a 40 comunas superiores a 70.000 habitantes, con un 48% de la población nacional. Solo hay estabilidad en el crecimiento del Componente 4 Proyectos Locales, por la estabilización del número de proyectos anuales. También se advierte un incremento en el Componente 5 (Barrios Vulnerables) con la adición anual de dos barrios considerados vulnerables.

La oportunidad de producción es efectiva en el componente 2 (SIG y captura de datos estadísticos mejorados), por tener calendarios definidos de trabajo y procedimientos técnicos conocidos, pero en el caso de los datos estadísticos se depende de la expedición de entrega de información de terceras instituciones.

En el componente 3 (Consejos de Seguridad Ciudadana y Secretarías Técnicas) formalmente el ciclo es anual, pero puede ser más tardío por depender de implementaciones no todas controlables por el Programa, como legitimación, aceptación y coordinación con Municipios.

En el componente 4 la generación del componente es también formalmente anual, pero en la implementación de Proyectos locales la oportunidad de producción puede estar afectada por desfases en la entrega de recursos por parte de los Municipios a las entidades locales.

Atendiendo esta situación se ha establecido en el año 2003 adelantar el fondo concursable al mes de mayo para las comunas "antiguas" fase 1 y 2, cuestión que no es posible para las nuevas que deben completar su proceso de diagnóstico y diseño de Plan.

En el componente 5 Barrios Vulnerables, la oportunidad de la producción es adecuada, con carteras de proyectos funcionando, sin evidencias de desfases o atrasos significativos en su propia programación de implantación de la estrategia en La Legua de Emergencia, Santa Adriana y La Victoria.

En el **logro de metas**, si nos atenemos a los indicadores definidos en la Matriz de Evaluación se advierte cumplimiento de las metas programadas anualmente de acuerdo a la petición de presupuesto de cada año. Esto es debido a que los indicadores de metas enunciados son principalmente de proceso (acciones

administrativas) y no de resultados. El panel desea destacar el hecho que un programa emergente como éste se haya preocupado por producir indicadores de proceso. Asimismo, se desea señalar que cada Departamento tiene Planes de Acción anuales con sus propios indicadores de monitoreo.

A nivel general, la **calidad** de algunos componentes esta en concordancia con los criterios de calidad propia de actividades científicas, normas técnicas y las exigencias metodológicas relativamente adecuadas según cánones científicos.

En algunos componentes la calidad se refiere a líneas de intervención comunitaria, donde ésta puede depender de factores externos como firmas de convenios y acuerdos con Alcaldes para la nominación de Secretarios Técnicos. A continuación, por la importancia que se asigna a la calidad de componentes se presenta su evaluación en forma específica:

Componente 1 : Estudios temáticos de apoyo a la implementación de la política de seguridad ciudadana realizados

La calidad de este componente esta en relación a la pertinencia teórica y operación de los estudios temáticos. Algunos de ellos son pertinentes por tener un nexo directo con los otros componentes como el 3 Estrategias de la prevención en el ámbito ciudadano. Otras son tangencialmente adecuados para la implantación de estrategias de compromiso ciudadano.

No hay estudios abiertamente ajenos al objetivo del Programa, pues ellos tienen el carácter de utilización generalizada en el ámbito técnico y académico, pero se podría esperar mayor conexión de los estudios en relación directa y como insumos a los componentes operativos (componente 3 Estrategias de gestión, 4 Proyectos locales y 5 Barrios vulnerables).

Componente 2: Información delictual y socioeconómica comunal sistematizada, analizada, georeferenciada y difundida

Este componente es de alta calidad por la validación previa de los indicadores expresados en la producción de encuestas y estadísticas. Posiblemente las Encuestas de victimización tengan un grado mayor de validez y las Estadísticas de denuncias tienen mayor confiabilidad, facilitada por la periodicidad de la generación de estadísticas de denuncias.

La calidad es alta en la información georeferenciada por las exigencias de información precisa y confiable. La calidad puede diferir en relación a la capacidad explicativa o predictiva de la información georeferenciada.

Componente 3: Estrategias de gestión para la prevención social de la delincuencia y la violencia instalado a nivel comunal

La calidad de este componente es de difícil medición por la ausencia de estudios de resultados e impacto y la cantidad de factores externos que pueden afectar su producción. Se evalúa que la instalación del componente es adecuada y apoyada

centralmente. Más aún, para mejorar la calidad del componente se cuenta con apoyos metodológicos como Guías para el Diagnóstico y Diseño de Planes.

Por lo mismo, un punto crítico es que se desconoce la calidad final de la implementación en manos de Secretarios Técnicos y la sustentabilidad de los Planes y su incorporación en otros instrumentos municipales y locales, como PLADECO, PADEM, Plan de Salud o Plan Regulador.

Un antecedente positivo sobre la eficacia de este componente es el resultado del Estudio Programa Antidelincuencia: evaluando Comuna Segura. Serie Documentos de trabajo n° 201 Departamento de Economía de la Universidad de Chile, donde se analiza el impacto favorable que Comuna Segura ha tenido para incrementar la tasa de denuncia comunal respecto a cinco categorías de crimen. Los resultados indican que en las comunas donde está instalada Comuna Segura se incrementaría en forma significativa la tasa de denuncia.

Componente 4: Proyectos locales participativos de seguridad ciudadana financiados e implementados

La calidad de este Componente depende de la eficiencia del ciclo de proyectos del Fondo Concursable, en sus fases de evaluación ex ante, monitoreo y evaluación de resultados. Por la información disponible, el ciclo es expedito, además que se cuenta con buen respaldo de información.

También la calidad de este componente está asociada a la motivación a la participación, que es alta por la cantidad de proyectos presentados (880 en 2001 y 846 en 2002) y la variedad de organizaciones postulantes y adjudicadas (47% Juntas de Vecinos, 11% organizaciones juveniles, 6% organizaciones deportivas, 3% padres y apoderados entre las principales). Resta la interrogante sobre la continuidad de los resultados (entendida como evidencia de sostenibilidad) la que puede ser limitada, de acuerdo al Estudio de AVEC, como se describe en el siguiente párrafo:

"Una de las críticas más contundentes al programa ha sido la falta de continuidad de los proyectos...Esta crítica es cualitativamente fuerte y generalizable para la mayoría de los proyectos y no tiene relación con la calidad de gestión del programa, sino una necesidad de los ejecutores" (AVEC: 48).

Componente 5 Estrategias participativas de prevención social de la violencia implementadas en Barrios Vulnerables

La calidad de este componente se evidencia como alta dada la capacidad de movilizar recursos, incluso algunos de alta complejidad. Se estima de calidad la capacidad del componente para movilizar recursos financieros, locales, comunitarios, empresariales, de organismos municipales y servicios del Gobierno Central. También es un reflejo de la calidad de producción del componente la formación de redes organizativas en áreas con alto grado de daño a la asociatividad ciudadana. Sin embargo cabe advertir que esta calidad puede deteriorarse si no se considera la sostenibilidad de estas estructuras asociativas y de captación de recursos al largo plazo.

Direccionalidad componente-propósito

La direccionalidad componente-propósito más evidente se aprecia en el Componente 3 (reflejado en la línea de intervención Comuna segura) y su complementario el Componente 4.

Un nivel intermedio de direccionalidad tiene el Componente 5 Barrios Vulnerables, que aunque se dirige a mejorar la seguridad ciudadana, su escala espacial —el barrio— es menor que la escala local, usualmente asociada al área administrativo - política del municipio.

Es menor en los componentes 1 y 2 por el carácter mas global de ellos. Es posible que el programa tenga que determinar si su papel es la instalación de una modalidad de estrategia de intervención valida para los distintos ámbitos locales nacionales o bien cumplir la función de diseñar estrategias sólo adecuadas para comunas vulnerables urbanas según la definición de vulnerabilidad del propio programa (IVSD).

Una actividad necesaria para el cumplimiento del propósito

Es posible pensar que para incrementar el logro del propósito sea necesario una actividad, que eventualmente podría considerarse como un componente adicional, como la necesidad de vinculación intersectorial que ahora es limitada y debe ser fuerte a nivel central. Se debe considerar que el Estado chileno es unitario y con una marcada estructura sectorial con baja descentralización. Luego para instalar estrategias ciudadanas se necesita la vinculación programática y presupuestaria a nivel central de las agencias sectoriales involucrada en seguridad ciudadana y con impacto en ámbito local

Como en la actualidad hay una línea de acción de coordinación intersectorial, esta coordinación debería reforzarse. Una alternativa es que esta actividad se fortalezca adquiriendo la calidad de un componente específico con alta relación con el objetivo del Propósito. Sin embargo, el panel considera que dicha actividad debería estar presente y ser desarrollada por la Gerencia del Programa y los encargados del logro de cada componente.

3.1.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

Si se atiende al propósito Capacidades locales instaladas para la promoción de la seguridad ciudadana a través de una estrategia participativa en el ámbito local, en base a los indicadores definidos en la Matriz de Evaluación, el propósito se cumple en sus indicadores de proceso, pero no así en la totalidad de los indicadores de propósito, en la medida que no se tiene evidencia de evaluación de resultados, ni de impacto del programa. Desde el punto de vista de la percepción de las personas, sólo hay resultados parciales del estudio de AVEC pero referidos de hecho al componente 3 y 4 (AVEC, 2002). Estos resultados son auspiciosos según la

conclusión de tal estudio que "en términos generales el Programa¹⁵ ha conseguido con éxito mucho 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" (AVEC: 70). Sin embargo, el propósito de capacidades locales instaladas, aun necesita para su logro la evidencia empírica de desarrollo propio y sustentable de capacidades en seguridad ciudadana.

(a) Beneficiarios efectivos del Programa

Los beneficiarios efectivos del Programa en la totalidad de sus componentes no se pueden estimar con información directa. Se podrían hacer estimaciones variables según los componentes. En los componentes 1 y 2 solo se pueden hacer una estimación de baja confiabilidad, ya que se trata de estudios e información georreferenciada que sirve tanto para las comunas en donde se aplica el componente 3 y 4 como para otros usos de ámbito más global. De todos modos, en el componente 4, al ser un componente de intervención directa, la estimación es mas factible procesando información de estimación de beneficiarios según datos ex ante de participantes en proyectos del Fondo Concursable. En el componente 3 el Programa define como población objetivo en forma genérica a la población comunal, aunque se advierte mas precisión en el componente 5 donde la población objetivo es la residente en el barrio vulnerable.

Para los componentes 3, 4 y 5 sería formalmente factible la estimación de beneficiarios efectivos, pero implicaría un trabajo de recopilación y procesamiento de información, que está mas allá de las posibilidades administrativas de la División, ya que supone agregar información individual de beneficiarios de acciones intersectoriales y de carteras específicas de proyectos. Por las razones expuestas, el cuadro que se entrega a continuación se remite a la población objetivo en los componentes 3 y 5 y en Componente 4, una estimación de beneficiarios según datos ex ante de participantes en proyectos del Fondo Concursable. Como se advierte, por el tipo de estimaciones, no se hace recomendable calcular una cifra total de beneficiarios.

