



RESUMEN EJECUTIVO  
INFORME DE EVALUACIÓN

ESTUDIO: ANÁLISIS DEL ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN Y  
EL DISEÑO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA  
“BARRIO EN PAZ”, DE LA SUBSECRETARÍA DE  
PREVENCIÓN DEL DELITO

**GUERNICA**<sup>®</sup>  
CONSULTORES

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>MARCO CONCEPTUAL: LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD .....</b>	<b>4</b>
I.1.	El Enfoque Local de Prevención.....	5
I.2.	La seguridad en los barrios.....	5
<b>II.</b>	<b>METODOLOGÍA .....</b>	<b>5</b>
	Pasos.....	5
	Técnicas e instrumentos .....	6
<b>III.</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA BARRIO EN PAZ.....</b>	<b>6</b>
III.1.	Poblaciones Potencial y Objetivo .....	7
III.2.	Subprogramas: Fases y Componentes o Líneas de Intervención .....	7
III.2.1.	BARRIO EN PAZ RESIDENCIAL.....	7
III.2.2.	BARRIO EN PAZ COMERCIAL .....	8
<b>IV.</b>	<b>REVISIÓN DEL DISEÑO ACTUAL DEL PROGRAMA.....</b>	<b>8</b>
IV.1.	Programas de Recuperación de Barrios y Seguridad Ciudadana: Revisión Comparada de Elementos Centrales de Diseño.....	8
IV.2.	El Diseño del Programa Barrio en Paz: Coherencia Lógica Interna.....	10
IV.2.1.	OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES RESPECTO A LA COHERENCIA INTERNA DEL PROGRAMA .....	11
<b>V.</b>	<b>EVALUACIÓN DEL ESTADO DE AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA, Y ESTIMACIÓN DE SU ESTADO ‘EN REGIMEN’.....</b>	<b>12</b>
V.1.	Niveles de Producción ó Principales Resultados Alcanzados .....	12
V.1.1.	BARRIO EN PAZ RESIDENCIAL .....	12
V.1.2.	BARRIO EN PAZ COMERCIAL .....	14
V.2.	Procesos de Instalación a través del Desarrollo de sus Fases .....	16
V.3.	Ajustes o Reformulaciones al Diseño ó Contrastación Diseño / Implementación Efectiva.....	19
	1. Ajustes y modificaciones al diseño .....	19
	2. Ajustes a la gestión o reestructuración de la ejecución.....	20
V.4.	ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y REGISTRO DE INFORMACIÓN .....	21
<b>VI.</b>	<b>ANTECEDENTES GENERALES ACERCA DE LA PRIMERA APLICACIÓN DE LA ENCUESTA LÍNEA DE BASE DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD.....</b>	<b>22</b>

VII. USO DE RECURSOS .....	22
VII.1. Asignación y Mecanismos de Transferencia de Recursos .....	22
VII.2. Cuantificación y Análisis de los Costos de Producción de los Componentes .....	23
VII.3. Costos de Producción de los Componentes del Programa:.....	24
VII.4. Gastos de Administración del Programa .....	24
VIII. A MODO DE CIERRE: SÍNTESIS CONCLUSIVA Y ESTIMACIÓN DEL “ESTADO EN RÉGIMEN” .....	25

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente Resumen Ejecutivo, corresponde al Informe 1 del “ANÁLISIS DEL ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN Y EL DISEÑO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA ‘BARRIO EN PAZ’, DE LA SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN DEL DELITO”, llevado a cabo por GUERNICA Consultores<sup>1</sup>, para el Departamento de Asistencia Técnica de la Dirección de Presupuestos. La consultoría tiene como objetivo central realizar un análisis acerca del estado de implementación del Programa Barrio en Paz y en base a éste, elaborar el diseño de evaluación de impacto del Programa y de sus Subprogramas. A nivel de objetivos específicos, se ha previsto<sup>2</sup>:

1. Analizar el diseño vigente del programa y en función de ese diseño evaluar el estado de avance en la implementación del mismo.
2. Cuantificar los niveles de producción de los componentes y otros resultados de corto plazo.
3. Analizar los sistemas de seguimiento y registro de información.
4. Cuantificar y analizar los costos de producción de los componentes y los gastos de administración del programa.
5. Analizar y fundamentar la factibilidad de desarrollar el diseño de la evaluación de impacto del Programa Barrio en Paz.
6. En caso de que sea posible, diseñar la evaluación de impacto del programa y de resultados o efectos de sus principales componentes y diseñar la línea de base del programa como un todo y de sus principales componentes, así como proponer una metodología y los indicadores para realizar un análisis de costo efectividad del programa como un todo y para sus principales componente.

Constituyen objeto del presente Resumen Ejecutivo, los primeros cuatro objetivos; fundamento básico para el análisis de factibilidad y el desarrollo de una evaluación de impacto –desarrollados en los Informes 2 y 3.

Cabe referir en términos de alcance, que se trata de un programa de implementación reciente, iniciado a mediados del año 2010 con la selección y posterior despliegue de acciones en 18 barrios residenciales y 58 barrios comerciales urbanos, seleccionados por ser considerados críticos en términos de niveles de victimización; al año 2011, se incorpora una segunda ronda de barrios, alcanzando la intervención a mayo de 2012, el número total de 50 barrios residenciales y 64 barrios comerciales.

Al momento de la consultoría, el Programa Barrio en Paz se encuentra en proceso de instalación y ajuste. De ahí que el análisis de su diseño y procesos asociados puede no corresponder necesariamente a la situación del Programa en régimen.

### I. MARCO CONCEPTUAL: LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

---

El enfoque de la seguridad excede las múltiples formas de violencia y delincuencia: la seguridad no es sólo un valor jurídico, normativo o político sino también social, en tanto es la base del bien común de las sociedades para su desarrollo equitativo y justo para todos sus integrantes. En cuanto bien común la seguridad actualmente enfrenta una serie de desafíos en las sociedades actuales (violencia de género, situación de los/as jóvenes, minorías sociales, étnicas, religiosas o sexuales), debido a la complejidad social con la que deben lidiar instituciones públicas, sociedad civil y organismos privados e individuos (Sozzo, 2004).

El derecho a la seguridad es un bien público que está estrechamente ligado a otras dimensiones sociales. Cuando ese derecho se ve vulnerado, las ciudades se presentan como espacios donde la violencia se instala como una vivencia cotidiana, generándose a veces una percepción pública errónea que identifica la ciudad con la violencia, convirtiendo ambos términos en sinónimos (Luncke y Ruiz, 2007). Hoy en día son muchas las formas a través de las cuales la violencia amenaza el bienestar y afecta la calidad de vida, especialmente de la población más pobre. Esto provoca que los gobiernos nacionales y locales hayan tenido que hacerse cargo de una demanda creciente por seguridad desde la sociedad civil, buscando contener la violencia y el delito y asumiendo esta tarea como una prioridad.

---

<sup>1</sup> El equipo de investigación principal, está conformado por María Pía Olivera Vidal (socióloga, jefa de proyecto), Víctor Maturana Waidele (economista), Marisol Saborido (arquitecto), Rosa María Olave (psicóloga), Juan Carlos Ruíz (sociólogo), Teresita Selamé (socióloga), Humberto Zamorano (economista), María Victoria Corvalán (socióloga), Teresa Cáceres (socióloga), Alicia Ordenes (socióloga) y Hernaldo Zamora (economista).

<sup>2</sup> Este informe da cuenta de los primeros cuatro objetivos enumerados.

## I.1. EL ENFOQUE LOCAL DE PREVENCIÓN

---

El nivel local surge como la instancia de gobierno que puede lograr una comunicación más directa y fluida con la comunidad, permitiendo la generación de confianza y posibilitando su incorporación en la resolución de los problemas. Dentro de las características comunes necesarias para desarrollar una política local de prevención y seguridad, se puede mencionar:

- Que las autoridades locales asuman un rol de liderazgo, con la capacidad de difundir pedagógicamente una visión política que conduzca el proceso de prevención, basado en un diagnóstico, idealmente participativo, de los recursos y fuerzas locales, de las necesidades y problemas entre otros.
- Enfatizar, desde la prevención comunitaria, el rol y la participación de los actores de la comunidad local en el diseño, implementación y evaluación de la política urbana, entendiendo a los distintos actores políticos, sociales y económicos, como coproductores de seguridad: la construcción de seguridad es responsabilidad de todos los agentes del Estado, incluido el nivel local, las instituciones de la sociedad civil y el sector privado junto con los habitantes involucrados.
- Disponer de una normativa flexible y orientadora, un instrumento que se adapte a los contextos y que contribuya a organizar la labor local en vez de obstaculizarla. Para eso es necesario que los gestores tengan una escucha atenta y abierta hacia las comunidades (Ruiz y Carli, 2009).
- Enfatizar el carácter comunicativo de la política, que apunta a dos focos principales: la comunicación pedagógica dirigida a la comunidad con la cual se trabaja, y la comunicación al resto de la sociedad que busca influir en la política pública (Mockus, 2007).
- Las iniciativas deben ser multisectoriales, lo que implica la coordinación y disposición a cooperar de los distintos servicios locales para generar resultados sinérgicos que enfrenten la complejidad de los conflictos urbanos y que perduren en el tiempo.

## I.2. LA SEGURIDAD EN LOS BARRIOS

---

La violencia y la inseguridad son transversales en toda la ciudad, y presentan diversas capas y tipos que se superponen, lo que hace necesario mirar 'las violencias' más que una violencia específica (Moser y McLlwaine, 2010). Este enfoque destaca la necesidad de realizar acciones en barrios específicos y, en general, la necesidad de trabajar a nivel de zonas, ya que la violencia se expresa de formas y en magnitudes diversas, lo que hace necesaria una perspectiva que aborde las violencias desde el territorio (Lunecke, Munizaga y Ruiz, 2009).

El barrio surge como problematización cuando deja de ser un recurso positivo y se transforma en un territorio que presenta condiciones de vida incompatibles con los estándares mínimos de la sociedad, lo que genera a menudo estigma social. También se tiende a desarrollar en ellos conductas problemáticas alejadas de las normas socialmente dominantes o incluso se superponen ambas situaciones de forma simultánea. Esto permite que el barrio se transforme en un factor de riesgo frente a las condiciones desfavorables dentro de la ciudad, que acrecientan la baja calidad de vida de la mayoría de los habitantes. Finalmente se corre el riesgo mayor de impactar negativamente sobre el resto de la ciudad (Lunecke y Ruiz, 2007).

En este contexto, el diseño, articulación e implementación de políticas de prevención a escala barrial son necesarios tanto por el bienestar de los afectados directos como por la sociedad en general.

## II. METODOLOGÍA

---

La metodología utilizada para dar cuenta de los objetivos específicos de la consultoría, contempló los siguientes pasos, técnicas e instrumentos aplicados:

### Pasos

*Caracterización del programa y sus subprogramas*, a través de los documentos iniciales provistos por sus coordinaciones, complementados con entrevistas a sus informantes claves en los distintos niveles de operación de sendas modalidades (BP Residencial y BP Comercial).

*Revisión y análisis del diseño original del programa*, a través de una mirada comparativa orientada a detectar ejes claves de diseño; y de un análisis referido a la coherencia lógica interna; el diagnóstico inicial e identificación del problema; la población potencial y objetivo; la consistencia entre objetivos, componentes y actividades; la revisión del marco institucional y sustentabilidad del programa; los actores involucrados y la definición de los resultados esperados.

*Evaluación del estado de avance de la implementación del programa y estimación de su estado 'en régimen'*, a través de la caracterización y contrastación de sus niveles de producción, el desarrollo de sus fases, los ajustes, cambios y

reformulaciones al diseño original, el análisis de los sistemas de monitoreo y registro de información, y el uso de recursos y sus sistemas asociados.

#### Técnicas e instrumentos

La aproximación metodológica incluyó la revisión, sistematización y análisis de información secundaria derivada básicamente del programa, y complementada por aquella proveniente de otros proyectos y programas, de estudios previos en el ámbito, documentos metodológicos, etc; y la producción de información primaria a través de la realización de 34 entrevistas semi-estructuradas.

### III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA BARRIO EN PAZ

El Programa Barrio en Paz es una estrategia de intervención a nivel territorial dependiente de la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que se desarrolla fundamentalmente en zonas residenciales urbanas (Subprograma Barrio en Paz Residencial) y en centros urbanos comerciales de alta afluencia de público (Barrio en Paz Comercial), que han sido calificados como críticos por sus elevados niveles de victimización.