Cuadro N° II.3.1.2.a.1

Población Beneficiarios ex ante Años 2001-2002		
	2001	2002
Componente 3 Estrategias de gestión para la prevención social de la delincuencia y la violencia instalado a nivel comunal	3.477.727 (*)	5.826.397 (*)

¹⁵ Se refiere a Comuna Segura

Componente 4 Proyectos locales participativos	1.185.332	Beneficiarios adicionales 916.060 Beneficiarios año 2001 (en la suposición de mantención de cobertura): 1.185.332 Beneficiarios totales = 2.101.392
Componente 5 Barrios Vulnerables	Barrio La Legua de Emergencia 6.000	Barrios La Legua de Emergencia (6.000), Santa Adriana (12.223) y La Victoria (15.485) Total 33.378
<p>Nota: Se ha considerado para este cuadro la población total de las comunas que participan en el componente 3, como un referente para el análisis. El panel reconoce que se trata de un dato meramente referencial, ya que no se cuenta con información directa para identificar los beneficiarios efectivos.</p> <p>Fuente: División de Seguridad Ciudadana y elaboración propia</p>		

Como se mencionaba, en el componente 3 Estrategias de gestión se considera a toda la población de la comuna como beneficiaria, estimación discutible dado que parte de esta población no es receptora efectiva de la acción de los Planes comunales, luego se puede estimar que puede haber una sobrestimación de beneficiarios. Similar situación, pero en menor grado puede presentar una estimación de población beneficiaria en Barrios Vulnerables basado en población objetivo.

En el componente 4 hay mas precisión de beneficiarios, ya que el dato se extrae de los beneficiarios establecidos en los proyectos. Situación aparte es la validez de esta estimación de beneficiarios realizada por los propios postulantes, donde cabria pesquisar una validez externa para evitar sobrestimaciones.

b) Análisis de Cobertura

Con los datos del Programa no se puede realizar un análisis de cobertura (población efectivamente atendida en relación a población potencial o planificada). Para lograr esto se deberían procesar los registros de beneficiarios efectivos en los proyectos (Componente 4) y cuantificar los beneficiarios efectivos de los Planes de Seguridad Ciudadana (Componente 3).

Se podría hacer una análisis de cobertura aproximado considerando una población de referencia del componente 3. El Programa define como población potencial a la población residente en las comunas en ciudades en el Programa, sin diferencia por el porcentaje que se siente insegura. Según la Encuesta de Victimización la población que se declara insegura es 57.8% de percepción de inseguridad nocturna (Encuesta Comunal de Victimización y Seguridad Ciudadana , 2001). Ver Cuadro N° II.3.1.2..1

Focalización del Programa

En las líneas de acción Comuna Segura hay una focalización territorial comunal, en base a índices de vulnerabilidad social y delictual que al menos al nivel de comuna discrimina bien a las comunas de mayor riesgo social. Cabe destacar que las

acciones se orientan a comunas de mas 70.000 habitantes, luego quedan sin acciones comunas que pueden presentar mayores niveles de vulnerabilidad, por estar en ámbitos de ciudades menores o en áreas rurales.

En el Fondo Concursable también se aplican criterios de focalización ex ante de proyectos que indirectamente afectan la selección de beneficiarios. Sin embargo la selección es realizada en cada caso por los Consejos locales respectivos, que pueden incorporar otros criterios.

El panel en su visita a terreno conoció los procedimientos de focalización de proyectos en tres comunas, encontrándose con diferencias en cada caso.

La focalización podría mejorarse por la vía de priorizar grupos de edad o funcionales de mayor vulnerabilidad social, como también en intervenciones que se ajusten menos a criterios definidos como costo-eficaces y con más congruencia con un modelo epidemiológico o causal de factores protectores y preventivos en seguridad ciudadana.

En el componente Barrios Vulnerables, la focalización tienen dos niveles, una selección cualitativa sobre barrios de máxima vulnerabilidad, estimación realizada inicialmente por la Subsecretaria de Interior, y a la fecha por los propios profesionales relacionados con este componente. Un segundo nivel, de focalización de beneficiarios al interior de las acciones de este componente, existe solo indirectamente por el juicio de los Encargados de Barrios y las redes sociales sobre focalizar las intervenciones en sectores o grupos de alto riesgo.

Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

No hay información empírica en que se puede determinar el grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos, ya que se carece de un estudio de satisfacción de beneficiarios. El Estudio de AVEC sobre Participación ciudadana en los Fondos Concursables en el ámbito de Comuna Segura menciona y describe altos niveles de satisfacción, con objeciones sobre la complejidad técnica de los proyectos y limitadas sostenibilidad de sus resultados (AVEC, 2002), pero solo sería pertinente como indicador de satisfacción para el componente 4 Proyectos locales.

Sin embargo, por la forma de intervención de los Componentes 3, 4 y 5, es factible realizar estudios de grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos, dado que son localizables o al menos identificables los individuos o grupos receptores de estas intervenciones. De hecho se encuentra en curso un Evaluación de resultados de las intervención Barrios Vulnerables en La Legua de Emergencia, y La Victoria, por la Consultora Asesorías para el Desarrollo, con financiamiento de un donativo BID.

3.1.3 Desempeño del Programa a nivel de Fin

En relación a la contribución del Programa al Fin, este Programa llena un vacío en las acciones protectoras y preventivas frente la percepción subjetiva de inseguridad y la existencia efectiva de delitos. Estos acciones no existen en los otros agentes orientados a la acción de control y rehabilitación de la conducta criminal, luego

cumple una función de secuencialidad y complementariedad con las acciones policiales.

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia y Calidad del Programa

- El programa tiene una estrategia adecuada para la instalación de la temática de seguridad ciudadana en el ámbito urbano local. Una dificultad significativa es la falta de precisión de beneficiarios efectivos del Programa. Aun con esta limitante, posiblemente la evidencia empírica de eficacia sea más comprobable a la fecha en el Componente 3 Estrategias locales (complementado con los Fondos Concursables del Componente 4) en base al Estudio Programa Antidelincuencia: evaluando Comuna Segura. Serie Documentos de trabajo n° 201 Departamento de Economía de la Universidad de Chile, donde se analiza el impacto que el programa Comuna Segura ha tenido sobre la tasa de denuncia comunal respecto a cinco categorías de crimen, con resultados en la dirección que en las comunas donde está el programa se incrementaría en forma significativa la tasa de denuncia. También aporta el Estudio AVEC de Participación Ciudadana en Comuna Segura con apreciaciones cualitativas favorables a estos componentes.
- En sus componentes hay una ligazón desigual para el objetivo del Propósito. Tiene dos componentes -1 y 2- que son de aportación de insumos estadísticos y analíticos para estrategias nacionales, regionales y locales de seguridad ciudadana. Tiene además dos componentes operacionales que son líneas de intervención local. La relación entre el tipo de componentes 1 y 2 con los de 3 y 4 se puede ser mejorada, estableciéndose una complementariedad más estrecha.

Cuadro N° II.3.1.2..1

Objetivo	Indicadores	Cuantificación	
		2001	2002
	Enunciado		
Propósito	Eficacia		
	Porcentaje de cobertura de comunas definidas como vulnerables en comunas de más de 70.000 habitantes.	23,5%	47,0%
	Porcentaje de cobertura de la población que se percibe como insegura en comunas de más de 70.000 habitantes.	21,6%	38,4%
	Calidad	Sin información	Sin información
Componente 1	Eficacia		
	Porcentaje de cumplimiento de los estudios temáticos.	100%	100%

	Calidad	Sin información	Sin información
Componente 2	Eficacia		
	Porcentaje de cobertura comunal del sistema de información	100%	100%
	Porcentaje de cumplimiento de los informes de delitos.	100%	100%
Componente 3	Eficacia		
	Porcentaje de consejos locales funcionando.	Información no generada	Información no generada
	Porcentaje de comunas vulnerables con secretarios técnicos funcionando y capacitados	Información pendiente	Información pendiente
Componente 4	Eficacia		
	Nº de proyectos promedio por comuna	30.4	22.7
	Demora promedio en la aprobación de proyectos		
	Calidad		
	Grado de satisfacción de las entidades postulantes a los proyectos	Sin información	Disponibilidad parcial (Estudio AVEC)

En base a los indicadores de la Matriz de Evaluación se puede concluir que el Programa tiene un logro creciente, cubriendo cada vez mas su población programada. En los componentes 1 se evidencia que ejecuta sus estudios y en el Componente 2 que genera estadísticas con expedición.

Sin embargo, el panel no puede analizar por falta de información procesada, dentro del Componente 3, el funcionamiento de los Consejos comunales, aunque en las visitas a terreno se ha podido apreciar su funcionamiento así como de los Secretarios Técnicos

En el componente 3 es crucial una evaluación de procesos y resultados¹⁶. de capacidad de gestión intersectorial de los Consejos Comunales y de satisfacción usuaria.

En el componente 4 el numero de proyectos por comuna es a primera vista apreciable, 30,4 proyectos promedio por comuna en 2001 y 22,7 en 2002. Sin embargo se desconoce el grado de complementariedad de los proyectos, su

¹⁶ Estos Indicadores están planteados como proposiciones en el presente Informe

intersectorialidad como sustentabilidad de sus resultados. En principio, estos requisitos podrían ser salvaguardados en una evaluación ex ante realizada por los Consejos Comunales, pero esta evaluación debería ser respaldada o validada con una evaluación ex post o de resultados, con indicadores de resultados, especialmente de sustentabilidad de proyectos, como de grado de satisfacción usuaria.

Para el componente 5 se estima que los indicadores de eficacia y calidad no resultan pertinentes, dada la escasa formalización del componente, en la actualidad. Esta situación debería revertirse en el 2003, fruto de los resultados de los estudios BID.

4. EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA

4.1. Análisis de Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Cuadro 4.1. Fuentes de Financiamiento del Programa
Base contable (año calendario enero a dic.)
(Miles de \$ 2003)

Fuentes de Financiamiento	2001	2002	2003
1. Aporte Fiscal Directo	1.960.000	4.038.000	4.950.169
2. Transferencias otras instituciones públicas	---	---	---
3. Otras Fuentes			
3.1 Banco Interamericano de Desarrollo (1)	---	106.084	430.466
3.2 Aportes de Beneficiarios al componente 4	(2)	(2)	---
3.3 Aportes de Municipios al componente 4	---	85.529	
3.4 Aportes de sector privado con y sin fines de lucro al componente 5	---	101.119	247.773
3.5 Aportes de otros programas públicos al componente 5 (ver detalle en sección 4.3.2)	70.317	597.071	729.545
Total	2.030.315	4.927.801	6.357.953

Fuente: Documentos internos Programa; Anexo 2, Cuadro 2

Notas: (1) Donación de "Cooperación técnica"; (2) Los aportes de beneficiarios no se incluye en este

Cuadro dado que las cifras correspondientes son estimativas, basadas en metodologías ad hoc;

**Cuadro 4.2. Gasto Efectivo Total del Programa (Miles de \$ 2003)
Base contable (año calendario enero a dic.)**

AÑO	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos ¹⁷	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	854.998	70.317	925.315
2002	3.682.391 (1)	803.719	4.486.110

Fuente: Documentos internos Programa; Anexo 2, Cuadro 3 y Cuadro 4.

(1) 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.

**Cuadro 4.3. Desglose del Gasto Efectivo Total del Presupuesto Asignado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros, Base Contable (año calendario enero a dic.)
(Miles de \$ 2003)**

	2001	2002
1. Personal	276.605	494.425
2. Bienes y Servicios de Consumo	193.838	392.728
3. Inversión	34.216	209.273
4. Transferencias	350.339	2.585.965
Total	854.998	3.682.391

Fuente: Anexo 2, Cuadro 3 y Cuadro 4.