Encuentra sus fundamentos en los principios y objetivos del *Plan Chile Seguro de Seguridad Pública 2010-2014* -puesto en marcha en el año 2010 por el Ministerio del Interior a través de la División de Seguridad Pública<sup>3</sup>- así como en la denominada *Intervención Territorial de Seguridad Pública* -correspondiente al Producto Estratégico N° 2 de la SPD<sup>4</sup>.

Obedece a la meta gubernamental de disminuir la tasa de victimización en el país y reducir la percepción de inseguridad que actualmente prevalece entre la población nacional. Por ello se propone reducir la incidencia de los delitos y la victimización tanto en sectores residenciales como comerciales, focalizando su acción en barrios urbanos críticos.

Tiene como **propósito reducir los factores de riesgo** que inciden en la percepción de inseguridad y en los niveles de victimización presentes en el barrio. Los dos subprogramas que lo conforman (Barrio en Paz Residencial y Barrio en Paz Comercial) concurren de manera complementaria al logro del propósito a través de estrategias diferenciadas entre sí y también según las características de los territorios en los cuales operan:

TABLA N° 1.  
OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA BARRIO EN PAZ Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN

NIVEL DE OBJETIVOS	BARRIO EN PAZ RESIDENCIAL	BARRIO EN PAZ COMERCIAL
GENERAL	Reducir la cantidad de hogares que son víctimas de delitos, violencia interpersonal (violencia intrafamiliar, violencia escolar, violencia entre grupos de niños, niñas y jóvenes), percepción de inseguridad y actividades asociadas al tráfico de drogas en barrios focalizados	Disminuir la probabilidad de ocurrencia de delitos de oportunidad, violencia interpersonal, percepción de inseguridad y situaciones de desorden social mediante estrategias de control, prevención situacional y fortalecimiento social, en barrios comerciales con alta incidencia delictiva
ESPECÍFICOS	<p>Reducir los factores de riesgo que incrementan la probabilidad de ocurrencia de delitos, violencia interpersonal, percepción de inseguridad y actividades asociadas al tráfico de drogas en las comunidades.</p> <p>Específicamente, se propone reducir los factores de riesgo a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención psicosocial</li> <li>• Prevención situacional</li> <li>• Acción jurídico policial</li> </ul>	<p>Disminuir la victimización y la percepción de inseguridad en relación a robos por sorpresa, robo con violencia, robo de vehículos y accesorios de éstos.</p> <p>Específicamente, se propone reducir los factores de riesgo a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificaciones ambientales (prevención situacional)</li> <li>• Medidas de control y fiscalización mediante operativos multisectoriales</li> </ul>

<sup>3</sup> Con la promulgación de la Ley N° 20.502, del 09 de febrero 2011, el Ministerio del Interior cambió de nombre para pasar a denominarse Ministerio del Interior y Seguridad Pública. También fue re-estructurado y en ese contexto la Subsecretaría del Prevención del Delito pasó a sustituir a la anterior División de Seguridad Pública.

<sup>4</sup> Subsecretaría de Prevención del Delito: Ficha de Identificación 2012. Definiciones Estratégicas; p. 1.

NIVEL DE OBJETIVOS	BARRIO EN PAZ RESIDENCIAL	BARRIO EN PAZ COMERCIAL
CRITERIOS PRIMARIOS DE FOCALIZACIÓN	Barrios que presentan altos niveles de victimización, delitos y/o por la concentración espacial de residencias de sujetos involucrados en acciones ilícitas.	Centros Urbanos que presentan alta población flotante y en los que convergen servicios, comercio y transporte y/o actividades de esparcimiento diurno/nocturno, y que, a la vez, presentan alta concentración de denuncias por robos por sorpresa, robos con violencia, robos de vehículos y de accesorios de vehículos

Fuente: Elaboración Guernica Consultores, en base a información inicial remitida por el Programa.

Ambos Subprogramas consideran como barrios críticos aquéllos en los que el tráfico de drogas y los altos niveles de victimización y/o de temor afectan severamente las actividades cotidianas de sus residentes o de las personas que los frecuentan.

### III.1. POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO

De acuerdo con la definición presente en las bases técnicas de esta consultoría, se define a la población potencial como “al conjunto de personas que se beneficiarán directamente con alguna de las intervenciones de carácter de control, de prevención psicosocial y de prevención situacional que fuesen realizadas en los territorios”<sup>5</sup>.

La población objetivo de BP Residencial está constituida por “todas las personas que convergen en el espacio físico de los barrios seleccionados para la intervención”, es decir, quienes residen o tienen su fuente de trabajo en él. Está conformada por 50 barrios residenciales con una población aproximada de 245.321 habitantes.

Por su parte, la población objetivo de BP Comercial comprende –en palabras del subprograma- a “personas que convergen en el espacio físico de los barrios seleccionados para la intervención; es decir, residentes, locatarios y transeúntes que conviven en el territorio y que han visto menoscabada su calidad de vida por las características delictuales del barrio”. Para los 50 barrios considerados originalmente por el Subprograma (actualmente incluye 64 barrios), la población objetivo estimada asciende a los 158 mil habitantes, sin considerar –según lo especificado en los TTR- a “la población flotante que sólo en la comuna de Santiago alcanzaría los dos millones”<sup>6</sup>.

### III.2. SUBPROGRAMAS: FASES Y COMPONENTES O LÍNEAS DE INTERVENCIÓN

Las estrategias de intervención del Programa BP difieren según se trate del Subprograma BP Residencial o del Subprograma BP Comercial. A continuación son descritas las fases y principales líneas de intervención que están involucradas en el desarrollo de cada uno<sup>7</sup>.

#### III.2.1. Barrio en Paz Residencial

Las Fases del Subprograma son:

Fase 1 - Proceso de Selección de Comunas y Barrios: A partir de la confección de un ranking de comunas, con base a criterios poblacionales e incidencia de la actividad delictual<sup>8</sup>, se procede a realizar una preselección del barrio a intervenir derivados del análisis de los antecedentes en conjunto entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros de

<sup>5</sup> Ver: Bases Técnicas Evaluación Programa Barrio en Paz de Subsecretaría, p.2. Esta definición no diferencia población potencial de población objetivo (ambas remiten a la población que converge en el espacio seleccionado por el programa). Como se verá más adelante, el equipo consultor difiere de la definición presentada por el programa, y define alternativamente a la población potencial como aquella que “corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención”. (DIPRES, notas técnicas, División de Control de Gestión, 2009).

<sup>6</sup> Estimaciones realizadas por el Programa, Bases Técnicas, página 2. Se solicitó al Programa nuevas estimaciones, proporcionándole definiciones de población potencial y objetivo, solicitud de inclusión de población flotante, y ampliación de barrios a los 64 actualmente intervenidos por Barrio en Paz Comercial, sin recepción a mayo de 2012.

<sup>7</sup> En Anexo I.1.5, destinado a graficar los procesos de producción de ambos Subprogramas, podrán encontrarse mayores antecedentes a este respecto. En tanto los antecedentes referidos a las instancias de coordinación y gestión de los Subprogramas podrán encontrarse en el Anexo I. 1.4.

<sup>8</sup> El ranking de comunas, para el cual se considera sólo comunas con más de 25 mil habitantes, ponderó la población comunal en un 60%. El Índice Delictivo pesó 40%. Las variables del índice delictivo son: victimización de los hogares en la comuna, tasa cada 100 mil habitantes de casos policiales (denuncias y detenciones) de los delitos de mayor connotación social, exceptuando el hurto (robo o hurto de vehículo, robo o hurto desde vehículo, robo con fuerza en su vivienda, robo por sorpresa, robo con violencia o intimidación en las personas, lesiones, homicidio y violación), registrados durante el año 2009; tasa cada 100 mil habitantes de detenidos con domicilio en la comuna, por participar en los delitos anteriormente nombrados durante el año 2009 y tasa cada 100 mil habitantes de procedimientos relativos a la Ley de Drogas realizados por las policías durante el 2009.

Chile y el Municipio. Estas instituciones aportan más información<sup>9</sup> y finalmente el Municipio toma la decisión respecto del barrio a intervenir. Con ello, se cierra el proceso de selección y se inicia el trámite administrativo que da curso a la firma del convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito, y la Municipalidad.

Fase 2 - Diagnóstico del Barrio: el Coordinador Municipal llena la Ficha de Caracterización Barrial, acopiando información pertinente para definir futuras intervenciones desde diversas entidades: Municipio, Centros de Salud, Establecimientos Educativos, Carabineros de Chile, etc. Además, se lleva a cabo el proceso de Levantamiento de Línea de Base a partir de la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad a residentes. Se realiza el Diagnóstico comunitario.

Fase 3 - Proceso de Intervención: En términos de gestión, esta fase comprende tres etapas diferenciadas: (a) la constitución de las Mesas Técnicas de priorización de proyectos; (b) la tramitación de proyectos; y (c) la ejecución de proyectos de prevención psicosociales y situacionales, tales como Justicia Vecinal, Alarmas Comunitarias, entre otros. Además, concentra la intervención en el ámbito de control, principalmente a través del refuerzo de patrullajes preventivos.

Fase 4: Evaluación: prevé la aplicación de instrumentos ad hoc (tales como las adaptaciones realizadas por el programa a los instrumentos psicosociales OASyS y ASSET) para medición de procesos, actividades y control de gestión; evaluación de resultados intermedios (factores de riesgo) y de impacto.

### III.2.2. Barrio en Paz Comercial

---

Las fases del Subprograma son:

Fase 1 - Elección y Diagnóstico del Barrio: se genera instancias de coordinación entre Gobernadores, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones quienes, con aportes de información por parte de la SPD, eligen el barrio a intervenir previa realización de un diagnóstico que permite definir una zona de intervención y su demarcación. Se aplica la Encuesta de Línea de Base en el ámbito de la Victimización y la Percepción de Inseguridad a locatarios y transeúntes.

Fase 2 - Intervención Operativa en Terreno: la autoridad provincial, representada por el gobernador o quien éste designe (modalidad descentralizada) o el nivel central asumido directamente por la SPD (modalidad centralizada), y Carabineros de Chile definen la naturaleza y características del trabajo operativo a realizar. Se elabora programaciones bimensuales. Los órganos de control y fiscalización realizan operativos de fiscalización conjuntos.

Fase 3 - Alianza Público-Privada: la autoridad local -representantes municipales- en mesas de trabajo público-privadas, trabaja en conjunto con vecinos, residentes y locatarios para elaborar el Plan de Trabajo. Desde esta instancia son formulados proyectos de prevención situacional y son implementadas medidas concretas para el mejoramiento de las condiciones de seguridad de los barrios.

Fase 4: Evaluación: se aplica instrumentos ad hoc -tales como planillas de verificación de cumplimiento de actividades, segunda medición de Encuesta Línea de Base, entre otros- para la medición de resultados de procesos, intermedios y de impacto.

## IV. REVISIÓN DEL DISEÑO ACTUAL DEL PROGRAMA

---

### IV.1. PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS Y SEGURIDAD CIUDADANA: REVISIÓN COMPARADA DE ELEMENTOS CENTRALES DE DISEÑO

---

A partir de la revisión de elementos centrales de **4 programas de recuperación de barrios y seguridad ciudadana** tanto en Chile como en Colombia y Brasil; a saber, **Programa Barrio Seguro** (PBS) y de **Programa de Recuperación de Barrios** (PRB) - en Chile; **Favela Barrio** (PFB)- en Río de Janeiro, Brasil; y **Proyectos Urbanos Integrales** (PUI) -en Medellín, Colombia<sup>10</sup>, es factible destacar a nivel de diseño, algunas dimensiones clave de Barrio en Paz, de manera comparativa:

 **Barrio en Paz** es un *programa centralizado*, localizado el Ministerio del Interior (Subsecretaría de Prevención del Delito), y forma parte del Plan Chile Seguro de Seguridad Pública. Ofrece un modelo de *gestión local* de la seguridad pública, a través de *actividades de control y prevención* del delito, en lo psicosocial y situacional; y se define como una estrategia de

---

<sup>9</sup> En el proceso final se considera los siguientes criterios generales para selección de los barrios: que pertenezcan a zonas urbanas; que exista una alta concentración de al menos uno de los siguientes indicadores: delitos, domicilios de detenidos y/o procedimientos de drogas (AUPOL); no más de 10.000 habitantes.

<sup>10</sup> Se puede revisar en detalle cada programa en Anexo 1.

intervención integral, intersectorial, flexible, focalizada y evaluable. Plantea que el problema de la delincuencia es *multifactorial*, de alta complejidad, y que requiere respuestas y abordajes múltiples.

### **Inserción Institucional: EL ROL DEL MUNICIPIO.**

En las experiencias de Colombia y Brasil, los programas *se asientan directamente* a nivel de alcaldías; no así en las experiencias chilenas, donde los programas se localizan a nivel central. Sin embargo, en estos últimos casos su *operacionalización tiene lugar asimismo a nivel local*; lo que está en concordancia con el diseño del Barrio en Paz en su –comparable– versión residencial. La diferencia –a considerar en términos de ‘tipo’ de intervención al momento de evaluar resultados– pareciera estar basada en el *carácter protagónico* de los gobiernos locales en el diseño, la gestión y la implementación de las experiencias internacionales observadas, y el carácter de ‘socio’ con el que hay que ‘coordinar’ y ‘articular’, en el modelo chileno.

Más allá de esta primera distinción, tanto la experiencia internacional como los programas nacionales analizados y el propio diseño del Barrio en Paz, destacan que **un modelo de gestión local de la seguridad pública, requiere de un fuerte liderazgo de la autoridad local**, que recoja las necesidades y demandas de la ciudadanía, establezca alianzas y coaliciones con actores locales, y construya una visión compartida de la seguridad ciudadana. Esto es clave –se desprende tanto de la experiencia como del análisis de Barrio en Paz en términos de ‘nudos críticos’– ya que le puede dar sustentabilidad y es un factor de éxito de una política de prevención a nivel local.

### **Propósito y objetivos específicos (1): LA ESTRATEGIA ARTICULADA.**

A este nivel, Barrio en Paz contiene elementos comunes con los programas revisados:

- considera intervenciones en el ámbito de lo *físico-urbano* y lo *social*.
- plantea una **estrategia articulada de prevención y control** del delito, en que la primera incluye tanto la dimensión *psicosocial* como la *situacional*; que enfatiza la *reducción de factores de riesgo*, relevando a nivel de diseño –aún cuando de manera más acotada en el Residencial– la participación de la comunidad. Por otra parte, se concibe que la estrategia de control requiere establecer *coordinaciones con la policía* como con el *sector justicia*.

Sin embargo, los programas considerados como ‘marco’ para esta mirada en términos de diseño, incorporan otras dimensiones distintivas como el *fortalecimiento del tejido social*, el desarrollo de *barrios integrados* socialmente, la *integración de los barrios a la ciudad*, la generación de mayores niveles de *confianza en la institucionalidad*, y una mayor *presencia del Estado* –entre otros. Así, destaca como un elemento de diseño presente en las distintas experiencias, la **confluencia de estrategias articuladas de mejoramiento físico, reforzamiento social y control**.

### **Propósito y objetivos específicos (2): LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD.**

Se trata de una **dimensión importante en el diseño de los cuatro programas analizados**, ya sea como *fortalecimiento de la organización social*, *empoderamiento comunitario*, o *fortalecimiento del capital social*. A nivel específico,

- en el **Programa de Recuperación de Barrios** la figura del *Consejo Vecinal de Desarrollo* gestiona el proceso de implementación del programa en el barrio, a través de la conformación de este consejo que integra a la comunidad y a los ejecutores del programa. Es un mecanismo de conducción técnica y política del programa en el barrio, que participa en las decisiones relativas a la elección, el desarrollo y la implementación de los proyectos.
- En el **Barrio Seguro**, la participación de la comunidad a nivel de diseño aparece como un objetivo estratégico orientado a “empoderar a los pobladores para permitirles superar la situación de descomposición social que se transformó en un caldo de cultivo para una delincuencia instalada en algunos sectores y reforzada por la penetración del narcotráfico”. Se trata de un claro factor de protección en este diseño.
- En el **modelo de Medellín** –completando la caracterización de énfasis distintos en relación a este eje– la participación implica capacidad de alterar lo planificado, proponer objetivos alternativos y priorizar proyectos de acuerdo a la perspectiva de la comunidad.

**Barrio en Paz** incorpora la dimensión participativa con un énfasis menor, de manera acotada –en su versión Residencial– a la calidad de *informante* y principalmente *validador* durante la fase diagnóstica. En su versión Comercial, la participación –en

términos de diseño- adquiere más relevancia, básicamente a través de la conformación de las mesas de trabajo en la fase de “Alianza Público-Privada para la Recuperación del Barrio”.

### **Componentes y actividades (1): INTERSECTORIALIDAD Y COPRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD.**

En el análisis del diseño de los Programas Urbano Integral de Medellín y Favela Barrios de Río de Janeiro, aparece la respuesta intersectorial de manera evidente, incorporando la participación de distintos sectores, como vivienda, educación, trabajo, justicia, planificación social y salud —entre otros. En el diseño del Programa Barrio en Paz, lo intersectorial es visualizado como coordinaciones entre Instituciones, como por ejemplo para localizar o relocalizar la oferta pública existente en un territorio determinado. De manera más amplia, Barrio en Paz destaca en su enfoque la **coproducción de la seguridad**, entendiendo que el problema de la delincuencia es *multicausal* y *multidimensional*, y que por lo tanto la respuesta de la política pública debe ser *multisectorial*, con la concurrencia de diversidad de actores, tanto del Estado a nivel central como del gobierno local, la sociedad civil, el sector privado, los habitantes de un barrio y/o ciudad; actores todos que participen responsablemente en la construcción de esta política y enfrenten coordinadamente los problemas de violencia e inseguridad. Se trata, además, de un eje presente en los diseños de las experiencias chilenas que han precedido al Programa en estudio.

### **Componentes y actividades (2): EL CICLO DEL PROGRAMA Y LA SOSTENIBILIDAD.**

En términos del desarrollo del programa, Barrio en Paz, al igual que los otros programas revisados, se propone fases y/o etapas en su ejecución. Coinciden en contar con una fase de diagnóstico, levantamiento de información, implementación y evaluación.

Originalmente, Barrio en Paz propuso en su diseño una **fase de egreso** junto al componente transversal de **evaluación**, de mayor peso en este diseño que en el de sus predecesores.

En los programas comparados, el diseño avanza aún más: el Proyecto Urbano Integral de Medellín, considera una fase de **animación, sostenibilidad y apropiación**, lo que emerge como un punto interesante de rescatar de las experiencias revisadas. Así también la **construcción de una agenda futura**, propuesto por el Programa de Mejoramiento de Barrios, hace hincapié en la sostenibilidad al formalizar líneas de acción hacia el cierre del contrato barrial.

Al momento del cierre de este Informe, y como parte del proceso de reformulación y ajuste del modelo, los responsables del programa están abocados a la **definición o redefinición del proceso de egreso**, planteando como una tercera posibilidad (frente al egreso por resultados o por cumplimiento de fases) la continuidad de la intervención a través del traspaso al municipio. La definición del ciclo completo constituye un eje importante de diseño, y conlleva importantes consecuencias sobre la sustentabilidad.

### **El objeto de la intervención: TIPOS DE BARRIOS, DIFERENCIACIÓN EN TÉRMINOS DE “CONTINUO”.**

El Programa Barrio en Paz se autodefine como “una estrategia de intervención orientada a barrios que han sido focalizados por su condición de críticos, con el fin de atacar los delitos de oportunidad en los espacios públicos”. Sin embargo, en el diseño del PBP no se retoma esta distinción ni se profundiza en su operacionalización (BPC, no obstante, realiza una distinción empírica que culmina en un ranking de barrios y en una priorización ordinal de 5 categorías). Como elemento de contexto o comparación, en la revisión realizada el Programa de Mejoramiento de Barrios introduce la idea de continuo a través de la alusión a ‘barrios críticos’ y ‘barrios vulnerables’.

Se trata de un aspecto de diseño sustantivo, con consecuencias importantes sobre la determinación de la *estrategia a utilizar*, el *tipo de componentes y actividades*, las posibilidades de *alianzas* y los propios resultados; tal como se viene discutiendo desde la conducción de sendos subprogramas<sup>11</sup>.

## **IV.2. EL DISEÑO DEL PROGRAMA BARRIO EN PAZ: COHERENCIA LÓGICA INTERNA**

El **problema** que da origen al Programa Barrio en Paz está bien identificado. Se cuenta con un diagnóstico acerca de la criminalidad, tipos de delitos, victimización y sensación de inseguridad, que detallan la magnitud y evolución del problema. Sin embargo, el diagnóstico no aborda las causas que pueden explicar el aumento de la violencia y la criminalidad en el

---

<sup>11</sup> Desde Barrio en Paz Residencial, esta constatación llevó a un ‘ajuste’ en el diseño que culminó con la selección de los 10 barrios considerados críticos; con el objetivo de definir estrategias específicamente dirigidas a la problemática particular y distintiva de esos territorios. Desde Barrio en Paz Comercial, se evalúa a mayo de 2012 procesos de ajuste en las intervenciones, derivados de estas diferencias, no obstante previstas en el ranking mencionado y en la priorización resultante.

país. Algunos de estos elementos se mencionan en el documento de Política Nacional de Seguridad Ciudadana como indicadores de desarrollo que no han mejorado en los últimos años - empleo, distribución del ingreso y consumo de drogas, entre otros.

La **población potencial se iguala a la población objetivo**, ya que en ambos casos se define como beneficiarios a *todas las personas*, sea que convergen en el espacio físico de los barrios seleccionados para la intervención (definición de población objetivo) ó, *que se beneficiarán directamente con alguna de las intervenciones realizadas en el territorio* (definición de población potencial).

En opinión de este equipo consultor la **población objetivo** del programa corresponde al *conjunto de personas que convergen en los barrios seleccionados para ser atendidos durante período 2010- 2014, incluyendo a residentes, locatarios y transeúntes*. En cambio, la **población potencial** corresponde al *conjunto de personas que habitan o convergen en barrios, comerciales o residenciales, que presentan condiciones asociadas a indicadores de delincuencia y victimización a niveles considerados críticos* (vale decir, no sólo a los barrios *focalizados* por el programa, sino al *conjunto de 'elegibles'* de acuerdo a niveles de criticidad). Conforme a lo expuesto, estas definiciones se consideran todavía imprecisas en función de: i) el *problema* que origina el Programa, esto es, la seguridad pública vinculada a la delincuencia y la sensación de inseguridad en barrios definidos como críticos, residenciales o comerciales y ii) la *focalización* en barrios seleccionados para ser intervenidos.

#### IV.2.1. Observaciones y Recomendaciones Finales respecto a la Coherencia Interna del Programa

El diseño del programa no se valida completamente. Para su plena validez se requiere ajustar los siguientes aspectos:

- i) Elaborar la **Matriz de Marco Lógico del Programa**, definiendo indicadores, metas, medios de verificación y supuestos para sus distintos niveles de objetivos, a fin de permitir una evaluación detallada de su coherencia, tanto en términos de su lógica vertical como de su lógica horizontal.
- ii) Ajustar las **actividades** diseñadas para la plena producción de los componentes.

En el subprograma BP Residencial, se requiere:

- i) Ajustar y consensuar los criterios de selección de barrios, en la Fase 1 de selección de comunas y barrios.
- ii) Establecer parámetros de criticidad para los barrios a intervenir y revisar la opción de trabajar sólo en barrios críticos (desde el diseño), evaluando la alternativa de trabajar en otros barrios vulnerables (como ha tenido lugar durante la implementación).
- iii) Revisar la modalidad de producción de diagnóstico, en la Fase 2 de diagnóstico y levantamiento de Línea Base de Barrio, incorporando la participación activa de la comunidad en todo el proceso.
- iv) Especificar cómo se responde con intervenciones eficaces y pertinentes a las necesidades específicas detectadas en cada barrio en Fase 3 de Intervención.
- v) En el ámbito del control, en la Fase 3, establecer criterios para asegurar que las acciones se realicen cuidando las relaciones de confianza con la comunidad y evitando la estigmatización de los barrios.

En el subprograma BP Comercial, se requiere:

- i) Fundamentar técnicamente la opción de intervenir un barrio por provincia, en la Fase 1 de selección.
- ii) Ajustar las intervenciones, en cuanto a plazos y envergadura, considerando las heterogeneidades existentes según tamaño y localización de los barrios.

En ambos subprogramas se requiere:

- i) Establecer indicadores y metas que permitan medir el logro de los resultados esperados, según índices de victimización por delitos, violencia interpersonal, actividades asociadas al tráfico de drogas y percepción de inseguridad en la Fase 4 de Evaluación y para el eventual egreso de los barrios.
- ii) Ajustar y validar las definiciones de la población potencial y objetivo, cuantificar la población potencial y objetivo conforme a lo anterior y explicitar los criterios que fundamentan las definiciones referidas al número total de barrios a intervenir durante el período 2010-2014.
- iii) Definir mecanismos de vinculación entre los dos subprogramas, a fin de recoger aprendizajes y sinergias que permitan mejorar su diseño y gestión.

- iv) En relación con el Fin del Programa, acordar su definición la Matriz Lógica y analizar su vinculación con factores estructurales determinantes del problema que dan origen al Programa.