**Cuadro 4.4. Gasto¹⁸ por Componente Base contable (año calendario enero a dic.)
(Miles de \$ 2003)**

	2001	2002
Componente 1 (Estudios)	495.287	314.254
Componente 2 (Informaciones)	---	100.801
Componente 3 (Estrategias locales)	102.573	370.803
Componente 4 (Proyectos particip.)	---	2.387.620
Componente 5 (Barrios vulnerables)	70.317	762.626
Total	668.177	3.936.104

Fuente: Anexo 2, Cuadro 5

La fuente principal del Programa es aporte fiscal directo. No obstante lo anterior, existen aportes en bienes y servicios, en trabajo, y en recursos financieros de terceros al Programa. Estos aportes adicionales provienen de los beneficiarios, los municipios con convenio, el Banco Interamericano del Desarrollo, otros programas públicos y aportes del sector privado con y sin fines de lucro. Se estima una cuantificación de estos aportes en la Sección 4.3.2 de este informe.

Se observa un aumento significativo en la evolución de los ítems presupuestarios personal y bienes y servicios, de un 79% y un 103%, respectivamente. Este aumento

¹⁷ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

¹⁸ Incluye las tres fuentes de gasto. Gasto efectivo del presupuesto, gasto de transferencias de otras instituciones públicas y aporte de terceros.

corresponde por una parte, al cambio de escala que tuvo el Programa entre los dos años (12 a 24 comunas), y el aumento en personal que esto significaba, como también completar el equipo técnico del Componente 3, estrategias de gestión. Por otra parte, el Programa cambió a una oficina más grande en 2002, que permitía acomodar adecuadamente su personal y sus actividades, que significó un aumento en los costos asociados (arriendo, gastos comunes, luz, etc.). Adicionalmente, en 2002, se inició un proceso de difusión vía folletos, peldaños, etc., del Programa, gasto que se refleja en el ítem, bienes y servicios.

El gasto más relevante —los proyectos locales—, se traspasa casi por completo a los Municipios donde se ejecuta el Programa, quienes a su vez, lo transfiere a organizaciones locales para la realización de proyectos relacionadas a la seguridad ciudadana (Cuadro 4.3 y 4.4). Asimismo, una proporción significativa del gasto en estrategias locales (correspondiente al gasto de los Secretarios Técnicos), también se traspasa a los municipios. Este es coherente con el Propósito declarado del Programa de instalar capacidades al nivel local, en materia de seguridad ciudadana. Como también lo respalda el gasto del componente 5, donde una porción significativa de éste se invierte en proyectos participativos locales de prevención social frente al temor y violencia.

Se observa que es el Componente 4, los proyectos y el Fondo Concursable, lleva una mayor proporción del gasto efectivo por componente. El panel destaca la importancia de que este componente efectivamente aporte a los objetivos del Programa.

La magnitud del monto total del Fondo Concursable se hace en base de una definición inicial del Programa de destinar un promedio de \$M100.000 por comuna al fondo. Este criterio fue definido en conjunto entre Paz Ciudadana y el Ministerio, al comprometerse a crear el Programa. Con posterioridad, no se observa, por parte del Programa, un análisis de la validez de este criterio.

4.2. Análisis de Eficiencia del Programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

**Cuadro 4.5. Costo Promedio por Unidad de Producto según Beneficiario, según Componente, en Base Contable (año calendario enero a dic.)
(Miles de \$ 2003)**

	2001	2002
Componente 1: Estudios	(1)	(1)
Componente 2: Informaciones b. Costo total/Nº comunas georreferenciadas Gran Santiago	---	2.965 (2)
Componente 3: Estrategias de gestión (Costo total/Nº de comunas ejecutándose)	8.547 (3)	15.450 (3)
Componente 4: Proyectos (4) (Monto del Fondo Concursable por Concurso Anual/Nº de proyectos adjudicados)	3.480 (4)	3.156 (4)
Componente 5: Barrios vulnerables (5)	70.317	190.657
Total (Costo total/Nº de comunas ejecutándose)	55.681 (6)	164.004 (6)

Fuente: Cuadro I.1.5.1, Cuadro I.1.5.2, Cuadro I.1.5.3 y Anexo 2, Cuadro 5 y documentos internos del Programa

Notas: (1) La medición de costo promedio por estudio no es pertinente. Ver comentarios del panel sobre indicadores, lógica vertical de la matriz, en la sección II.1 de este informe; (2) 100.801/ 34 comunas en Gran Santiago; (3) 2001: 102.573/ 12 ; 2002: 370.803/ 24 (4) Se utiliza un proxy para este indicador (Monto del Fondo Concursable por Concurso Anual/Nº de proyectos adjudicados) dado que no se dispone de información sobre el número de proyectos adjudicados durante el año calendario 2001 y 2002, respectivamente. Solamente se dispone de información sobre el Concurso 2001 (realizado entre 2001 y 2002) y el Concurso 2002 (realizado entre 2002 y 2003). 2001: 1.270.440/ 365; 2002: 1.745.361/553 (Incluye proyectos emblemáticos, ver sección 1.5). (5) 2001: 70.317/ 1 barrio; 762.626/ 4 barrios (6) 2001: 668.177/ 12 ;2002: 3.936.104/ 24.

Se observan variaciones significativas entre los dos años de funcionamiento del Programa, al nivel de costo promedio por unidad de producto (Cuadro 4.5).

El costo por comuna del Componente 3, Estrategias de Gestión, aumentó en más de un 80% entre 2001 y 2002. Esto se debe a un desfase en la ejecución del gasto en el primer año de funcionamiento del Programa, donde recién se estaba instalando los Secretarios Técnicos en las comunas. Cabe observar que, para futuros años, en las comunas donde ya se ejecuta el Programa, no debiera haber desfases entre un año calendario al otro. Sin embargo, en comunas que recientemente se integran al Programa, seguirá existiendo problemas desfase. El panel opina que se debe analizar estos indicadores separando las nuevas comunas de las antiguas, y también en base de un cálculo de costo por programa anual, en vez de costo en base contable.

Respecto al Componente 4, Proyectos, se calcula los costos en base de Concurso Anual, dado que en el segundo año de la ejecución presupuestaria del Programa, se ejecuta los Fondos correspondientes al Programa Anual 2001, y 50% del Programa Anual 2002. Se observa una reducción de un 9,3 % entre los dos años.

Y finalmente, para el Componente 5, Barrios Vulnerables, se observa que en el año 2001, cuando recién se inicia las actividades hacia el final del año calendario, se invirtió un poco más de 70.000 (\$M2003). Y en 2002, cuando se inicia plenamente las actividades del componente, se invierte un promedio de casi 200.000 (\$M2003) por barrio intervenido.

**Cuadro 4.6. Costo Promedio por Beneficiario (1), según componente, en Base Contable (año calendario enero a dic.)
(Miles de \$ 2003)¹⁹**

	2001	2002
Componente 1: Estudios	N/A	N/A
Componente 2: Informaciones	---	N/A
Componente 3: Estrategias de gestión	0,50 (1)	0,10 (1)
Componente 4: Proyectos	---	1,13 (2)
Componente 5: Barrios Vulnerables (3)	11,72	22,63
Total (4)	0,33	1,06

Fuente: Sección I.7 y Anexo 2, Cuadro 5, y Documentos internos del Programa

Notas: (1) 2001: 102.573/ 2.052.225 ; 2002: 370.803/ 3.700.000. (2) 2002: 2.387.620/ 2.101.392. (3) 2001: 70.317/ 6.000; 2002: 762.626 / 33.708. (4) Se usó la población comunal para estimar el número de beneficiarios del Programa.

**Cuadro 4.7. Costo Total Componentes por Beneficiario (1), y Total Programa por Beneficiario Efectivo en Base Contable (año calendario enero a dic.)
(miles de \$ año 2003)**

Año	Costo Total Componentes por Beneficiario ²⁰	Costo Total Programa por Beneficiario ²¹
2001	0,33	0,39
2002	1,06	1,21

Fuente: Anexo 2, Cuadro 5 y 6, Documentos internos del Programa

Notas: (1) Se usó la población comunal para estimar el número de beneficiarios del Programa.

Los cuadros 4.6 y 4.7 se calculan con base en la población de las comunas donde trabaja el Programa en los años 2001 y 2002. De acuerdo a la información que dispone el panel en la actualidad, no todos los estudios que se realizan se refieren directamente a las comunas donde trabaja el Programa en terreno. Una observación similar ocurre para el Componente 2, donde la aplicabilidad de las Informaciones en la actualidad es a nivel nacional, y específicamente relacionado al Sistema de Información, a Gran Santiago.

¹⁹ En muchos casos los programas no cuentan con información que permita distinguir entre costo promedio por unidad de producto y costo promedio por beneficiario, o solo manejan uno de ellos; por ejemplo: los servicios de salud registran número de atenciones y no número de pacientes.

²⁰ El costo total de componentes por beneficiario se obtiene dividiendo el total de costo de producción de los componentes del programa por el n° de beneficiarios efectivo. Los costos totales de producción de los componentes del programa están consignados en el ítem 2.4 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos.

²¹ El costo total por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto efectivo del programa por el n° de beneficiarios efectivo. El total de gasto efectivo del programa está consignado en el ítem 2.3 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos.

Cabe destacar la inversión por beneficiario relacionado al Componente 5, donde en 2002 se alcanza a un 22,63 \$M2003, bastante mayor al valor por beneficiarios en las intervenciones comunales (Componentes 3 y 4). Esto es coherente al sentido del Componente Barrios Vulnerables, donde el accionar se concentra en una zona relativamente pequeña, de población reducida, de gran vulnerabilidad y con una situación crítica desde el punto de vista de la violencia y el temor.

Respecto al cuadro 4.7, se sugiere que las cifras del 2002, sobredimensionan el costo real del Programa por beneficiario, dado que en 2001, el Programa recién se puso en marcha haciendo que los gastos correspondientes al Fondo Concursable 2001 —componente que más aumenta el costo por beneficiario—, se hicieran en 2002.

Respecto a los componentes 3 y 4, y el total, el panel opina que los indicadores deben ser calculados con costos por Programa Anual²² 2001 y 2002 (no necesariamente iguales a la ejecución presupuestaria en el calendario anual). Este dato, sin embargo, para el componente 3 no está disponible, y para el Componente 4, se dispone de información parcial (no incluye el costo de personal asociado a la producción). Se presenta a continuación un breve análisis de calcular el indicador con beneficiarios directos e indirectos (población comunal) y con los datos disponibles del Programa Anual (incluyendo los aportes de terceros).

Cuadro 4.8. Costo total Componente 4, Fondo Concursable, por Programa Anual, incluyendo fuentes de recursos de terceros (1) (miles del año 2003)

Año	Aporte de Programa al Fondo	Aporte de Beneficiarios	Aporte de Municipios	Total	Nº de Benef. Directos	Nº de Benef. Indirectos	Costo ttl/ Benef. Directo	Costo ttl/ Benef. Indirecto
2001	1.270.440	727.327	—	1.997.767	1.185.332	2.052.225	1.685	0,973
2002	1.651.572	1.055.295	85.529	2.792.396	2.101.392	3.700.000	1.328	0,755

Fuente: Cuadro I.1.5.3, documentos internos del programa, Sección II.2

Notas: (1) No incluye el costo de personal para la producción de este componente.

Respecto a que si se han organizado y ejecutado con el menor costo posible, el panel opina que el Programa opera cada componente por separado en forma bastante eficiente. Se nota una evolución de la gestión orientada a mejorar en eficiencia entre el año 2001 y el 2002. Como también en lo que se programa para 2003. Respecto a la externalización de servicios, se opina inoportuno, por razones estratégicas de Gobierno, externalizar las actividades asociados al Sistema de Informaciones Geográfica y algunos estudios e informaciones estratégicos. Respecto a la compra de bienes y servicios, se hace notar que el Programa incorporó el uso de Chile Compras, que se ha comprobado más eficiente que cotizar y comprar individualmente.

Se presenta a continuación el ejercicio de contabilizar el presupuesto asignado para el año 2003 por componente, por Programa Anual.