## V. EVALUACIÓN DEL ESTADO DE AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA, Y ESTIMACIÓN DE SU ESTADO 'EN REGIMEN'

---

### V.1. NIVELES DE PRODUCCIÓN Ó PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS

---

#### V.1.1. Barrio en Paz Residencial

---

##### **Barrio en Paz Residencial**

**FOCALIZACIÓN:** a pesar de la confección del ranking de comunas y de la aplicación de criterios adicionales ya mencionados para la selección de los barrios -tal como establecen los lineamientos de la Política contenida en el Plan Chile Seguro- la decisión definitiva respecto de dónde se realizará la intervención barrial es resorte principalmente del Jefe Comunal, lo que otorga un mayor peso específico al interior de la alianza Gobierno/Municipio a los Alcaldes en el resultado de la focalización del Subprograma. A modo de proxy para el análisis de focalización, es posible hipotetizar un adecuado nivel de focalización, pero sólo a nivel de los barrios que cuentan con encuesta de Victimización y además datos de los cuadrantes intervenidos (en 19 de los 50 barrios es posible hacer este análisis), sin posibilidad de generalización al conjunto del subprograma. Finalmente, para un correcto y acabado análisis de focalización, se requiere de la *operacionalización del concepto de barrio crítico*.

**COBERTURA, POBLACIÓN OBJETIVO Y POTENCIAL:** BP Residencial interviene en 50 barrios distribuidos a nivel nacional, entre las regiones XV de Arica y Parinacota y la X Región de los Lagos. Durante el primer año –septiembre de 2010- ingresan al subprograma 18 barrios; completándose al año siguiente, con el ingreso de los 32 barrios restantes. Los 50 barrios constituyen la meta establecida en el Plan Chile Seguro 2010-2014. La población objetivo y efectivamente atendida, de acuerdo a lo establecido en su diseño inicial, es de 245.321 habitantes aproximadamente. En tanto no se ha definido un parámetro sobre el cual determinar la población potencial (población con necesidad, de acuerdo a un nivel de criticidad barrial a convenir), no resulta factible cuantificar la cobertura del subprograma, entendida como la relación entre la *población efectivamente atendida* y la *población potencial*.

**BARRIOS EGRESADOS:** a mayo de 2012 no existe ningún barrio en condiciones de ser egresado del programa y, de acuerdo a los plazos de intervención planificados (entre los 16 y los 40 meses), considerando los tiempos de iniciación del Subprograma, resulta poco factible que ello se produzca durante el 2012.

**RESULTADOS EN EL ÁMBITO PREVENTIVO:** el componente de prevención del subprograma, ha alcanzado a mayo de 2012 los siguientes niveles de producción:

- **Mesas Técnicas de Barrio:** se ha constituido 49 mesas técnicas, las que sesionan para sancionar la ejecución de proyectos 2012.
- **Proyectos de prevención psicosociales y situacionales:** con cargo a la ejecución presupuestaria del año 2011 se ha implementado 172 proyectos en los 50 barrios, 73 de ellos de corte psicosocial y 99 situacionales. Para el 2012, el programa informó que con cargo a la ejecución presupuestaria del año se ejecutarán 137 proyectos, en 49 de los 50 barrios, de los cuales 64 son psicosociales y 73 situacionales.
- **Articulación programática intersectorial:** no ha sido posible cuantificar a nivel de producto los programas que concurren a la ejecución intersectorial, dado que en cada barrio ello opera de manera diferenciada y tal información no ha sido sistematizada de manera agregada por el subprograma. De manera genérica –sin cuantificación de acciones como ‘charlas’, ‘derivaciones’, etc.- se ha informado que los programas y servicios que mayoritariamente han estado vinculados a la ejecución barrial congregan a Denuncia Seguro, SENDA, PREVIENE, SENCE, OPD, OMIL, y el accionar comunitario de las policías -Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones.
- **Organizaciones co-ejecutoras:** en la misma línea, se desconoce el número de las organizaciones de la sociedad civil que han participado en calidad de co ejecutoras en el Subprograma, así como el tipo de actividades desarrolladas por cada uno de ellas.

La mayor sistematización agregada del subprograma a nivel de sus productos, se localiza en el ámbito de los proyectos. La tabla siguiente grafica la implementación de proyectos situacionales y psicosociales en los barrios residenciales:

Tabla N° 2.

## BARRIO EN PAZ RESIDENCIAL: Distribución de Proyectos Presupuesto 2011 y 2012 (mayo)

Subcomponente	Tipología	N 2011	%	N 2012	%
Psicosociales	Violencia escolar	6	3,5%	6	4,5%
	Reinserción social	4	2,3%	2	1,5%
	Justicia local	18	10,5%	20	15%
	Niñas, niños y Adolescentes	45	26,2%	36	27,1%
Situacionales	Iluminación	26	15,1%	7	5,3%
	Cámaras	1	0,6%	--	--
	Alarmas Comunitarias	3	1,7%	4	3%
	Recuperación de Espacios Públicos	4	2,3%	32	24,1%
	Recuperación Equipamiento Comunitario	14	8,1%	9	6,8%
	Mixto	51	29,7%	17	12,8%
<b>Total</b>		<b>172</b>	<b>100,0%</b>	<b>133</b>	<b>100,0%</b>

En suma, en relación a los resultados en el ámbito preventivo –incluyendo y trascendiendo la información de la tabla previa- cabe precisar:

- En términos de **distribución por subcomponente**, para el año 2011 del total de los 172 proyectos, casi el 60% corresponde a iniciativas de prevención situacional; y el restante 42.4%, a intervenciones de corte psico-social, dando cuenta de los ‘pesos’ que cada tipo de prevención tuvo en la implementación inicial del subprograma. La inversión para el año 2012 disminuye esta brecha, concentrando un 46.7% de proyectos psicosociales frente al 53.3% de intervenciones situacionales.
- Respecto a la **cuantificación precisa de actividades y beneficiarios** al interior de subcomponentes y tipo de proyectos, el *subprograma no dispone a mayo de 2012* de recuentos agregados (como por ejemplo, número de charlas; número de talleres o cursos de capacitación; asistentes a las distintas actividades; atenciones individuales y familiares; etc.). Se prevé que a partir de la implementación del sistema de reporte automatizado, en operaciones desde marzo del presente año, sea posible contar con este tipo de información al menos para la segunda ronda de proyectos -lo que se considera necesario.
- En términos del **estado de avance** de los proyectos del año 2011, y sus proyecciones de finalización, no resulta factible una delimitación precisa en tanto no ha sido posible obtener las fechas de inicio asociadas a cada proyecto. Sin embargo, de manera genérica se constató que la transferencia de recursos a las comunas para el inicio de la ejecución de los primeros proyectos, tuvo lugar durante el tercer trimestre de 2011. Al 31 de mayo de 2012 por tipología–prevención situacional y psicosocial- destaca cómo alrededor del 60% en ambos casos se encuentra terminado o ‘casi’ finalizado (si se considera el proceso de sistematización final del proceso). En consecuencia, cabe esperar el **cierre** del resto de los proyectos de ejecución 2011, para el **segundo semestre 2012**. Por su parte las intervenciones preventivas del año 2012 se encuentran en su gran mayoría (más del 80%) en alguna etapa de su *tramitación administrativa*; se estima, atendiendo los tiempos previstos en los Convenios, que su finalización ocurriría recién hacia el primer semestre del año 2013.

**RESULTADOS EN EL ÁMBITO DE CONTROL:** en este ámbito, el Subprograma se ha propuesto principalmente a través de la participación de las policías -tanto de Carabineros de Chile como de la Policía de Investigaciones- incrementar en el barrio el número de *patrullajes preventivos focalizados*, aumentar el *número de controles* en los días y horarios identificados como los de mayor alteración a la seguridad y al orden público y aumentar el número de *operativos especiales* de control. La información referente al total de operativos de control y preventivos desarrollados por Carabineros de Chile en el bienio 2010-2011 y vinculados específicamente al Subprograma BP Residencial, no estuvo disponible para los efectos del presente

estudio<sup>12</sup>. No obstante, en términos aproximados y de acuerdo con información entregada por la encargada del Componente de Control del Subprograma –y derivada del procesamiento de las bases de datos elaboradas por el Centro Estratégico de Análisis Delictual, CEAD, de la SPD- durante el año 2011 se efectuó un promedio de 20,04 operativos por cada barrio.

## V.1.2. Barrio en Paz Comercial

### Barrio en Paz Comercial

**FOCALIZACIÓN:** no fue posible realizar un análisis de focalización respecto a la selección de barrios en tanto no han sido definidos los criterios de inclusión y sus instrumentos asociados. Tal como se ha precisado con anterioridad, este análisis requiere de la redefinición de la población objeto y de la potencial, tanto en términos conceptuales como operacionales.

**COBERTURA Y POBLACIÓN OBJETIVO Y POTENCIAL:** para el bienio 2010-2011, el Subprograma BP Comercial se implementó en un número mayor de barrios que los originalmente programados: a mayo de 2012, 64 barrios han sido intervenidos en lugar de 50, lo que implica que entre el 2010 y el 2011, la *meta de cobertura a nivel de barrios* fue superada en un 28%. La población beneficiaria en los 50 Barrios Comerciales *iniciales* fue estimada en 158 mil habitantes. Ello, “sin considerar la población flotante (la cual sólo en la comuna de Santiago alcanza a 2 millones de personas)”. No fue posible obtener por parte del Subprograma una actualización de la cifra de población objetivo, asociada a los 64 barrios efectivamente intervenidos. Al igual que para BP Residencial, no se ha definido un parámetro sobre el cual determinar la población potencial (*población con necesidad*, de acuerdo a un nivel de criticidad barrial<sup>13</sup> y/u otras condiciones a definir conceptual y operacionalmente), por lo que no fue factible cuantificar la cobertura del subprograma, entendida como la relación entre la *población efectivamente atendida* y la *población potencial*. En relación a la distribución regional, el subprograma opera en todas las regiones del país, concentrando la Región Metropolitana un mayor número de intervenciones (26,6% del total). Tal como se ha adelantado, BP Comercial opera con diferentes **modalidades de ejecución**, asumiendo un carácter centralizado (19 barrios) o descentralizado (45 barrios).

**EGRESO:** a mayo de 2012 no se ha declarado el egreso de ningún barrio, aún cuando de acuerdo a lo señalado por los encargados del programa, habría algunos que “*estarían en condiciones de egresar este mismo año*” debido a sus características no críticas y el agotamiento de la intervención, en términos de efectividad y cumplimiento de objetivos. Como producto, el Subprograma dispone de un *Manual de Egreso de Barrios* con el objetivo de orientar a las Gobernaciones (u otros ejecutores) en este proceso, considerando la posibilidad de traspaso. Sin embargo, al momento de la confección de este informe<sup>14</sup>, el concepto de egreso se encontraba en revisión.

**RESULTADOS EN EL ÁMBITO PREVENTIVO:** las actividades de prevención situacional son de espectro amplio. De manera sintética, incluyen los siguientes productos:

- **Estudios de factores de riesgo físico y caracterizaciones barriales:** Para los 64 barrios intervenidos se realiza un estudio de caracterización del territorio. Además, se tiene información para 61 de los 64 barrios comerciales en lo referente a aplicación de la Encuesta Línea de Base de Victimización y de Percepción de Inseguridad. En la mayor parte de los 61 barrios respecto de los cuales se tiene la información pertinente (en 43 barrios comerciales sobre 61, vale decir en el 70,5% de ellos), la aplicación de este instrumento estuvo manejada por diversas instancias, con la resultante de que el nivel de calidad y validez en esas aplicaciones no ha sido asegurado. En los restantes 18 barrios (29,5%) la aplicación corrió por cuenta de la Fundación Paz Ciudadana, previa licitación pública.
- **Planes de Trabajo público-privados elaborados en las mesas de trabajo barriales:** A marzo de 2012, en el 88.3% de los barrios en los que la Mesa Barrial había sido constituida, se contaba con un Plan de Trabajo.
- **Diagnósticos participativos elaborados con metodología NOPS<sup>15</sup>:** 52 barrios de los 64 ha cumplido con la realización de diagnósticos comunitarios utilizando la metodología NOPS. En general, los barrios suelen no avanzar en su implementación si previamente no realizan esta actividad, la cual es considerada relevante por el Subprograma por cuanto constituye uno de los pilares sobre los que se sustenta el Plan de Trabajo que autoridades y locatarios deberán asumir en el marco del mismo.

<sup>12</sup> Los resultados de dichas acciones no han sido sistematizados aún por el programa, en tanto corresponden a la fase final de evaluación.