²² El Programa Anual se refiere a lo presupuestado y gastado relacionado a la programación anual en el periodo correspondiente, aunque éste puede comenzar en el año calendario de 2001 y termina en el año calendario 2002.

Cuadro 4.9. Presupuesto por Componente por Programa Anual 2003. (\$M)

Componente	Monto presupuestado	Indicadores tipos	Cálculo en base de pspto
1. Estudios	665.521	---	Sin info.
2. Informaciones	124.440	Pspto/Nº de comunas por georreferenciarse	Sin info.
3a. Estrategias en comunas nuevas	300.612	Pspto/Nº comunas nuevas	18.788
3b. Estrategias en comunas antiguas	422.342	Pspto/Nº comunas antiguas	17.598
4a. Proyectos en comunas nuevas	1.123.165	Pspto/Nº de comunas nuevas	70.198
4. Proyectos en comunas antiguas	1.569.653	Pspto/Nº de comunas antiguas	65.402
5. Barrios Vuln.	44.147	Pspto/Beneficiarios directos (1)	(1)
Total	4.344.884		
Administración	700.008	% Admin/Pspto Total	14,14%
Presupuesto ttl	4.950.169		

Fuente: Documentos internos al Programa

Notas: (1) Este indicador debe incluir en el monto presupuesto, los aportes de terceros, 729.545 para 2003, y una proyección de los beneficiarios directos (33.708). Estas cifras corresponden a los tres barrios que se están interviniendo en la actualidad (La Legua, La Victoria y Santa Adriana). $773.692/33.708 = 22,95$.

Se observa en el cuadro 4.9, que las intervenciones en comunas nuevas (respecto a los componentes 3 y 4) se proyectan ser más costosas que las intervenciones en comunas en ejecución. Esto es lógico, dado que para instalarse en una comuna, se requiere mayor dedicación de personal de los niveles centrales, como también se incluye, para el componente 3, actividades de diagnóstico que no se repiten en tal complejidad en años posteriores. Cabe notar también que los indicadores ad hoc para barrios vulnerables y para administración son similares a las cifras efectivas para 2002, denotando cierta "tendencia inicial" respecto a costos.

4.2.2. Gastos de Administración

Se calculó el gasto de administración en base del gasto en personal de administración, dirección ejecutiva y en comunicaciones. El porcentaje de administración en relación al total de gasto efectivo del programa (sin incorporar los aportes de los beneficiarios a los proyectos), en el año 2001 representa un 28%. En el año 2002, este porcentaje se reduce hasta un 14%. La cifra para 2001 es alta. No obstante lo anterior, el desfase de ejecución presupuestaria del Fondo Concursable en 2001 hacia 2002, hace que se sobredimensione esta cifra a lo que realmente representa. La cifra del año 2002 puede ser más representativo de lo que cuesta la administración del Programa. En este sentido, parece adecuado como porcentaje del gasto total. Si se compara estas cifras con el Programa

CONACE, también del Ministerio de Interior, y de organización similar, aunque de magnitud mayor, al Programa, se observa que en 2000, CONACE tuvo un porcentaje de gasto administrativo al gasto total de un 14,5%.

Cuadro 4.10. Gastos de administración como proporción de Total Gasto Efectivo del Programa, Base Contable (año calendario enero a dic), \$M2003

Año	Gastos de administración	Porcentaje del Gasto Efectivo del Programa
2001	257.138	27,79%
2002	550.006	14,00%

Fuente: Cuadro N° 6, Anexo 2

4.2.3. Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

Se sugiere un indicador ad hoc para medir la productividad de los recursos humanos de este Programa que se refiere al Número de comunas/coordinador Comuna Segura. Este indicador debiera contemplar la definición de una meta óptima, que permita que los coordinadores comunales atiendan adecuadamente la ejecución de los componentes 3 y 4 en sus comunas respectivas. Existe una sugerencia de esta cifra desde el estudio de AVEC de 5 comunas por analista. Para el 2003, si se aprueba la contratación de dos nuevos funcionarios, alcanzaría a esta cifra.

4.3. Análisis de Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

**Cuadro 4.11. Presupuesto del Programa y Gasto Efectivo en Base Contable (año calendario enero a dic.)
(Miles de \$ 2003)**

	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	%
2001	1.960.000	854.998	43.6
2002	4.038.000	3.682.391	91.2

Fuente: Anexo 2, Cuadro 3

Se observa un desfase entre el presupuesto asignado y la ejecución presupuestaria en 2001 y 2002. En el primer año de ejecución del Programa, se observa una asignación presupuestaria que corresponde a los gastos programados en la producción de los componentes 1 (estudios) y 3 (estrategias de gestión), y los gastos de administración. Referente al primero, se tratan de gastos presupuestados para una serie de estudios programados, y efectuados. Respecto al segundo, se trata del financiamiento de los Secretarios Técnicos, vía transferencias a los municipios²³.

El desfase, en 2001, ocurre porque, (i) se atrasa en el traspaso de los recursos correspondientes al financiamiento de los Secretarios Técnicos por iniciar el Programa en este año, y (ii) no se traspasa los fondos correspondientes a los proyectos adjudicados en el Fondo Concursable hasta el año calendario de 2001. Esto, porque la calendarización de

²³ En el año 2001 y 2002, el gasto en equipos computacionales fue efectuado por el nivel central del Programa. Los equipos fueron traspasados a los Municipios en comodato. Recién en 2003, se presupuesta un pequeño fondo de operaciones para los Secretarios Técnicos al nivel municipal, de un nivel de 1.500 (\$M2003).

este componente corresponde a una adjudicación de los proyectos recién en diciembre, con el traspaso inicial de 50% en enero de 2002, y el restante 50% tres meses después, en conjunto con la firma de los convenios entre el Municipio y las organizaciones sociales.

Una situación similar ocurre en el año 2002. El gasto efectivo de ese año corresponde a los Componentes 1 (estudios), 2 (Informaciones), y 3 (estrategias de gestión), 4 (proyectos), 5 (barrios vulnerables) y los gastos de administración. Aparentemente, se efectúan los gastos programados en administración, estudios e informaciones. Como también los traspasos de recursos a los municipios para los Secretarios Técnicos. Sin embargo, igual que el año 2002, se ejecuta una parte de los recursos (50%) de la ejecución presupuestaria del Fondo Concursable 2002, en el año 2003.

Esta situación no necesariamente demuestra ineficiencia de parte del Programa. La ejecución de las actividades en la producción del Componente 3 y 4, en su totalidad, requiere por lo menos 18 meses para finalizarse.

4.3.2. Aportes de Terceros

El programa allega recursos adicionales significativos para los componentes 3, 4 y 5. En esta sección, se analizará cada componente a parte.

Componente 3: Estrategias de Gestión

Respecto a este componente, los municipios, de hecho, le aportan recursos. Estos consisten en una oficina para el Secretario Técnico y gastos de transporte de éste, como mínimo, y otros, acordes a la voluntad municipal de aportar recursos adicionales complementarios. Estos aportes no son cuantificados por el Programa.

Asimismo, se observa una potencialidad del Programa de allegar recursos adicionales a las actividades locales, a través de acuerdos, coordinaciones y articulaciones con actores locales, regionales y nacionales que trabajan en áreas que colindan con el Programa (por ejemplo, CONACE, fondos locales de infraestructura social, FNDR, educación). Una actividad relacionada a esto fue una alianza con las Gobernaciones Provinciales, donde, se priorizó la destinación de un 50% de Fondo Social del Ministerio de Interior a proyectos de seguridad ciudadana, en comunas donde no se ejecutaba el Programa. El proceso de evaluación técnica de estos proyectos fue asesorado por funcionarios del Programa. Para el año 2002, esta cifra alcanzó a 528.360 \$M. Estos recursos no se consideraron en la presente evaluación.

Componente 4: Proyectos participativos

El Programa allega recursos desde los municipios y desde los propios beneficiarios para los proyectos concursables. En el concurso del año 2001, se reportan 727.327 (\$M2003) de aportes de los beneficiarios. Para el concurso del 2002, se reportan 1.055.295 (\$M2003) de aportes de los beneficiarios. Del mismo modo, en 2001, el aporte del Programa al Fondo Concursable alcanzó a 1.270.440 (\$M2003), y en el año 2002, alcanzó a 1.651.572 (\$M2003). En suma, los aportes de los beneficiarios al financiamiento de los proyectos preventivos casi dobla el aporte del gobierno central. Se debe cualificar la magnitud de estos resultados. Las cifras reportadas probablemente estén

sobredimensionadas, ya que el aporte de contraparte es uno de los criterios que habitualmente se considera para la asignación de proyectos. Son estimaciones que hacen los mismos beneficiarios sobre su aporte de trabajo, tiempo y bienes. No obstante lo anterior, es indudable que los beneficiarios aportan a los proyectos locales. Estos aportes, en general incluyen mano de obra, espacio en sedes sociales, materiales, alimentación y viáticos, entre otros.

Adicional a los aportes de los mismos beneficiarios, sin embargo, se registró una suma de 85.529 (\$M2003) en aportes de dineros por los Municipios al Fondo Concursable. Este es el aporte de 9 municipios a proyectos emblemáticos donde el Consejo tiene la opción de priorizar la adjudicación un proyecto de importancia, donde iguala el aporte del Programa (no excediendo 10% del monto total del Fondo en este Comuna). Esta iniciativa tuvo una fase piloto para el año 2002, cuyo objetivo era apalancar recursos del Municipio para el Fondo concursable. A juicio del panel, se trata de una interesante vía para instalar capacidades (propósito del Programa).

Componente 5: Barrios Vulnerables

Cuadro 4.11 Inversión en proyectos Barrios Vulnerables por fuente de financiamiento, base contable (M\$2003)

Institución	Inversión 2001	Inversión 2002	Inversión 2003	Total Inversión	% Inversión Total
1. M. del Interior:				959.328	54,9%
Fondo Social	5.294	181.311	226.866	413.471	43,1%
FOSAC	42.473	252.214	98.905	393.592	41,0%
CONACE	1.429	68.814	76.860	147.103	15,3%
Div. de Seguridad		5.163		5.163	0,5%
2. MINEDUC		4.853	228.734	233.587	13,4%
3. MINVU:				100.325	5,7%
SERVIU		10.325	40.000	50.325	2,9%
Bienes Nacionales			50.000	50.000	2,9%
6.SUBDERE/-PMU		41.300		41.300	2,4%
7. DOS	8.893			8.893	0,5%
8. MINJUV	9.200	29.943		39.143	2,2%
9. FOSIS	3.028			3.028	0,2%
10. Subsecr. de Telecomun.			1.750		0,1%
11. SENCE		2.736			
12. IND.		413	6.430		
11. Sector Privado con y sin fines de lucro		101.119	247.773	348.892	20,0%
Total Inversión	70.317	698.190	977.318	1.745.825	100%

Fuente: Documentos internos del Programa.

El Componente 5, Barrios Vulnerables, allega recursos significativos, para la ejecución de los proyectos definidos en cada Plan de Acción. Se nota un aporte significativo del sector privado (con y sin fines de lucro) de un 20,0%. El restante de los recursos previenen del sector público, donde los programas del Ministerio de Interior aportan una porción

significativa del total del aporte público. Dentro de esta categoría, cabe observar el aporte de los programas del empleo (FOSAC) a este componente. Este fuente, no necesariamente tendrá continuidad, siendo necesario la gestión de otros fuentes.

Adicionalmente, el Programa trabaja con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, en su línea de cooperación técnica, particularmente referido al trabajo con el componente 5, Barrios Vulnerables. Relacionado a este punto, el Programa se encuentra gestionando una solicitud de préstamo al BID, para el Programa.

4.3.3. Recuperación de Costos

No existen mecanismos de recuperación de costos y no son relevantes para este Programa.

4.4. Conclusiones sobre la Eficiencia y Economía del Programa

Cuadro 4.12. Evolución de Indicadores / Información de Eficiencia y Economía

Objetivo	Indicadores	Cuantificación	
	Enunciado	2001	2002
Propósito	Eficiencia: Porcentaje de gastos administrativos	27,79%	14,00%
	Economía: Ejecución de gastos programados	43,6%	91,6% (1)
Componentes	Eficiencia:		
	Costo promedio por comuna georeferenciada del Programa	Sin Info.	7.753
	Costo promedio de instalación de los consejos locales	Sin Info.	Sin Info.
	Costo promedio de capacitación e instalación de secretarios técnicos	Sin Info.	Sin Info.
	Costo promedio de los diagnósticos	Sin Info.	Sin Info.
	Costo promedio de los proyectos por Concurso Anual (2)	3.480	3.156
	Costo promedio por beneficiario directo de los proyectos por Programa Anual (3)	1.685	1.328
	Costo promedio por beneficiario indirecto (barrios vulnerables)	11,72	22,63
	Economía:		
	Porcentaje de aportes de externos a los proyectos participativos (beneficiarios y municipios)	36,4 %	40,9 %
	Porcentaje de aportes de externos a la inversión en proyectos barrios vulnerables	100 %	100 %
	Porcentaje de rendición de los recursos traspasados para proyectos (4)	Sin Info.	Sin Info.

	Porcentaje de ejecución de los recursos traspasados para proyectos (5)	Sin Info.	Sin Info.
--	--	-----------	-----------

Fuente: Anexo 2, Documentos internos del programa

Notas:

- (1) Lo más apropiado sería calcular este indicador en base a la comparación entre gastos programados por Programa Anual (2001 y 2002) y gastos ejecutados por Programa Anual. Este último no necesariamente corresponde a la ejecución presupuestaria anual del Programa.
- (2) Costo total de proyectos adjudicados (Fondo Concursable + gastos relacionados (s/i)) / N° total de proyectos adjudicados
- (3) Costo total de proyectos adjudicados (Fondo Concursable + gastos relacionados(s/i)) / N° total de beneficiarios directos de los proyectos
- (4) Total de recursos de proyectos rendidos / total de recursos de proyectos traspasados
- (5) Total de recursos de proyectos ejecutados / total de recursos de proyectos aprobados

- El Programa ha representado menos de un 10% del gasto efectivo de la Subsecretaría del Ministerio de Interior en sus primeros dos años de funcionamiento (en 2001, un 1,7% y en 2002, un 6,0%). La fuente principal del Programa en la actualidad proviene de aporte fiscal directo, aunque existen aportes importantes por los propios beneficiarios y los municipios a los proyectos locales (en 2001 36,4% adicional y en 2002, un 40,9% adicional, Cuadro 4.11), seguido por aportes de otros programas públicos y el sector privado a la inversión en proyectos en barrios vulnerables (Cuadro 4.10) y un aporte de Banco Interamericano de Desarrollo.
- El gasto más significativo —el Componente 4, los proyectos locales—, se traspasa casi por completo a los Municipios donde se ejecuta el Programa, quienes a su vez, lo transfieren a organizaciones locales para la realización de proyectos relacionadas a la seguridad ciudadana (Cuadro 4.3 y 4.4). Asimismo, una proporción significativa del gasto en estrategias locales (correspondiente al gasto de los Secretarios Técnicos), también se traspasa a los municipios. Este es coherente con el Propósito declarado del Programa de instalar capacidades al nivel local, en materia de seguridad ciudadana. Como también lo respalda el gasto del componente 5, donde una porción significativa de éste se invierte en proyectos participativos locales de prevención social frente al temor y violencia.
- Respecto a las actividades específicas del Programa, el panel opina que el Programa opera cada componente por separado en forma bastante eficiente. Se nota una evolución de la gestión orientada a mejorar en eficiencia entre el año 2001 y el 2002. Como también en lo que se programa para 2003. El Programa se destaca por un rápido proceso de aprendizaje e integración de metodologías para mejorar la eficiencia en la producción de los componentes (control sobre el plazo de ejecución de los componentes 3 y 4) como también sobre la administración general del programa. No obstante lo anterior, la información empírica es inicial, y se debe monitorear los costos por componente en el futuro como herramienta de gestión de costos.
- Los gastos de administración alcanzan a un 15% del gasto efectivo del Programa. Es adecuado este nivel de gasto, en comparación a programas similares (CONACE).
- Respecto a la economía del Programa, se notan desfases en la ejecución presupuestaria del Programa en 2001 (puesta en marcha del Programa en 12 comunas) y 2002. El plazo de

ejecución del Programa es mayor de un año, alcanzando a aproximadamente 18 meses. Es oportuno comentar, en este mismo sentido, la necesidad de analizar el gasto por Programa Anual (del Programa 2001 y 2002) además de por ejecución presupuestaria. Aunque existen dificultades de ejecución presupuestaria, éstas se relacionan principalmente a dos factores (i) que el Programa inició recién en 2001, donde la puesta en marcha demora, (ii) una ejecución de Programa Anual distinta a la ejecución presupuestaria en el año fiscal. Por otro lado, el Programa demuestra indicios de poder atraer más recursos de terceros: de los propios beneficiarios, de los municipios, del sector privado, de otros programas públicos y del Banco Interamericano de Desarrollo. El panel estima que se debe priorizar esta actividad en el futuro.

- En suma, el panel opina que el Programa tiene una ejecución relativamente eficiente (ejecución de actividades eficientes, mayor capacidad de allegamiento de recursos de terceros, gasto en administración adecuada y acorde a programas similares, procedimientos de planificación de gasto instalados y funcionando). No obstante, se estima oportuno observar la ausencia de criterios empíricos en la definición del criterio de magnitud del Fondo Concursable del Componente 4 (\$100 millones por comuna).

5 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

5.1 Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

El tema de la inseguridad ciudadana, visto desde la perspectiva de prevención social, seguirá teniendo vigencia en el país. Por lo demás, su vigencia está reflejada en diversos estudios de percepción y victimización.

La fragilidad de los procesos de modernización e integración social es cada vez mayor, lo que a su vez, produce sensaciones de inseguridad en la población chilena. Desde otro ángulo, las recientes crisis económico-financieras pueden exacerbar esta situación.

Se justifica la continuidad del Programa en su forma de ejecución actual. Sin embargo, se requiere una mejor 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.

6. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

6.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

- La sostenibilidad del Programa se encuentra garantizada, si se considera el compromiso institucional de Gobierno, que se expresa por la expansión presupuestaria que ha experimentado año a año desde su creación, como por la vigencia del tema en la agenda pública y también ciudadana.
- Las capacidades institucionales son suficientes para sostener el Programa tal cual está diseñado y es ejecutado en la actualidad, aunque llama la atención la fragilidad contractual al ser la mayoría de los integrantes del Programa a honorarios, indicador de precariedad laboral.

- Dos factores claves surgen del proceso evaluativo realizado, referidos a las condiciones que el programa cumpla sus objetivos en el mediano y largo plazo. En primer lugar, la importancia de reforzar la articulación y coordinación con sectores involucrados en la temática, particularmente con el de salud, vivienda y educación. Por otra parte, la promoción de las capacidades técnicas de los Secretarios Técnicos en las comunas en donde el Programa aplica estrategias de seguridad ciudadana.
- La sostenibilidad del Programa proyectando su situación actual es adecuada, pero tiene procesos en desarrollo, que en una visión prospectiva hacen necesario diferenciar dos niveles diferentes de sostenibilidad, una propia de los productos asociados a decisiones e instituciones de rango nacional con incidencia local, y otro nivel de sostenibilidad con referencia a estrategias de acción directamente en el ámbito local. Estas dos lógicas pueden a la larga, diferenciar funcionalmente el Programa, de allí la importancia de desarrollar un análisis prospectivo de la sostenibilidad del Programa, ya sea con segmentación programática de estos niveles o bien de integración funcional de ambas lógicas

7. ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

7.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos Innovadores del Programa

La seguridad ciudadana local en un tema que en Chile ha sido remitido históricamente como un problema a ser resuelto por una policía jerarquizada y militarizada. Luego, una aproximación comunitaria es de por sí novedosa.

Nuestro país carece como tantos otros de policías regionales o municipales (los llamados "de proximidad"). Esto produce distancia entre la población y la seguridad o bien remite la seguridad a ser vista como un tema de control y castigo.

La consideración de la seguridad ciudadana desde una perspectiva distinta a la de "tolerancia cero" es de reciente data. Existen algunas experiencias mundiales y latinoamericanas novedosas. En ese contexto, el modelo chileno de intervención en base a un Secretario Técnico articulador de acciones locales y ciudadanas en base a un Plan de seguridad con base municipal es innovador.

El panel desea señalar que carece de suficiente información a la fecha para analizar si algunos de los programas financiados en las comunas seleccionadas con el Fondo Comuna Segura contienen aspectos innovadores.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Diseño:

El Programa es adecuado para instalar capacidades en el nivel local en relación con la seguridad ciudadana (propósito), orientando sus esfuerzos en ciudades de más de 70.000 habitantes y en barrios caracterizados como vulnerables con respecto a esta temática.

- El Programa identifica factores de ámbito local que inciden en la seguridad ciudadana y la percepción de temor, los que sirven de base para las estrategias locales y comunales de intervención. Sería conveniente que dichos factores causales sean identificados y analizados con mayor profundidad para cada uno de los ámbitos (comunas y barrios vulnerables) atendidos, para asegurar mayor eficacia en las intervenciones.
- El diseño propuesto, particularmente el trabajo en dos niveles: central y comunal, es adecuado para la población que presenta el problema detectado y que se pretende solucionar.
- Los estudios, que integran los componentes 1 y 2, producen insumos interesantes y necesarios para las estrategias locales (componentes 3,4 y 5), pero no se difunden ampliamente entre los responsables de dichas estrategias. Esta situación está siendo revertida para el año 2003. En efecto, de acuerdo a información suministrada por el Programa, los diagnósticos de las comunas y barrios que se incorporan contarán con información procedente tanto de estudios temáticos como del SIG y otra información delictual producida en los primeros dos componentes
- El panel considera que el componente 5 "barrios vulnerables" es apropiado y contribuye al logro del propósito. De reciente creación, presenta altos niveles de fragilidad en el sentido de un modelo de intervención no fijado ni validado aún y una dependencia de la gestión directa de la Subsecretaría del Interior para obtener recursos. En este último aspecto, el crédito BID que está en curso de tramitación, apunta a resolver en gran parte este problema. En cuanto al modelo de intervención, estudios financiados con un donativo BID permitirán su definición. El panel considera valioso que considere este tipo de estudios para mejorar su actuación.
- 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 la metodología de intervención. El panel ha analizado cómo 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.

Gestión y organización

En general, el panel estima que la estructura organizacional del programa permite la producción de los componentes deseados. En lo particular, se desea expresar lo siguiente:

- Se aprecia la falta de planificación estratégica, que facilite una visión de consenso entre los departamentos / componentes, que permita actuar con unidad en pos del logro de un propósito común.
- El acompañamiento que realiza el nivel central de orientación a los secretarios técnicos, que trabajan en el nivel comunal, en relación con prioridades y estrategias a desarrollar en cada comuna, es insuficiente. Por otra parte, no entrega suficiente información producida en los

estudios y SIG a las comunas involucradas. Ambas situaciones han sido contempladas por el Programa para el año 2003, creándose la función de coordinadores territoriales y acordando mayor interacción entre el Departamento de Informaciones y Estudios y el de Comuna Segura.