<sup>13</sup> O un nivel de criticidad comunal absoluto o relativo (por ejemplo, porcentaje igual o mayor a xx% de victimización; ó el xx% de mayor porcentaje de victimización en el ranking comunal, respectivamente).

<sup>14</sup> Mayo de 2012.

<sup>15</sup> La metodología conocida como metodología NOPS, indaga acerca de las Necesidades, Oportunidades, Problemas y Soluciones de una determinada comunidad, y consiste en una técnica participativa utilizada para la realización de diagnósticos locales.

- **Ferías de seguridad:** Las ferías de seguridad en el período 2010-2012 alcanzaron un total de 18. La mayor parte de estos encuentros (15 de 18) tuvieron lugar en el primer año de implementación del Subprograma (2010).
- **Capacitaciones a locatarios:** Los cursos de capacitación impartidos a locatarios dan cuenta de un total de 13, que se habrían desarrollado solamente en el primer año de implementación del Subprograma.
- **Proyectos situacionales:** Al 31 de mayo de 2012, se ha aprobado un total de **76 proyectos de prevención situacional** durante el transcurso de los años 2011 y 2012, distribuidos de la siguiente manera según tipología:

TABLA N° 3. BARRIO EN PAZ COMERCIAL: Tipo y Número de Proyectos Situacionales, Años 2011 y 2012

Tipología		Año presupuestario				Total	
		2011		2012			
		N	%	N	%	N	%
Tipología Proyecto Situacional	Alarmas Comunitarias	3	8%	4	11%	7	9%
	Cámaras de TV	5	13%	4	11%	9	12%
	Control	2	5%	1	3%	3	4%
	Iluminación	9	23%	1	3%	10	13%
	Mixto <sup>16</sup>	15	38%	9	24%	24	32%
	Recuperación de espacios públicos	5	13%	8	22%	13	17%
	En definición	0	0%	10	27%	10	13%
Total		39	100%	37	100%	76	100%

Fuente: Elaboración propia, a partir de Base Consolidada de Proyectos BPC.

El tipo de proyecto situacional que más se ha implementado en los barrios comerciales es el de **tipología mixta**, que para el año 2011 alcanza un 38.4% de los proyectos. Para el año 2012, entre los proyectos que ya están definidos, los de tipo **mixto** y de **recuperación de espacios públicos** concentran a mayo de 2012 las tipologías mayoritarias (9 y 8 proyectos respectivamente). No se observa cambios destacables en las prioridades de cada año. Por **barrio**, a cada uno se le ha asignado **a lo menos un proyecto**. El **estado de avance** de la ejecución de los proyectos, muestra a algo más de la cuarta parte como ya finalizados, o en proceso de cierre. A mayo de 2012, casi un **60% está aún en proceso de tramitación administrativa**. Destaca que prácticamente la mitad de los proyectos 2011 se encuentran en esa situación, lo que podría implicar un desfase en los tiempos previstos atendiendo que ya se ha iniciado el segundo semestre de 2012. Sin embargo, respecto a los **tiempos de ejecución**, que para el 2011 tenía un promedio de 9,5 meses, se observa una disminución en los proyectados para los proyectos 2012, (media de 7,7 meses) en un esfuerzo de ajuste para su ejecución y cierre administrativo en el año en curso.

**RESULTADOS EN EL ÁMBITO DE CONTROL:** en este ámbito, los productos derivados de los **servicios prestados** tienen relación principalmente con **procedimientos policiales y operativos multisectoriales**. Al respecto, las variables que selecciona el subprograma para medir resultados son:

- Programaciones de operativos bimensuales elaboradas.
- Reportes semanales de labor elaborados.
- Operativos multisectoriales realizados.
- Porcentaje de cumplimiento de operativos programados.
- Controles policiales realizados.
- Fiscalizaciones realizadas para verificar cumplimiento de la ley de alcoholes, de las ordenanzas municipales y del reglamento sanitario.

En relación a resultados de procedimientos policiales, se observa que los operativos que involucraron **detenciones** experimentaron un crecimiento que significó doblar el número de estos procedimientos en el semestre enero-junio 2011 (126.077), respecto del semestre anterior (56.564).

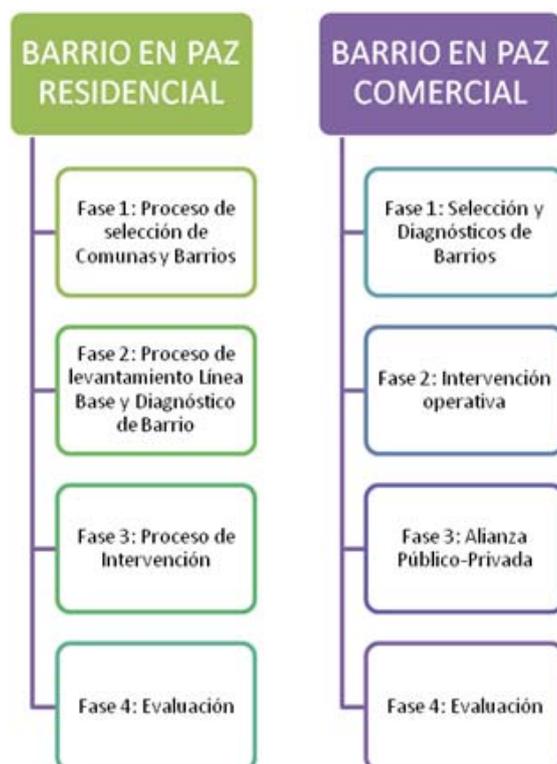
<sup>16</sup> Los proyectos de tipología Mixto incorporan dos o más iniciativas de prevención situacional en un mismo proyecto. Por ejemplo: Iluminación y Alarmas Comunitarias.

Similar comportamiento, aunque con una tendencia aún más marcada que en el caso de la variable anterior, fue observado respecto del *número de denuncias* de la población: éstas se incrementaron en un 220,3% en el semestre enero a junio 2011, respecto del semestre junio-diciembre 2010<sup>17</sup>.

En este mismo ámbito de control, en el mes de marzo de 2012 fueron contabilizados 1.228 operativos multisectoriales realizados en el marco del Subprograma; dando cuenta de un nivel de cumplimiento del 87% en términos de lo ejecutado versus lo planificado<sup>18</sup>.

## V.2. PROCESOS DE INSTALACIÓN A TRAVÉS DEL DESARROLLO DE SUS FASES

De acuerdo a su diseño, Barrio en Paz proyecta una duración de cuatro años; a su interior, cada subprograma ha configurado un **desarrollo en base a fases**, no necesariamente sucesivas, pudiendo traslaparse algunas de ellas –evaluación de procesos e intervención, por ejemplo. En el transcurso de la consultoría, los subprogramas han producido ajustes y modificaciones, algunas de forma y otras de contenido, arribándose finalmente al siguiente diagrama de manera consensuada:



Cabe señalar que el subprograma BP Residencial ha definido los tiempos de duración de cada fase<sup>19</sup>, mientras que BP Comercial, con excepción de su primera fase concerniente a Diagnóstico y Elección del Barrio (que incluye asimismo la sub-fase de aplicación de la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad) no especifica cuál es la duración programada de las Fases II (Intervención Operativa), III (Alianza Público-Privada) y IV (Evaluación).

En relación con el subprograma **Barrio en Paz Residencial**, de manera agregada, es posible afirmar que la totalidad de los barrios se encuentran en pleno desarrollo de la fase 3, con Mesas Técnicas constituidas y proyectos preventivos en ejecución:

<sup>17</sup> Estos resultados tienden a corroborar las argumentaciones brindadas por el Subprograma, en referencia a que si de victimización aparece en un determinado momento más elevada que en períodos anteriores a la implementación del Subprograma, se debe a que “el número de denuncias se ha elevado en razón de que la población percibe a las autoridades policiales como más cercanas, y, por ello, se atreven en mayor medida a efectuar denuncias”.

<sup>18</sup> No cabe pronunciarse en el marco de esta consultoría en relación a la efectividad de lo planificado; ni respecto a las diferencias entre lo realizado en los barrios intervenidos y los no intervenidos; en tanto el objetivo remite a la detección del nivel de implementación del subprograma y no a la evaluación de sus resultados.

<sup>19</sup> Programación BPR: Fase 1 “Proceso de Selección de Comunas y Barrios”, duración de 5 semanas; Fase 2 “Proceso de Levantamiento Línea Base y Diagnóstico del Barrio”, duración 6 meses; Fase 3 “Proceso de Intervención” (ejecución de proyectos), duración entre 12 y 36 meses; Fase 4 “Evaluación”, duración 5 meses. Ver: Reporte de avance Programa Barrio en Paz, 31 marzo 2011, p.2.

Tabla Nº 4. - BARRIO EN PAZ RESIDENCIAL: Estado Global de Avance Barrio en Paz Residencial según Fases de programación al 31 de mayo 2012

FASES	DETALLE ESTADO Y CARACTERIZACIÓN DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS REALIZADOS	RESUMEN ESTADO Y CARACTERIZACIÓN DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS PENDIENTES PREVISTOS	DURACIÓN PROGRAMADA
Fase 1: Proceso de Selección de Comunas y Barrios	- 50 Comunas con barrios seleccionados y coordinador municipal contratado.	ETAPA COMPLETA	5 semanas
Fase 2: Proceso de Levantamiento Línea Base y Diagnóstico del barrio	- 50 Barrios con encuesta de línea base licitada y aplicada. - 50 Barrios con diagnóstico de prevención. - 50 Barrios con recomendaciones diagnósticas.	ETAPA COMPLETA	6 meses
Fase 3: Proceso de intervención <sup>20</sup>	- 49 mesas técnicas <sup>21</sup> , constituidas y sancionadas bajo acta. - 170 proyectos con transferencia de fondos realizada y en ejecución de obras o en intervención de beneficiarios.	- Falta mesa técnica de Calama, comuna que a mayo de 2012 se encuentra sin coordinador municipal. - 137 proyectos en trámite para ejecución año 2012. ETAPA EN PROCESO	Entre 12 y 36 meses
Fase 4: Evaluación <sup>22</sup>	ETAPA PROYECTADA	ETAPA PROYECTADA	5 meses

Fuente: Elaboración propia.

Con el objetivo de parametrizar el avance, se utilizó para BP Residencial el modelo de seguimiento (instrumento interno) de la versión Comercial del programa, otorgando el mismo peso a cada una de las subfases<sup>23</sup> consideradas en el diseño (13 en total, incluida la de evaluación). Sin embargo, teniendo presente que la fase de “evaluación” se ha considerado junto con la idea de ‘cierre’ de proceso en el barrio, es válido *medir el nivel de ‘instalación’* del programa considerando como última fase al proceso de intervención propiamente tal. Bajo ese supuesto, el **nivel de avance del subprograma BP Residencial**, se localiza de manera agregada (promedio ponderado de todos los barrios) en el **91.5%**, habiéndose concretado las primeras dos subfases relacionadas con los proyectos en casi todos los barrios, a excepción de Calama donde a mayo de 2012 no hay constitución de Mesa Técnica. Así, cada barrio presenta un cumplimiento total de fases del orden del 91.6%, mientras que Calama alcanza un 83.3%. Considerando el **ciclo completo** –vale decir, incluyendo la fase de evaluación- el avance general (promedio ponderado) alcanza al 84.4%; el específico barrial al 84.6%, y el de Calama al 76.9%.

Por su parte, en lo que hace a **Paz Comercial**, la totalidad de los barrios se encuentra en pleno desarrollo de las fases 2 y 3, habiendo completado a lo menos un ciclo en la fase 2, que es consustancial al desarrollo total del programa -vale decir, que no finaliza mientras el programa está en ejecución:

Tabla Nº 5. - BARRIO EN PAZ COMERCIAL: Estado Global de Avance según

<sup>20</sup> En el diseño original, esta fase se denominó “Fase 3: Control y Prevención”.

<sup>21</sup> Como se ha detallado, cada año sesiona en la Fase 3, la mesa técnica barrial para sancionar las iniciativas de prevención que se ejecutarán en el siguiente periodo, de acuerdo a la priorización establecida en el diagnóstico barrial.

<sup>22</sup> En su diseño original, esta fase se denominó “Fase 4: Evaluación y Egreso de Barrio”. A mayo de 2012, el tema del egreso se encuentra en discusión; lo que será referido en el apartado correspondiente a “reformulaciones o ajustes al diseño”.

<sup>23</sup> Fase 1: Proceso de selección de comunas y barrios: Priorización Comunal; Coordinación con al Alcalde; Selección y delimitación de barrios; Selección del coordinador de barrio; Convenio de colaboración con municipio. Fase 2: Proceso de levantamiento línea base y diagnóstico de barrio: Caracterización Barrial; Aplicación encuesta línea base; Aplicación de entrevistas y *focus group*: Diagnóstico de barrios. Fase 3: Proceso de intervención: Mesas técnicas de priorización de proyectos; Tramitación de proyectos; Ejecución de proyectos; Fase 4: Evaluación : Evaluaciones (de procesos, de resultados e impacto).

Fases de programación al 31 de mayo 2012

FASES	DETALLE ESTADO Y CARACTERIZACIÓN DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS REALIZADOS	RESUMEN ESTADO Y CARACTERIZACIÓN DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS PENDIENTES PREVISTOS
Fase 1: Proceso de Selección y Diagnósticos de Barrios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 64 barrios seleccionados y con contraparte en las Gobernaciones en los barrios descentralizados.</li> <li>- 64 barrios con estudios de factores de riesgo físico y caracterización barrial.</li> <li>- 61 barrios con aplicación Encuesta Línea de Base.</li> </ul>	ETAPA COMPLETA
Fase 2: Intervención operativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 64 barrios con elaboración sistemática de Programaciones Bimensuales.</li> <li>- 64 barrios con Operativos Multisectoriales realizados y en realización.</li> <li>- 64 barrios con envíos de Reportes Semanales de Labor.</li> <li>- 235.834 controles policiales<sup>24</sup>.</li> </ul>	ETAPA COMPLETA INICIAL, CONTINÚA EN PROCESO COMO INTERVENCIÓN
Fase 3: Alianza Público-Privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 64 Mesas Barriales constituidas<sup>25</sup>.</li> <li>- 57 Planes de Trabajo elaborados<sup>26</sup>.</li> <li>- 59 barrios con diagnósticos comunitarios elaborados con metodología NOPS.</li> <li>- 18 Ferias de Seguridad realizadas.</li> <li>- 13 cursos de capacitación a locatarios.</li> <li>- 76 proyectos de Prevención Situacional ejecutados, en ejecución o en tramitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta completar elaboración de Planes de Trabajo en Alto Hospicio, Pichilemu, Curanilahue, Peñaflo, Talagante, Colina, Puente Alto.</li> </ul> <p>ETAPA EN PROCESO</p>
Fase 4: Evaluación <sup>27</sup>	ETAPA PROYECTADA	ETAPA PROYECTADA

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo el modelo de parametrización propuesto BP Comercial -que otorga el mismo peso a cada una de las subfases consideradas en el diseño (15 en total)- se verificó el estado de avance al 31 de mayo, respecto a cada una de las siguientes fases y subfases validadas. Tal como se ha explicitado previamente, en el marco de evaluar el **proceso de instalación** -y no el ciclo total del programa- resulta válido considerar como última fase al proceso de intervención propiamente tal (fase 3). En ese marco, el **nivel de avance del subprograma BP Comercial**, alcanza de manera agregada (promedio ponderado de todos los barrios) el **85.4%**; en un rango que oscila entre el 50% de cumplimiento o avance (Alto Hospicio, Colina) y el 92.9% (para 41 de los 64 barrios). De todos modos interesa destacar que en 41 barrios, se ha completado casi la totalidad de las subfases de la "Alianza Público-Privada", restando por completar sólo la firma de compromiso. Considerando el ciclo completo -vale decir, incluyendo la fase de evaluación- el avance general (promedio ponderado) alcanza al 79.9%.

<sup>24</sup> Entre junio 2010 y marzo 2010; específicamente asociados al programa.

<sup>25</sup> Junio 2012.

<sup>26</sup> Junio 2012.

<sup>27</sup> En su diseño original, esta fase se denominó "Fase 4: Evaluación y Egreso de Barrio". A mayo de 2012, el tema del egreso se encuentra en discusión; lo que ha sido referido previamente.

#### 1. Ajustes y modificaciones al diseño

##### BP Residencial

☞ *Diseño de intervenciones ad hoc o el modo secuencial diagnóstico-intervención:* En los inicios de BP Residencial se aplicaba un modelo que contemplaba una *caracterización específica* de cada barrio y, a partir de ello y *secuencialmente*, la definición de potenciales *intervenciones pertinentes o 'ad hoc'* a cada diagnóstico territorial. Esta forma *secuencial* de levantar información diagnóstica y definir en base a ésta recomendaciones pertinentes, no pudo mantenerse, debido al tiempo que demandaba la recopilación de información basal, lo que –se informa– se tradujo en demoras en la implementación, hasta el punto de poner en riesgo los compromisos vinculados a la ejecución presupuestaria. Por ello, esta estrategia fue dejada de lado en el ingreso del *segundo conjunto de barrios*. Los proyectos a implementar en las áreas de prevención situacional y de prevención psicosocial en cada uno de estos barrios de segunda entrada, fueron definidos por la SPD antes de tener los diagnósticos específicos, sólo en base al diagnóstico genérico. Cabe preguntarse si *ello no afecta la probabilidad de impactar sobre los factores de riesgo*, en la medida en que no se interviene de acuerdo a la realidad *específica* de cada lugar. En tanto no se trata de un aspecto de 're-diseño' buscado, sino más bien de una dificultad que no ha podido ser subsanada, resulta pertinente el rediseño *de la gestión*, a fin de asegurar el *cumplimiento del proceso secuencial* perseguido.

☞ *Metodología de detección de niveles de criticidad:* Si bien el Plan Chile Seguro establecía una definición *conceptual* de barrios críticos, la ausencia de una definición operacional implicó originalmente la *inclusión de distintos tipos de barrios* – probablemente algunos 'no críticos'<sup>28</sup>, con necesidades de intervención cualitativa y cuantitativamente distintas. Atendiendo a esta situación, desde el Área de Control se generó una *metodología de selección de los barrios más críticos*, en base a una combinación de datos específicos de presencia de drogas, de armas y de violencia. La resultante fue la selección de 10 barrios críticos, para los que se diseñó una estrategia de intervención diferenciada; dando lugar, empíricamente, a dos tipos de barrios, y a *dos tipos de diseño 'grueso'* de intervención. Este ajuste se considera adecuado, y subraya la necesidad de *completar el trabajo de operacionalización* del concepto de criticidad, generando *instrumentos* estandarizados y replicables, e *incorporando esta reformulación 'de hecho'*, al diseño formalizado.

☞ *Cambios en la estrategia de control:* Asociado a lo anterior, a contar del año 2011, se implementa una segunda etapa en el área de control, en base a la convicción de que en el universo de barrios a ser intervenidos, algunos tenían más elevados niveles de criminalidad que el resto, según determinados parámetros como tráfico de drogas, tenencia ilegal de armas y actos de violencia a nivel barrial. A los barrios que se posicionaban más alto a lo largo de estas variables se buscó darles un "*tratamiento*" distinto, ad hoc. Así, la estrategia de mantener un retén móvil en al menos una parte de los barrios intervenidos y en coordinación con cada comisaría -en lugar de mantener una coordinación con los niveles centrales de Carabineros de Chile, como lo supone el nuevo modelo- fue reemplazada por otra que, manteniendo el retén móvil, contemplaba también otros tipos de actividades. Estas formas de acción fueron incorporadas gradualmente, distinguiéndose, en primera instancia, un componente preventivo de control, luego una fase de fiscalizaciones y una tercera de operativos especiales. Según los responsables del programa, estas medidas presentan la ventaja de focalizar mejor las actividades de Control, optimizándose el uso de los recursos y mejorando la eficacia.

☞ *Relevancia de la prevención situacional:* Si bien al inicio la tendencia en el diseño –reconocida desde la coordinación– era otorgar a los proyectos de corte preventivo psicosocial mayor relevancia que a los proyectos de prevención situacional, ya en la etapa de implementación se observa un cambio de énfasis, igualando o favoreciendo levemente a estos últimos por sobre aquellos de índole psicosocial. Esta variación relativa de los 'pesos', tendiendo a la igualación en número de lo situacional con lo psicosocial debido a su impacto en términos cuantitativos y de visibilidad, resulta *insuficiente desde el punto de vista del objetivo de disminuir los factores de riesgo* que dan lugar a la acción delictual. Baste resaltar que en términos de diseño, la prevención situacional se orienta a la disminución de sólo un factor de riesgo (las características ambientales del entorno), y la prevención psicosocial se orienta a una pluralidad de *actores, escenarios y factores de riesgo* (violencia escolar, reincidencia delictual, falta de integración social, violencia vecinal y comunitaria, riesgo social y delictual en niños/as y adolescentes, etc).

☞ *El concepto de "egreso":* Aún cuando originalmente no se había operacionalizado el mecanismo de egreso, el concepto de 'finalización' de la intervención en el barrio, se preveía en el diseño del subprograma, formando parte de su

---

<sup>28</sup> En tanto no se ha definido un nivel de criticidad, esta afirmación, basada en declaraciones del propio subprograma, no resulta cuantificable.

fase final. En la misma línea, la probabilidad de egreso formaba parte del discurso de la unidad ejecutora y se preveía la eventual salida de barrios con menores niveles de victimización y percepción de temor. Sin embargo, a mayo de 2012, el programa en su conjunto se encontraba *reevaluando la posibilidad de egreso*, tanto respecto a la posibilidad de asociarla a resultados finales ó a proceso cumplido; como incluso respecto a la posibilidad de realizar transferencia del barrio al municipio, considerando su continuidad en el marco de los lineamientos del programa.

## BP Comercial

*Metodología de detección de niveles de criticidad o índice de priorización:* Aún cuando no incorporado en los primeros documentos descriptivos del subprograma, el reconocimiento de diferencias en los barrios intervenidos dio lugar a la *construcción de un índice de priorización* (0-1, donde “1” es más crítico) que conjuga: (a) población comunal, (b) sumatoria de los casos policiales de los cuatro delitos en el espacio público (robo con violencia e intimidación, robo con sorpresa, robo de vehículo y robo de accesorio de vehículo) y (c) el número de locales comerciales; ponderados por la población provincial (para estimar, de manera aproximada, la población flotante en cada barrio comercial). A partir del índice se ha establecido una distribución ordinal de prioridades (quintiles), asociada a niveles de inversión (distribución de recursos disponibles, y tope establecido para cada barrio). La construcción de un *índice de criticidad* y su utilización para *planificar la magnitud de las intervenciones*, se considera adecuada. Resulta necesaria su validación y formalización a nivel de diseño, inserta en una reflexión referente a la amplitud o acotamiento de la población objetivo del subprograma.

*Incorporación de trabajo participativo:* A diferencia de su versión residencial, Barrio en Paz Comercial no tiene un diseño previo, sino que se *ha ido definiendo durante la misma implementación*, luego de la experiencia piloto<sup>29</sup>. En esta dinámica, el principal ‘ajuste’ fue la *ampliación desde una acción exclusivamente basada en la realización de operativos multisectoriales de control (sin asignación presupuestaria)* al inicio, a un *trabajo participativo*, con los distintos actores locales, que incorpora lo que hoy corresponde a la tercera fase, de alianza público-privada. Esto tiene lugar de manera paulatina, en el marco de la denominada “profundización de segunda y tercera etapa”, que refleja la visión dinámica del subprograma en términos de diseño.

*Incorporación de prevención situacional:* A contar del año 2011, BP Comercial comenzó a tener posibilidades de recurrir a inversión presupuestaria para la tercera fase, desde la cual surgen *proyectos de prevención situacional* que requieren financiamiento. Hacia mediados del 2011 esta fase se encontraba plenamente incorporada a su diseño, como parte de un ajuste explícito. A mayo de 2012, todos los barrios cuentan con proyectos (ejecutados, ejecutándose o en tramitación); además, mientras en algunos casos BP Comercial efectúa gestión territorial directamente con las Gobernaciones provinciales, en otras comunas existen convenios de colaboración financiera firmados entre el Programa y el Municipio.

*Ajuste en la magnitud de las intervenciones:* En el proceso de implementación, BP Comercial experimentó ajustes respecto del número de operativos multisectoriales de acuerdo a las distintas características de los barrios y según su magnitud. Al inicio, los operativos incluían una gran cantidad de funcionarios y servicios, con cierta regularidad. Luego se comprobó que los barrios más pequeños se saturaban pronto, al tiempo que los barrios más grandes, como el centro de Santiago, necesitaban mayor intervención. En suma, el diseño original reconocía diferencias *cualitativas* en el *tipo* de operativos; no así de *tamaño*; elemento que fue reconocido e incorporado para una segunda etapa, dando lugar a *combinatorias específicas de ambos aspectos* en las que se reorientan los operativos, modificando los ‘grandes operativos’ por operativos más reducidos pero permanentes; incorporando operativos de difusión y de recomendaciones en los barrios más pequeños (ya “no se va sólo a multar sino también a recomendar”); y estableciendo un mayor diálogo con la comunidad.