- Los espacios de encuentro e intercambio entre los secretarios técnicos, que permitan el aprendizaje mutuo en un programa que es nuevo e innovador, no son suficientes. Estos serán promovidos por los coordinadores territoriales a partir de 2003.
- 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 funcionaria, como por ejemplo, un comité interministerial.
- La selección de los proyectos financiados por el Fondo concursable son materia de cada comuna. Esto tiene efectos positivos y negativos. Por un lado, fortalece la gestión local y asegura la elección de proyectos que la propia comuna escoge. Sin embargo, puede desembocar en una inadecuada focalización, desde la perspectiva de los estudios y orientaciones del nivel central.
- En relación con estos proyectos, se han diseñado instrumentos de seguimiento técnico, que permiten reconocer en qué medida se ha instalado capacidades en cada comunidad local que obtuvo financiamiento en el marco de este Programa. Sin embargo, su aplicación ha sido parcial y no existe una sistematización de dichos informes. En ese sentido, no se ha aprovechado la oportunidad de contar un verdadero laboratorio, compuesto de cientos de proyectos participativos de seguridad ciudadana, de donde se podría identificar las variables o tipos de proyectos que contribuyen de manera más eficaz al logro del propósito.
- Por último, el programa en su conjunto no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación, de gran necesidad, debido a la escasa experiencia en el país y América Latina acerca de programas de esta índole. No obstante, para el componente N°3 comuna segura, se ha diseñado en el año 2003 instrumentos apropiados, así como para el fondo concursable (componente 4). El componente 5 de barrios vulnerables está siendo analizado a través de varios estudios con financiamiento BID (año 2003-4), que entre sus resultados, se espera el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación.

Eficacia y calidad:

El programa propone una estrategia adecuada para la instalación de la temática de seguridad ciudadana en el ámbito urbano local. Específicamente, se desea señalar lo siguiente:

- Basándose en los indicadores de la Matriz de Evaluación se puede concluir que el Programa tiene un logro creciente, cubriendo cada vez más su población programada. En los componentes 1 se evidencia que ejecuta sus estudios y en el Componente 2 que genera estadísticas con expedición.
- Sin embargo, el panel no puede analizar por falta de información procesada, dentro del Componente 3, el funcionamiento de los Consejos comunales, aunque en las visitas a terreno se ha podido apreciar su funcionamiento así como de los Secretarios Técnicos
- Algunos componentes tienen una ligazón desigual para el logro del propósito. Específicamente los estudios y la información estadística (componentes 1 y 2) son insumos analíticos que sólo parcialmente son aprovechados en la intervención local.
- No hay estudios evaluativos que permitan medir los resultados de cada estrategia aplicada en las comunas seleccionadas (componente 3). Esto se resolverá parcialmente a través de los sistemas de seguimiento y evaluación puestos en marcha por el Departamento Comuna Segura a partir del año 2003.

- Posiblemente la evidencia empírica de eficacia sea mas comprobable a la fecha en el Componente 3 Estrategia locales (complementado con los Fondos Concursables del Componente 4) en base al Estudio Programa Antidelincuencia: evaluando Comuna Segura. Serie Documentos de trabajo n°201 Departamento de Economía de la Universidad de Chile, donde se analiza el impacto que el programa Comuna Segura ha tenido sobre la tasa de denuncia comunal respecto a cinco categorías de crimen, con resultados en la dirección que en las comunas donde está el programa se incrementaría en forma significativa la tasa de denuncia.
- En cuanto al fondo concursable que se ofrece en dichas comunas (componente 4) los proyectos financiados no siempre focalizan en factores relevantes que inciden en la seguridad ciudadana. Esto se explica en parte por falta de información en el nivel local y por las modalidades de operación del fondo, que deja amplias libertades a cada Consejo Local de seguridad para decidir la aprobación de proyectos. El número de proyectos por comuna es a primera vista apreciable, 30,4 proyectos promedio por comuna en 2001 y 22,7 en 2002. Sin embargo se desconoce el grado de complementariedad de los proyectos, su intersectorialidad como sustentabilidad de sus resultados.

Eficiencia y Economía:

El panel estima que el Programa tiene una ejecución relativamente eficiente (ejecución de actividades eficientes, capacidad de allegamiento de recursos de terceros, gasto en administración adecuada y acorde a programas similares). Respecto a la dimensión economía, aunque existen dificultades de ejecución presupuestaria, éstas se relacionan principalmente a dos factores (i) que el Programa inició recién en 2001, donde la puesta en marcha demora, (ii) una ejecución de Programa Anual distinta a la ejecución presupuestaria en el año fiscal. Por otro lado, el Programa demuestra indicios de poder atraer recursos de terceros: de los propios beneficiarios, de los municipios, del sector privado con y sin fines de lucro, otros programas públicos y del Banco Interamericano de Desarrollo. Específicamente, se desea destacar lo siguiente:

- El Programa ha representado menos de un 10% del gasto efectivo de la Subsecretaría del Ministerio de Interior en sus primeros dos años de funcionamiento (en 2001, un 1,7% y en 2002, un 6,0%). La fuente principal del Programa en la actualidad proviene de aporte fiscal directo, aunque existen aportes importantes por los propios beneficiarios y los municipios a los proyectos locales (en 2001 36,4% adicional y en 2002, un 40,9% adicional, Cuadro 4.11), seguido por aportes de otros programas públicos y el sector privado a la inversión en proyectos en barrios vulnerables (Cuadro 4.10) y un aporte de Banco Interamericano de Desarrollo.
- El gasto más significativo —el Componente 4, los proyectos locales—, se traspasa casi por completo a los Municipios donde se ejecuta el Programa, quienes a su vez, lo transfiere a organizaciones locales para la realización de proyectos relacionadas a la seguridad ciudadana (Cuadro 4.3 y 4.4). Asimismo, una proporción significativa del gasto en estrategias locales (correspondiente al gasto de los Secretarios Técnicos), también se traspasa a los municipios. Este es coherente con el Propósito declarado del Programa de instalar capacidades al nivel local, en materia de seguridad ciudadana. Como también lo respalda el gasto del componente 5, donde una porción significativa de éste se invierte en proyectos participativos locales de prevención social frente al temor y violencia.

- Respecto a las actividades específicas del Programa, el panel opina que el Programa opera cada componente por separado en forma bastante eficiente. Se nota una evolución de la gestión orientada a mejorar en eficiencia entre el año 2001 y el 2002. Como también en lo que se programa para 2003. El Programa se destaca por un rápido proceso de aprendizaje e integración de metodologías para mejorar la eficiencia en la producción de los componentes (control sobre el plazo de ejecución de los componentes 3 y 4) como también sobre la administración general del programa. No obstante lo anterior, la información empírica es inicial, y se debe monitorear los costos por componente en el futuro como herramienta de gestión de costos.
- Los gastos de administración alcanzan a un 15% del gasto efectivo del Programa. Es adecuado este nivel de gasto en comparación a otros programas similares (CONACE).

IV. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

1. Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

	Recomendación	Objetivo	Fundamento
1	Reforzar la Gerencia del Programa definiendo una planificación estratégica y desarrollando reuniones departamentales de monitoreo y evaluación estratégicos.	Alcanzar y aplicar acuerdos básicos entre los departamentos que sirvan de base para su interrelación en pos de una meta definida de común acuerdo y pertinente con el propósito del Programa. Reforzar la identidad del Programa y su misión.	El equipo técnico funciona bajo la forma de División, estructurada en departamentos que definen su accionar sin considerar estratégicamente el propósito del Programa
2	Sistematizar el modelo causal o de epidemiología social presente en el Programa y su expresión operacional en la secuencia y nexos entre los factores que se desea intervenir a nivel de promoción y prevención	Mejorar el diseño teórico-metodológico del programa y su operacionalización en un modelo sistemático de intervención, con relaciones de causalidad en los factores de protectores y riesgo que son intervenidos por las acciones del programa.	El Programa no especifica al nivel de diseño, una estructura analítica que interrelacione los factores protectores y de riesgo que se desea mejorar, y su relación con la instalación de capacidades locales. Existe una brecha metodológica entre el nivel de diseño y las estrategias de gestión, por la falta de desarrollo de un modelo causal o de epidemiología social
3	Mayor focalización desde el nivel central para entregar mayor pertinencia a los factores de riesgo en los fondos concursables	Asegurar que los proyectos que se financien sean pertinentes con la estrategia comunal respectiva y el propósito y líneas estratégicas del Programa y especialmente del componente comuna	Los criterios para aprobar los proyectos son complementados en cada Consejo Comunal. Sus miembros están poco informados de las estadísticas, estudios temáticos respectivos a su comuna y pueden definir otras prioridades

		segura.	distintas al propósito del Programa
4	Sistematizar los resultados/impactos de los proyectos del fondo concursable y establecer algunos tipos de proyectos o estrategias de intervención que ya se comprueban que son eficaces en torno a la prevención social de la delincuencia y la violencia.	Focalizar los resultados y el impacto de los proyectos locales en áreas que tengan efectos multiplicadores, y en proyectos que se compruebe tengan éxito en mejorar los factores de riesgo.	Potencial dispersión de resultados de los proyectos locales. Necesidad de elaborar tipologías de intervenciones, para evitar una excesiva dispersión de los proyectos.
5	Fortalecer la intersectorialidad en las actividades que realiza el Programa. (*)	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	Dado el carácter unitario y sectorial de la acción pública en Chile, el municipio tiene escasas funciones operativas en seguridad ciudadana, la mayoría de ellas están en agencias centralizadas y con escasa coordinación a nivel local. La forma de coordinación sugerida implica una acción "centralizada" para hacerlas vinculantes a otras organizaciones públicas, pero en el nivel local
6	Establecer criterios respecto a las condiciones necesarias para la permanencia de una comuna en el Programa.	Evitar la inversión en estrategias locales y en proyectos locales en comunas que no se encuentran en condiciones suficientes para que el Programa deje instaladas capacidades locales.	Pueden existir municipios donde no es factible la intervención local en este ámbito.
7	Establecimiento de un plan de intervención en cada comuna en base de metas de instalación de capacidades, especificando actores y tipos de capacidades.	Optimizar proceso de intervención local en pos de propósito del Programa.	Ausencia de especificación de capacidades por instalarse en cuáles actores locales en los planes de intervención, tanto a nivel local como el nivel central.
8	Aplicar la información y estudios elaborados por el Departamento de Informaciones y Estudios en los otros componentes del Programa (3 (estrategias locales), 4 (proyectos) y 5) como también para el	Asegurar la consideración de los requerimientos de las estrategias locales, y de las intervenciones en barrios vulnerables, en el trabajo del	Algunos de los estudios elaborados son definidos sin consultar al Departamento "Comuna Segura" o las comunas seleccionadas no participan en ellos. Existe escasa

	<p>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 donde se discute las implicaciones de las informaciones y estudios para el Programa y sus componentes, como también el desarrollo de herramientas empíricas, y (iii) elaboración de estudios y/o sistematizaciones de parte del Departamento de Informaciones y Estudios para el consumo directo de los otros componentes.</p>	<p>Departamento de Estudios. Mejor focalización en los proyectos financiados con fondos concursables. Producir diagnósticos y planes de mejor calidad</p>	<p>articulación entre el equipo a cargo de SIG y estadísticas y los responsables de las estrategias locales a implementar, y de barrios vulnerables.</p>
9	<p>Priorización de actividades de movilización de recursos por 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.</p>	<p>Mejorar los niveles de economía del programa y avanzar a instalar capacidades de financiamiento en los niveles locales.</p>	<p>Necesidad de dejar instalada capacidad de financiamiento de actividades de seguridad ciudadana en las comunas. Potencialidad detectada de movilizar recursos adicionales, y complementarios, al Programa</p>
10	<p>Establecimiento de un sistema de contabilidad que permita documentar el gasto por componente por Programa Anual y establecer metas e indicadores de eficiencia y economía.</p>	<p>Control financiero acorde al desarrollo real del Programa por componente.</p>	<p>Ejecución presupuestaria desfasada de la ejecución de los Programas Anuales.</p>

(*) se propone en el marco lógico la inclusión de la palabra "intersectorial" en los atributos de la estrategia a implementar que define el propósito (véase anexo 3).

2. Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

	Recomendación	Objetivo	Fundamento
1	Realización de estudios prospectivos de sostenibilidad en las comunas en fase avanzada en el componente Comuna Segura	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	La fase más crítica de un programa de duración limitada en su financiamiento externo es la sostenibilidad financiera e institucional. Para evitar un abandono o vida útil limitada de la estrategia del Programa a largo plazo, es imprescindible evaluar el grado parcial de sostenibilidad en las comunas en su tercer año y desarrollar escenarios y estrategias de sostenibilidad anticipadas al egreso.
2	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	Asegurar un adecuado funcionamiento de los secretarios técnicos	Existen secretarios técnicos de diversa formación, habilidades, capacidades e intereses
3	Establecimiento de metodologías de aprendizaje intercomunal en torno a proyectos locales, evaluación participativa y a estrategias de intervención.	Potenciarse mutuamente entre comunas y secretarías técnicas. Focalizar recursos en proyectos exitosos.	Son pocos los canales de intercambio. Además, se detectan canales informales de compartir experiencias entre comunas.
4	Realización de evaluaciones periódicas de proceso, resultados e impacto	Conocer los resultados e impacto del Programa y realizar eventuales reorientaciones	Se trata de un programa nuevo que atiende una temática recientemente relevada y con prácticas innovadoras.
5	Diseño y puesta en marcha de una estrategia de seguridad ciudadana local, de cobertura nacional, incluyendo ciudades medianas y pequeñas y el medio rural	Ampliar el propósito del programa a todo el territorio nacional, adaptando la estrategia de seguridad ciudadana según los tipos de asentamiento humanos	La estrategia de seguridad ciudadana al ser de rango local puede resultar fácilmente adaptable a ciudades menores, además que ya se han iniciado formas de coordinación con Gobernaciones y Gobiernos regionales. Es posible que en muchos municipios, las propias autoridades locales puedan cofinanciar el programa.

V. Referencias

1. Bibliografía

Material producido y proporcionado por el Programa
Estudios elaborados por el Programa

2. Entrevistas Realizadas

- Gonzalo García
- Lucía Dammert
- Pilar Ortega
- Patricio Tudela
- Eril Lenz
- Aixa Ortiz de Zárate
- Jorge Muñoz
- Otros funcionarios de nivel central del Programa
- Secretarios técnicos de las comunas de Cerro Navia, San Bernardo y Linares (en terreno)

①

②

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

MATRIZ DE MARCO LÓGICO

NOMBRE DEL PROGRAMA: SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL INTERIOR SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARIA DEL INTERIOR – DIVISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA. PRESUPUESTO ASIGNADO 2003: XXXXXX				
1.1. ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado	Forma de Cálculo		
FIN: Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana (*)				
PROPÓSITO Capacidades locales instaladas para la promoción de la seguridad ciudadana a través de una estrategia participativa en el ámbito local	1.1 EFICACIA. Porcentaje de cobertura de comunas.	(N° de comunas vulnerables seleccionadas/ N° de comunas de más de 70.000 habitantes)*100		
	Porcentaje de cobertura de la población.	(N° de habitantes de comunas vulnerables seleccionadas/ N° de habitantes de comunas de más de 70.000 habitantes)*100		
	Porcentaje de cumplimiento de sesiones de los Consejos Comunales	(N° de reuniones realizadas por el Consejo Comunal / N° de reuniones planificadas) * 100		

	Porcentaje de proyectos adjudicados según diagnóstico	(N° de proyectos adjudicados según pauta de evaluación comunal / N° total de proyectos adjudicados		
	Porcentaje de cumplimiento de los diagnósticos comunales.	(N° de diagnósticos realizados/ N° de comunas vulnerables seleccionadas)*100		
	EFICIENCIA Porcentaje de gastos administrativos.	(Gastos administrativos/ total de gasto del programa)*100		
	ECONOMIA	(Total de recursos ejecutados/ total de recursos programados para ejecución)*100		
COMPONENTES	EFICACIA.	(N° de estudios temáticos realizados/ N° de estudios planificados) * 100		
1-. Estudios temáticos de apoyo a la implementación de la política de seguridad ciudadana realizados	Porcentaje de cumplimiento de los estudios temáticos.			
	1.2 EFICIENCIA_	Costo total de estudios temáticos realizados/ N° total de estudios temáticos realizados		
	Costo promedio de estudios temáticos.			
2. Información delictual y socioeconómica comunal sistematizada, analizada, georeferenciada y difundida	EFICACIA. Porcentaje de cobertura comunal del sistema de	(N° de comunas georeferenciadas/ N° de comunas vulnerables seleccionadas)*100		

	información.			
	Porcentaje de cumplimiento de los informes de delitos.	(N° de informes de delitos realizados/ N° de informes de delitos planificados) *100		
	EFICIENCIA Costo promedio por comuna georeferenciada.	Costo total de georeferenciación de comunas/ N° de comunas georeferenciadas		
	1.3 Costo promedio de los informes de delitos.	Costo total de informes de delitos realizados/ N° de informes de delitos realizados		
3-. Estrategias de gestión para la prevención social de la delincuencia y la violencia instalado a nivel comunal	EFICACIA. Porcentaje de consejos locales funcionando.	(N° de consejos locales funcionando y capacitados/ N° de comunas vulnerables seleccionadas) * 100		
	Porcentaje de comunas vulnerables con secretarios técnicos funcionando y capacitados	(N° de secretarios técnicos funcionando y capacitados/ N° de comunas vulnerables seleccionadas) * 100		
	EFICIENCIA. Costo promedio de instalación de los consejos locales.	Costo total de capacitación e instalación de consejos locales/ N° de consejos locales funcionando y capacitados		
	Costo promedio de	Costo total de capacitación e		

	capacitación e instalación de secretarios técnicos.	instalación de secretarios técnicos/ N° de secretarios técnicos funcionando y capacitados		
	Costo promedio de los diagnósticos.	Costo total de diagnósticos realizados / N° total de diagnósticos realizados		
4- Proyectos locales participativos de seguridad ciudadana financiados e implementados	EFICACIA. N° de proyectos por comuna	N° de proyectos presentados/ N° de comunas vulnerables seleccionadas		
	CALIDAD. Demora promedio en la aprobación de proyectos.	Σ (N° de días de demora de aprobación proyecto i)/ N° de proyectos aprobados.		
	Grado de satisfacción de las entidades postulantes a los proyectos.	Por definir.		
	EFICIENCIA Costo promedio de los proyectos.	Costo total de proyectos adjudicados/ N° total de proyectos adjudicados		
	Costo promedio por beneficiario directo de los proyectos.	Costo total de proyectos adjudicados/ N° total de beneficiarios directos .		
	ECONOMIA.	Total de recursos aportados por otros		

	Porcentaje de aportes externos a los proyectos.	sectores a los proyectos adjudicados/ Total de recursos gastados en los proyectos.		
	Porcentaje de rendición de los recursos traspasados para proyectos.	Total de recursos de proyectos rendidos/ total de recursos de proyectos traspasados		
	Porcentaje de ejecución de los recursos traspasados para proyectos.	Total de recursos de proyectos ejecutados/ total de recursos de proyectos aprobados		
5-. Estrategias participativas de prevención social de la violencia implementadas en barrios vulnerables	EFICIENCIA Niveles de logro en los productos	Porcentaje de productos logrados / productos estimados		
	Cobertura de la intervención	Porcentaje de personas beneficiadas / beneficiarios estimados		
	ECONOMÍA Relación entre inversión estimada y ejecutada	Total de inversión estimada por proyecto / total de inversión ejecutada		

(*)definición (pendiente)

ANEXO 2. FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y COSTOS¹

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 1999-03 (en miles de pesos de 2003)

1.1. Presupuesto de Gasto de la Institución Responsable del Programa y Gasto Efectivo

Cuadro N°1: Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo de la Institución Responsable del Programa.
En miles de pesos de 2003

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	2.387.794	2.412.070	101%
Bienes y Servicios de Consumo	2.674.951	2.510.540	93.9%
Inversión	183.575	107.104	58.3%
Transferencias	53.672.555	43.973.927	81.9%
Otros	703.680	642.289	91.3%
TOTAL	59.622.555	49.645.930	83.3%

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	3.086.211	3.016.988	97.8%
Bienes y Servicios de Consumo	3.077.112	3.018.276	98.1%
Inversión	104.259	90.028	86.4%
Transferencias	59.520.710	54.321.491	91.3%
Otros	1.335.696	964.675	72.2%
TOTAL	67.123.988	61.411.458	91.5%

AÑO 2003	Presupuesto Asignado
Personal	2.755.517
Bienes y Servicios de Consumo	1.834.028
Inversión	192.823
Transferencias	50.819.712
Otros	60
TOTAL	55.602.140

¹ En el presente instructivo los conceptos de costo y gasto se utilizan indistintamente.

II. Información Específica del Programa, Período 2001-03
(en miles de pesos de 2003)

.1.1.1. Cuadro N°2: Fuentes de Financiamiento del Programa

.1.1.2. En miles de pesos de 2003

Fuentes de Financiamiento	2001		2002		2003	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	1960.000	96%	4.038.000	83%	4.950.169	77,9%
2. Transferencias de otras instituciones públicas (1)						
3. Otras fuentes de financiamiento						
3.1 Banco Interamericano de Desarrollo (Donación de Cooperación Técnica)			106.084	2,0%	430.466	6,7%
3.2 Aportes de beneficiarios al componente 4	(2)		(2)		S/I	---
3.3 Aportes de Municipios al componente 4	0		85.529	1,6%	S/I	---
3.4 Aportes del sector privado con y sin fines de lucro al Componente 5	0		101.119	1,9%	247.773	3,9%
3.5 Aportes de otros programas públicos al componente 5	70.317	4%	597.071	11,2	729.545	11,5%
Total	2.250.654	100%	5.312.300	100%	6.357.953	100%

Notas: (1) No existen transferencias directas al presupuesto del programa (2) Los aportes de beneficiarios no se incluye en este cuadro dado que las cifras correspondientes son estimativas, y no necesariamente corresponden a una metodología única.

2.2. Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo del Programa

Cuadro N°3: Presupuesto y Gasto Efectivo del Programa.

.1.1.3. En miles de pesos de 2003

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	278.341	276.605	99,4%
Bienes y Servicios de Consumo	194.155	193.838	99,8%
Inversion	34.217	34.216	99,9%
Transferencias	1.453.394	350.339	20,9%
Otros			
Total	1.960.107	854.998	39,2%

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	514.857	494.425	99,9%
Bienes y Servicios de Consumo	398.370	392.728	98,6%
Inversion	209.273	209.273	100%
Transferencias	2.915.598	2.585.965	75,9%
Otros			
Total	4.038.098	3.682.391	81,8 %

AÑO 2003	Presupuesto Asignado
Personal	553.283
Bienes y Servicios de Consumo	592.708
Inversion	250.000
Transferencias	3.984.644
Otros	
Total	5.380.635

2.3. Total de Gasto Efectivo del Programa

.1.1.4. Cuadro N°4: Total de Gasto Efectivo del Programa

.1.1.5. En miles de pesos de 2003

AÑO	Gasto efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos ²	Total Gasto Efectivo del Programa
1999			
2000			
2001	854.998	70.317	925.315
2002	3.682.391	803.719	4.486.110

² Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas (puntos 2 y 3 del cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa").