*Flexibilidad en el ‘tipo’ de intervenciones y operativos ‘autónomos’:* A diferencia de la primera etapa, para la que todos los operativos consideraban intersectorialidad, se incorporó la posibilidad de realizar *operativos policiales autónomos*.

*El concepto de “egreso”:* Tal como en el caso de BP Residencial, pero incluso con un mayor desarrollo a través de la definición de los criterios de egreso (“Manual de Egreso”), la idea original de ‘barrio egresado’ y el reconocimiento concomitante de su necesidad, se encuentra actualmente –mayo de 2012- en revisión.

## 2. Ajustes a la gestión o reestructuración de la ejecución

<sup>29</sup> La intervención en barrios comerciales se inicia como experiencia piloto en junio de 2010, inicialmente con el barrio de Bellavista en la Región Metropolitana. La percepción de ‘éxito’ de la experiencia en cinco barrios comerciales, por parte de la Subsecretaría, provocó su crecimiento acelerado y consolidación como subprograma.

A los ajustes en el diseño, se agrega un trabajo específico orientado a la integración de algunos procesos de gestión o ejecución, previsto para el segundo semestre de 2012, tales como (a) concentrar la **supervisión** de los subprogramas Residencial y Comercial, así como la correspondiente al Fondo de Seguridad, en una sola persona orientada a atender cada región; (b) fusionar **recursos humanos**, otorgando atribuciones a los **coordinadores municipales** para que representen a la Subsecretaría en las comunas (y no sólo a BP Residencial); (c) impulsar un **único sistema de registro de información online**, a través de la estandarización de criterios para los dos subprogramas (Residencial y Comercial) y el Fondo<sup>30</sup>.

#### V.4. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y REGISTRO DE INFORMACIÓN

---

La SPD cuenta con la División de Programas y Estudios para los efectos de generar información periódica relativa a la evolución de la delincuencia, y lo hace, fundamentalmente, a través de sistemas unificados de información criminal. De esta División depende, a su vez, el Departamento de Estudios y Estadísticas, entidad que tiene la misión de “incrementar y mejorar la información sobre la dinámica de la delincuencia, la percepción de inseguridad y el seguimiento de los programas”. En lo que concierne al Programa Barrio en Paz en sus modalidades Residencial y Comercial, a ese Departamento le corresponde, precisamente, monitorearlo y evaluarlo, en la medida en que tales funciones las asume también en relación con el Plan Chile Seguro 2010-2014.

##### **Subprograma Barrio en Paz Residencial**

El Subprograma se propuso emprender procesos evaluativos en 3 niveles:

- i. Evaluación de procesos, actividades y control de gestión, a fin de controlar “el desarrollo de planificaciones para la intervención de cada barrio (...) así como la ejecución de esta planificación en tiempo y forma, cautelando, además, la calidad de las intervenciones”;
- ii. Evaluación de resultados: “cada programa o proyecto que se implemente en el territorio para efectos de reducir los factores de riesgo serán sometidos a evaluaciones de resultados consistentes en la valoración de factores de riesgo antes y después de la intervención”; y,
- iii. Evaluación de impacto: que consistiría en aplicar, al término de las intervenciones que conforman el Subprograma, mediciones susceptibles de establecer el grado en que los delitos (victimización) y la percepción de inseguridad experimentaron una disminución, si se los comparase con lo registrado a través de la encuesta línea de base aplicada previamente a las intervenciones.

No obstante lo anterior, a nivel de la Fase 3 del Subprograma analizado, es factible señalar:

- la falta de sistematización de los resultados en un sistema integrado, respecto a los resultados de los proyectos desarrollados<sup>31</sup>, además de un análisis comparativo entre lo planificado y lo efectivamente logrado;
- la falta de análisis de desempeño de los actores sociales que estuvieron (o están) directamente involucrados en la fase de ejecución de los proyectos.

##### **Subprograma Barrio en Paz Comercial**

El Departamento de Proyectos Intersectoriales es el encargado de monitorear y evaluar el desarrollo del Subprograma BP Comercial, de sistematizar las informaciones estadísticas propias de éste y de elaborar los Informes de Gestión pertinentes.

A pesar de las diversas instancias y de los diversos documentos de sistematización con que cuenta el Subprograma BP Comercial, se visualiza la falta de un recuento *global* de periodicidad semestral o anual de lo transcurrido durante la implementación del Subprograma en los planos cualitativo y cuantitativo<sup>32</sup>.

Asimismo, los Informes de Gestión elaborados por el Subprograma se abocan más bien a describir los avances alcanzados en su implementación, más que a sistematizar resultados a nivel de productos (o a analizar eventuales cambios experimentados por los barrios intervenidos en términos globales de seguridad y de disminución de factores de riesgo, lo que corresponde a las evaluaciones intermedias y finales).

---

<sup>30</sup> A mayo de 2012, el programa no preveía efectos de estos ajustes sobre el gasto efectivo.

<sup>31</sup> Existen mediciones antes-después asociadas a los proyectos de prevención psicosocial, no disponibles a mayo de 2012, pero susceptibles de ser sistematizadas e integradas en un sistema de monitoreo para esta área.

<sup>32</sup> Claramente BP Comercial dispone de los insumos con que elaborar dicho recuento.

Cabe destacar como forma relevante de sistematización disponible en este Subprograma, el producto “Análisis y Recomendaciones de Prevención Situacional”. Aunque un número minoritario de los barrios intervenidos elaboró este documento (7 barrios comerciales<sup>33</sup>), el mismo se constituye en un importante aporte en la definición de líneas de trabajo y en la formulación de proyectos de seguridad en los barrios respectivos por cuanto aportan elementos diagnósticos acerca de la situación barrial en términos de los principales factores de riesgo físicos y ambientales que lo afectan y que determinan la presencia de sensación de inseguridad. Todos estos elementos son útiles para la focalización de zonas o lugares que presentan condiciones para ser intervenidos por el Subprograma. Asimismo, las recomendaciones contenidas en estos documentos acerca de los lineamientos que deben orientar eventuales proyectos de prevención situacional en el barrio están basadas en evidencias empíricas, lo cual los reviste de credibilidad.

Según ha sido señalado, a través del Observatorio Nacional de Seguridad Pública el Subprograma espera contar con indicadores e instrumentos apropiados para afrontar procesos evaluativos de procesos y de resultados intermedios.

## VI. ANTECEDENTES GENERALES ACERCA DE LA PRIMERA APLICACIÓN DE LA ENCUESTA LÍNEA DE BASE DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD

---

El Departamento de Estudios y Estadísticas de la SPD ha puesto especial énfasis en que las intervenciones en los barrios – Residencial y Comercial- comenzasen con la aplicación de la Encuesta Línea de Base de Victimización y Percepción de Inseguridad. Ello, con el propósito de comparar estos resultados con una eventual y posterior medición *ex post* y establecer de esa forma resultados intermedios –y eventualmente finales. La Encuesta proporciona información diagnóstica en momentos *ex ante* sobre tasa de victimización barrial y niveles de percepción de inseguridad entre las poblaciones atendidas a través de ambos Subprogramas del Programa Barrio en Paz.

Sin embargo, en el primer semestre 2011 la SPD no pudo contar con recursos propios suficientes para realizar en un 100% el levantamiento de esta encuesta a través de una misma y formalizada metodología. La resultante fue que mientras en los 50 barrios residenciales seleccionados una misma empresa especializada aplicó el respectivo instrumento y procedió a su análisis, en el caso de los 64 barrios comerciales intervenidos la situación fue diferente. De hecho, entre un total de 61 barrios comerciales intervenidos por el Subprograma BP Comercial respecto de los cuales se dispone de la información pertinente, en 18 la tarea de aplicación de la encuesta recayó en la Fundación Paz Ciudadana y en los restantes 43 estuvo a cargo de las provincias (Gobernaciones) o sobre algunos municipios. En estos casos, no se pudo garantizar los criterios estandarizados de la aplicación externa.

## VII. USO DE RECURSOS

---

### VII.1. ASIGNACIÓN Y MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS

---

- Criterios de asignación/distribución de recursos: Los recursos se distribuyen a aquellas comunas con mayor tasa de victimización, no existiendo un criterio de asignación regional. La distribución de recursos entre componentes se determina en base a la suma de los compromisos contraídos por cada subprograma, Residencial y Comercial, en el número de barrios en los cuales operan.
- Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago: Para efectos de realizar la transferencia de recursos, se firma convenios de colaboración financiera con los ejecutores finales del programa, específicamente las Municipalidades o Gobernaciones. En estos convenios se especifican los montos que aporta el Programa para la ejecución de los proyectos. Mediante un acto administrativo se autoriza la transferencia de fondos a las unidades ejecutoras, lo que comúnmente se realiza en una sola cuota.
- Aportes de terceros: Barrio en Paz no contempla recuperación de gastos total o parcial. El Programa contempla aporte de terceros, los cuales los ejecutores realizan directamente en la ejecución de los proyectos, no existiendo un control exhaustivo del gasto de los aportes realizados.
- Rendición de cuentas: Las municipalidades mantienen cuentas corrientes mediante las cuales administran los fondos de terceros, cuentas corrientes a las cuales se transfieren los recursos comprometidos en los convenios. Las municipalidades realizan rendiciones mensuales de gastos mediante comprobantes de egresos contables y fotocopias de los documentos tributarios (boletas, facturas) que certifican la contraprestación. La documentación original de la

---

<sup>33</sup> La elaboración de este documento no constituye parte del diseño de fases en su versión original.

ejecución del gasto, por ley, queda en la unidad ejecutora. No se realiza una supervisión directa del gasto que realizan las unidades ejecutoras, siendo las rendiciones realizadas por los ejecutores el único documento de control.

## VII.2. CUANTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS COSTOS DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES

### ANÁLISIS DE RECURSOS FINANCIEROS:

- El **presupuesto asignado** a la Subsecretaría de Prevención del Delito para la ejecución del **Programa Barrio en Paz**, fue de 8.131 millones de pesos en el año 2011, año en que el programa tiene glosa presupuestaria específica.
- La **participación del programa en el presupuesto** de la institución ascendió a 0,6% ese mismo año.
- En relación a las **fuentes de financiamiento**, el Ministerio del Interior concurrió con el 94%, mientras que el 6% restante corresponde a los 555 millones de pesos que el año 2011 comprometieron, en los proyectos con los cuales postulan, las instituciones municipales participantes.
- El **gasto efectivo** de la Subsecretaría (transferencias a las unidades ejecutoras, bienes y servicios de consumo, viáticos y honorarios contratados directamente<sup>34</sup>) representó el 100% del presupuesto asignado, y la ejecución del gasto alcanzó asimismo el 100% del presupuesto en el año 2011. Este desempeño se explica debido a la modalidad de transferencia de los fondos de los proyectos, la cual se realiza en una sola cuota con posterioridad a la firma de los convenios de colaboración financiera con los ejecutores.
- El desglose del gasto efectivo por **tipo de gasto**, da cuenta de que el 84% corresponde a las transferencias corrientes realizadas a las municipalidades para la ejecución de los proyectos del programa. El 16% restante se distribuyó en honorarios de los coordinadores municipales (11%) y en gastos en bienes y servicios de consumo (5%). Marginalmente, el programa realizó gastos en viáticos en el año 2011.
- Los **municipios**, realizaron en el año 2011 el **8% del gasto del Programa Barrio en Paz** para la producción de los Subprogramas, el **88%** a proyectos de **Barrio en Paz Residencial** y 12% a Barrio en Paz Comercial. El 91% del gasto del programa en la producción de los Subprogramas fue realizado por la Subsecretaría, y el 9% por terceras instituciones.

Tabla N° 6.  
Desagregación del Gasto Efectivo Año 2011 - (miles de \$ año 2011)

	Año 2011	
	Monto	%
Subsecretaría de Prevención del Delito Ministerio del Interior	6.267.213	91%
Comercial	850.568	12%
Residencial	5.416.645	79%
Municipalidades	555.255	8%
Comercial	68.762	1,0%
Residencial	486.493	7%
Terceros	59.612	0,9%
Comercial	52.556	0,8%
Residencial	7.056	0,1%
<b>Total</b>	<b>6.882.080</b>	<b>100%</b>

Fuentes: Subsecretaría de Prevención del Delito

- El índice de **apalancamiento** de Barrio en Paz Comercial es de 12%, mientras que el índice de apalancamiento de Barrio en Paz Residencial es de 8%.
- El **gasto total por Subprograma** se destinó en un 86% a proyectos de Barrio en Paz Residencial y en un 14% a proyectos de Barrio en Paz Comercial.
- En cuanto a la distribución regional, la región con mayor participación en el presupuesto de proyectos aprobados es la Región Metropolitana con el 47%. Le siguen en importancia la Región de Valparaíso (11%) y la Región del Maule (8%).
- **En el año 2011 se ejecutó el 94% del presupuesto de los proyectos aprobados<sup>35</sup>**, con diferencias en la ejecución a nivel regional, donde algunas regiones tienen una ejecución en torno al 50%. Esta información corresponde a transferencias

<sup>34</sup> No incluye los gastos de administración del nivel central.