2.4. Costo de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°5: Costo de Producción de los Componentes del Programa

En miles de pesos de 2003

AÑO 2001	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1			41.274	41.275	41.276			82.549		41.275			247.638	495.287
Componente 2														
Componente 3			8.549	8.550	8.549			17.094		8.549			51.282	102.573
Componente 4														
Componente 5													70.317	70.317
Total			49.823	49.825	49.825			99.643		49.824			369.237	668.177

AÑO 2002	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Comp. 1			31.244	31.244	31.246			65.771		31.240			123.509	314.254
Comp. 2			3.783	3.784	3.782			3.785		3.787			81.880	100.801
Comp. 3		15.450	15.450	15.450	30.901		30.901	46.351		15.450			200.850	370.803
Comp. 4		77.809	145.197	139.279	232.379		141.486	340.880		146.696			1.163.894	2.387.620
Comp. 5													762.626	762.626
Total		93.259	195.674	189.757	298.308		172.387	456.787		197.173			2.332.759	3.936.104

2.5. Costos de Administración del Programa y Costos de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°6: Gastos de Administración y Costos de Producción de los Componentes del Programa. En miles de pesos de 2003

AÑO	Gastos de Administración	Costos de Producción de los Componentes	Total Gasto Efectivo del Programa
1999			
2000			
2001	257.138	668.177	925.315
2002	550.006	3.936.104	4.486.110



ANEXO 3: Matriz de Marco Lógico Final

NOMBRE DEL PROGRAMA: SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL INTERIOR SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARIA DEL INTERIOR – DIVISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA. PRESUPUESTO ASIGNADO 2003:				
1.2. ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado	Forma de Cálculo		
FIN: Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana				
PROPÓSITO Capacidades locales instaladas para la promoción de la seguridad ciudadana a través de una estrategia participativa e intersectorial en el ámbito local	1.4 EFICACIA. Porcentaje de cobertura de comunas.	(N° de comunas vulnerables seleccionadas/ N° de comunas de más de 70.000 habitantes)*100	Información básica disponible del Programa	Los alcaldes de las comunas seleccionadas están dispuestos a incorporarse al Programa
	Porcentaje de cobertura de la población.	(N° de habitantes de comunas vulnerables seleccionadas/ N° de habitantes de comunas de más de 70.000 habitantes)*100	Censo Nacional e información del Programa	
	Compromisos concretos de los servicios públicos en el nivel local que están ejecutando acciones en el marco de colaboración con	Acciones comprometidas por cada actor intersectorial en el marco de los Planes de seguridad	Informes de Avance e Informe Final de Gestión de Planes	

	el Programa	seguridad.		
	Aprehensión y comprensión del Plan por actores relevantes para el programa	Conocimiento superior al 80% de los componentes de la estrategia de Seguridad Ciudadana del Programa	Encuesta de conocimientos a actores del Plan	
	Apropiación del programa por parte de las actores participantes nacionales y locales	20% o mas de aporte externo del presupuesto total del Programa 10 % o mas de aporte de organizaciones sociales p privadas Presencia de diez o mas organizaciones sociales o privadas en la implementacion del Programa	Información interna del Programa: Informes de Avance Informes Finales Informes Comunales	
	Aprehensión y comprensión del Plan por actores relevantes para el programa	Conocimiento superior al 80% de loa componentes nacionales y locales de la estrategia de Seguridad Ciudadana del Programa según actores del nivel correspondiente	Encuesta de conocimientos a actores nacionales Encuesta de conocimientos a actores nacionales	
	Capacidad operativa de la estrategia de seguridad ciudadana	Acciones vinculantes mínimas por actores intersectoriales involucrado en seguridad ciudadana (1 y más)	Registro de actas Memoria anual	
	CALIDAD			
	Satisfacción con la estrategia de Seguridad ciudadana	Percepción positiva de la estrategia de Seguridad ciudadana	Encuesta a beneficiarios diferenciada por los componentes del	

			programa	
	Participación ciudadana en la estrategia de seguridad ciudadana	Presencia al menos de un del 25 % de organizaciones sociales en actividades del programa por año	Registro de actas Memoria anual	
	EFICIENCIA Porcentaje de gastos administrativos.	(Gastos administrativos/ total de gasto del programa)*100	Ley de presupuestos, información básica del Programa	
	Costo Total Programa por Beneficiario	Medición anual de tendencia	Información interna del Programa	
	ECONOMÍA	(Total de recursos ejecutados/ total de recursos programados para ejecución)*100	Ley de presupuestos, información básica del Programa	
COMPONENTES 1- Estudios temáticos de apoyo a la implementación de la política de seguridad ciudadana realizados	EFICACIA. Porcentaje de cumplimiento de los estudios temáticos.	(N° de estudios temáticos realizados/ N° de estudios planificados) * 100	Información básica del programa	
	Conocimiento de los estudios por actores relevantes del programa	Grado de conocimiento de los estudios por miembros de Consejos Locales de Seguridad	Encuesta anual a miembros de Consejos Locales, incluyendo al Secretario Técnico	
	Utilización de los estudios por actores relevantes del programa	Presencia registrable de los estudios en documentos de terceros	Evidencia registrable en bases de datos bibliográficos	
	EFICIENCIA			

	Cumplimiento de estudios encomendados	Nº de estudios encomendados/Nº de estudios terminados	Bases de datos del Programa	
	Publicación de estudios	Nº de estudios terminados/Nº de estudios publicados	Bases de datos del Programa	
2. Información delictual y socioeconómica comunal sistematizada, analizada, georeferenciada y difundida	EFICACIA. Porcentaje de cobertura comunal del sistema de información.	(Nº de comunas georeferenciadas/ Nº de comunas vulnerables seleccionadas)*100		
	Conocimiento de las estadísticas delictivas por actores relevantes del programa	Grado aceptable de datos de los estudios	Encuesta anual a Secretarios técnicos y otros miembros de Consejos locales	
	Aplicación de información georreferenciada en comunas donde se aplican estrategias de gestión	Nº de informes SIG enviados a comunas/Nº de Comunas georreferenciadas	Información interna del Programa	
	Conocimiento del SIG por actores relevantes del programa	Grado aceptable de aplicaciones del SIG	Encuesta anual a miembros del Consejo comunal de Seguridad ciudadana, incluyendo el Secretario Técnico	
	EFICIENCIA Costo per cápita promedio por comuna georreferenciada	Costo SIG / población comunal de comunas georreferenciadas.	Información disponible del Programa	
	Costo per cápita promedio por comuna georreferenciada en donde se aplican estrategias de gestión	Costo SIG / población comunal de comunas georreferenciadas en donde se aplican estrategias de gestión	Información disponible del Programa	

3-. Estrategias de gestión para la prevención social de la delincuencia y la violencia instalado a nivel comunal	EFICACIA. Porcentaje de consejos locales funcionando.	(N° de consejos locales funcionando y capacitados/ N° de comunas vulnerables seleccionadas) * 100	Información disponible del Programa	Los organismos sectoriales, involucrados en la temática, ponen a disposición del Programa los planes y programas propios de cada institución, vinculados con la temática de la seguridad ciudadana
	Porcentaje de comunas vulnerables con secretarios técnicos funcionando y capacitados	(N° de secretarios técnicos funcionando y capacitados/ N° de comunas vulnerables seleccionadas) * 100	Información disponible del Programa	
	Instalación de la estrategia de seguridad ciudadana local por comuna	Porcentaje de comunas participantes con miembros activos en el Consejo, Mesa Técnica y Alianzas intersectoriales	Instrumentos de monitoreo Matrices de llenado de monitoreo de actores relevantes: CONACE Policías	
	Aprehensión y comprensión del Plan por el Consejo Local	Porcentaje de comunas participantes con miembros del Consejo local con conocimiento superior al 80% del Plan de Seguridad Ciudadana Adecuación del productos del Consejo	Encuesta de conocimientos Análisis de Coordinadores Territoriales de :Adecuación Diagnóstico-Plan Adecuación Plan-Selección de proyectos	
	Capacidad operativa del Plan	Porcentaje de comunas con acciones vinculantes mínimas por miembros del Consejo (1 y más) Dos o mas miembros del Consejo a cargo	Informes comunales del Programa	

		de monitoreo de acciones del Plan		
	CALIDAD Satisfacción con el Plan de Seguridad	Porcentaje de comunas participantes con percepción positiva del Plan de Seguridad ciudadana	Encuesta a beneficiarios	
	Participación ciudadana en el Plan	Porcentaje de comunas participantes con presencia al menos de representantes del 40 % de organizaciones sociales en el Consejo	Registro de actas Memoria anual	
	EFICIENCIA. Costo promedio de instalación de los consejos locales.	Costo total de capacitación e instalación de consejos locales/ N° de consejos locales funcionando y capacitados	Información disponible del Programa	
	Costo promedio de capacitación e instalación de secretarios técnicos.	Costo total de capacitación e instalación de secretarios técnicos/ N° de secretarios técnicos funcionando y capacitados	Información disponible del Programa	
	Costo promedio de los diagnósticos.	Costo total de diagnósticos realizados / N° total de diagnósticos realizados	Información disponible del Programa	
4- Proyectos locales participativos de seguridad ciudadana financiados e	EFICACIA Movilización social de	Porcentaje de	Formato de presentación	

implementados	los postulantes	proyectos con presencia de tres o más organizaciones en la postulación por comuna	de proyectos	
	Sostenibilidad del proyecto	Porcentaje de proyectos con evidencia de existencia de los beneficios del proyectos ex post por comuna	Encuesta de seguimiento ex post	
	CALIDAD Grado de satisfacción de las entidades participantes	Porcentaje de beneficiarios satisfechos por comuna	Encuesta ex post de beneficiarios de los proyectos	
	Grado de satisfacción de las entidades postulantes a los proyectos.	Por definir.	Por definir por la Unidad Ejecutora	
	EFICIENCIA Costo promedio de los proyectos.	Costo total de proyectos adjudicados/ N° total de proyectos adjudicados	Información básica del Programa	
	Costo promedio por beneficiario directo de los proyectos.	Costo total de proyectos adjudicados/ N° total de beneficiarios directos .	Información básica del Programa	
	ECONOMIA. Porcentaje de aportes externos a los proyectos.	Total de recursos aportados por otros sectores a los proyectos adjudicados/ Total de recursos gastados en los proyectos.	Información básica del Programa	
	Porcentaje de rendición de los	Total de recursos de proyectos rendidos/	Información básica del Programa	

	recursos traspasados para proyectos.	total de recursos de proyectos traspasados		
	Porcentaje de ejecución de los recursos traspasados para proyectos.	Total de recursos de proyectos ejecutados/ total de recursos de proyectos aprobados	Información básica del Programa	
5-. Estrategias participativas de prevención social de la violencia implementadas en barrios vulnerables (*)	EFICIENCIA Niveles de logro en los productos	Porcentaje de productos logrados / productos estimados		
	Cobertura de la intervención	Porcentaje de personas beneficiadas / beneficiarios estimados		
	ECONOMÍA Relación entre inversión estimada y ejecutada	Total de inversión estimada por proyecto / total de inversión ejecutada		

(*)Tratándose de un componente en formación, se espera contar con indicadores pertinentes una vez definido el modelo de intervención a partir de los estudios BID que se realizan durante el año 2003.