<sup>35</sup> Gasto / Presupuesto en Miles de \$ 2011: 6.258.112.- / 6.690.692.- = 94%.

directas a los ejecutores. Los gastos efectivos realizados por los coejecutores se registran a través de las rendiciones realizadas por éstos y se administra en los sistemas de contabilidad que utiliza el Programa.

### VII.3. COSTOS DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA:

- El **costo de producción** de los Subprogramas de Barrio en Paz se presenta en la Tabla siguiente<sup>36</sup>. El costo promedio de los proyectos de Barrio en Paz Residencial ascendió a 35,2 millones de pesos, con fluctuaciones que van desde los proyectos de Prevención de la Violencia Escolar con un costo de 25 millones de pesos, hasta los proyectos de Prevención situacional a través del diseño urbano seguro, con un costo de 39,7 millones de pesos.

Tabla Nº 7.  
Costo Promedio por Tipo de Proyecto Año 2011 - (Miles de \$ 2011)

	Año 2011
	Monto
Residencial	35.244
Justicia Local	28.710
Prevención de Conductas en Niños(as) y Adolescentes	29.194
Prevención de Violencia Escolar	25.155
Prevención situacional a través del diseño urbano seguro	39.747
Rehabilitación y Reinserción Social	32.764
Comercial	31.885
Prevención Situacional	31.885

Fuentes: Subsecretaría de Prevención del Delito

- Respecto del **costo total** en los distintos **Subprogramas**, el 54% corresponde a la implementación de los proyectos de Prevención situacional Residencial a través del diseño urbano seguro, el 18% corresponde a los proyectos de Prevención de Conductas en Niños(as) y Adolescentes y el 17% a proyectos de Prevención situacional en barrios comerciales. El **desglose del costo de producción** de los Subprogramas por Ítem de Gasto da cuenta que el 80% del costo de producción del programa es para el financiamiento de infraestructura (61%) y financiamiento de personal de operación (19%). El 7% corresponde al costo de equipamiento. Los demás ítems de costo no superan el 3%.
- El **costo promedio por beneficiario de Barrio en Paz Residencial** fue de **17 mil pesos**, fluctuando por tipo de proyecto. El número de beneficiarios está determinado por el *área de influencia directa del proyecto*, y debido a que los proyectos que se realizan buscan cambiar la situación de seguridad del entorno residencial o comercial donde se ejecutan, se considera apropiada la estimación de los beneficiarios. En este sentido, el nivel de apropiación de los beneficios del programa por parte de los participantes más específicos de los proyectos no es relevante. El mayor costo por beneficiario se realiza en los proyectos de Rehabilitación y Reinserción Social, con un costo de M\$ 846 por beneficiario. El menor costo se realiza en los proyectos de Prevención situacional a través del diseño urbano seguro, con un costo de M\$ 12 por beneficiario<sup>37</sup>. Estos últimos proyectos son más caros pero benefician a una mayor cantidad de personas.
- El **costo promedio** por beneficiario de **Barrio en Paz Comercial** fue de **1,7 mil pesos**, un costo reducido dada la amplia cobertura de beneficiarios de este tipo de proyectos.

### VII.4. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA

Los **gastos de administración** del programa Barrio en Paz ascendieron a **1.731 millones de pesos** en el año 2011. Corresponden a los pagos de honorarios de los coordinadores comunales, gasto en bienes y servicios de consumo, viáticos y gastos de personal de nivel central (estimación preliminar). El principal gasto de administración corresponde a los honorarios a suma alzada (53%), que destinan al pago de los profesionales que, si bien se contratan centralizadamente, se destinan a la implementación de los proyectos a nivel local. Este gasto se considera inicialmente 100% como costo de

<sup>36</sup> Corresponde a la información extraída directamente de los proyectos aprobados. Incluye los aportes de la Subsecretaría de Prevención del Delito, los aportes de los Municipios y los aportes de terceros. No incluye gastos de administración.

<sup>37</sup> No se ha encontrado parámetros de comparación con otros programas.

administración, aún cuando, en la medida que intervengan directamente con los beneficiarios del Programa, parte de este costo puede imputarse a la producción de los componentes el mismo<sup>38</sup>.

La **participación del gasto de administración** en el gasto total del programa fue de **20,2%**. Los gastos administrativos **no son elevados para un programa nuevo que requiere instalarse en la institucionalidad**.

En la Tabla siguiente se presenta el **gasto total por beneficiario**, desglosado en el gasto de producción y los gastos de administración<sup>39</sup>. El gasto total por beneficiario ascendió a 6,4 mil pesos en el año 2011, y el gasto de administración por beneficiario ascendió a 1,6 mil pesos.

Tabla Nº 8.  
Gasto Total por Beneficiario Año 2011  
(Miles de \$ año 2011)

Año	Gastos efectivos 2007 – 2008		
	Gasto en producción por Beneficiario	Gasto Administración por Beneficiario	Gasto Total por Beneficiario
	Monto	Monto	Monto
2011	6,4	1,6	8,0

Fuentes: Subsecretaría de Prevención del Delito

## VIII. A MODO DE CIERRE: SÍNTESIS CONCLUSIVA Y ESTIMACIÓN DEL “ESTADO EN RÉGIMEN”

DE MANERA GENÉRICA:

- a. Dado que no existe coordinación ni vinculaciones entre los dos subprogramas, no se cuenta con un panorama completo acerca de la operación del Programa Barrio en Paz en su conjunto. Tampoco existe la oportunidad de intercambiar aprendizajes ni establecer sinergias entre ambos subprogramas como parte del Programa Barrio en Paz.
- b. La implementación de BP Comercial, a pesar de no contar éste con un diseño previo ni con referentes anteriores de intervención en sectores comerciales, aparece empíricamente como exitosa: su crecimiento explosivo en número de barrios intervenidos así lo sugiere.
- c. BP Residencial carece de información desagregada acerca del cumplimiento de las actividades en sus distintas Fases, lo que impide tener un panorama completo respecto del avance de este componente en sí mismo y en relación con su diseño original, y de los logros y dificultades enfrentados en el proceso de implementación. Tampoco se cuenta con información detallada respecto a cupos prioritarios asignados al subprograma, desde la oferta pública de servicios; así como tampoco de convenios intersectoriales gestionados desde el nivel central. La información disponible, orientada exclusivamente al avance de los proyectos, resulta insuficiente.
- d. No se cuenta con información respecto del cumplimiento de los compromisos, medición de indicadores ni logro de metas establecidas para BP Residencial, más allá de la línea de base. Esta información resulta necesaria y relevante para evaluar la contribución de este componente al logro del Propósito.
- e. BP Comercial cuenta con información detallada respecto de las actividades y fases correspondientes como también respecto de porcentajes de cumplimiento de operativos de control y fiscalización programados de los distintos servicios comprometidos. No así, en el caso de los procedimientos policiales, que sólo se cuantifican en número, pero no se refieren a metas, para determinar el significado de las cantidades.
- f. De manera comparativa, se constatan avances dispares en cuanto a sistemas de información estructurados disponibles y en cuanto a sistematizaciones realizadas, entre BP Comercial –que se encuentra más avanzado en este ámbito- y BP Residencial, con rezago en relación con el primero.
- g. En lo que dice relación con las aplicaciones ex-ante y ex-post de la Encuesta Línea de Base de Victimización y Percepción de Inseguridad, e independientemente de la calidad de este instrumento –el cual es considerado satisfactorio por el equipo consultor- cabe precisar que la misma no permite la estimación del escenario contrafactual, condición de la evaluación de impacto, debido a la ausencia de medición en barrios gemelos o de control en la totalidad de los casos<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> La información disponible de gastos de administración de otros programas de seguridad ciudadana es heterogénea, con altos niveles de dispersión en sus gastos de administración, por lo cual no es posible utilizarla como un parámetro de referencia.

<sup>39</sup> Corresponde al cociente entre el gasto total del programa en la producción de los subprogramas y los beneficiarios totales del año. Ídem para gastos de administración.

<sup>40</sup> Para el 40% de BP Residencial, se ha levantado además información en la totalidad del cuadrante en el que se inserta el barrio intervenido; información de utilidad para el seguimiento de probables externalidades en el perímetro inmediato, pero no a los efectos de servir de contrafactual.

Hecha esta salvedad, cabe no obstante considerarla como un importante elemento de monitoreo de la intervención, indicativo de la situación ‘antes – después’ (que claramente es distinta de aquella ‘con o sin’ programa).

h. En relación al uso de recursos, el programa se financia principalmente con fondos de la Subsecretaría de Prevención del Delito, los que son transferidos a las unidades ejecutoras, los municipios. Las municipalidades ejecutan y rinden el gasto de acuerdo a procedimientos administrativos. Falta incorporar a los procesos de gestión un control más específico de las rendiciones de cuentas. Además, se presentan desfases en la ejecución del gasto en las unidades ejecutoras, debido a la programación de los proyectos, lo que determina un desfase en las rendiciones. Los costos de los proyectos están determinados en las postulaciones realizadas por las municipalidades, las cuales identifican a los beneficiarios. Finalmente, los gastos de administración son coherentes con el proceso de instalación y con el gasto en honorarios de los coordinadores locales.

EN CUANTO A LOS AJUSTES AL PROGRAMA:

a. BP Residencial

- El otorgar un peso similar a la prevención situacional que a la psicosocial, en razón de su mayor visibilidad e impacto cuantitativo, es insuficiente como argumento para modificar el subprograma. Asimismo, la eliminación de los procedimientos de caracterización específica de cada territorio (diagnósticos) como actividad previa al diseño de las intervenciones, debido sólo a razones de tiempo y dificultades para recoger estos datos produciendo información de calidad, resulta cuestionable. El Programa debería desarrollar la capacidad de mejorar estos procedimientos. Queda la interrogante sobre la efectividad de estas decisiones en relación con la pertinencia de las intervenciones y la posibilidad de impactar los factores de riesgo de acuerdo a la realidad particular de cada barrio.
- En contraste con el punto anterior, los cambios operados en la estrategia de control, diferenciando los tipos de intervención según distintas situaciones de criminalidad en cada territorio, son pertinentes, en función de los parámetros y modalidades definidas: acción gradual, desde el control preventivo hasta los operativos especiales; introducción de Carabinero Comunitario, refuerzo de patrullaje policial, charlas preventivas de la PDI, entre otros.

b. BP Comercial

- Este subprograma experimenta importantes cambios, tanto en términos cuantitativos (gran crecimiento en número de barrios) como cualitativos, desde un modelo originalmente basado en la fiscalización y control, a un modelo de carácter más preventivo, que incluye flexibilidad en cuanto a los operativos de acuerdo a las realidades y diferentes tamaños de los barrios.
- La inclusión de la prevención situacional con la participación de los actores locales en las mesas barriales, en la tercera fase, constituye también un cambio significativo en tanto promueve el involucramiento de la comunidad en la modificación de sus condiciones físico-ambientales, lo que contribuye a mejorar las condiciones y percepción de seguridad.

c. En ambos subprogramas, BP Residencial y BP Comercial,

- Los avances en términos de *operacionalización del concepto de criticidad*, y su asociación con ‘tipos’ de intervenciones –lo que se considera pertinente– requieren ser validados y *formalizados* a nivel de diseño. Definiendo, además, su relación con los *criterios de inclusión de barrios* y las definiciones de *población potencial* y *objetivo* asociadas a cada subprograma. En otras palabras, las distinciones de *tipos de barrios* han avanzado en el ámbito de los *tipos de intervenciones* asociadas –lo que resulta necesario– pero no así en el ámbito de los *tipos de barrios a intervenir*.
- El egreso de los barrios es un aspecto actualmente en proceso de ajuste y re elaboración. Originalmente el diseño contemplaba el egreso de los barrios en la cuarta fase. Sin embargo, actualmente se habla de la Fase 4 sólo como Evaluación. El tema del egreso de los barrios, tanto residenciales como comerciales, requiere *definirse en relación con una evaluación integral de los procesos de intervención en los barrios, en función de los resultados esperados y de acuerdo a indicadores apropiados para su medición*, en el período definido, 2010-2014. Esto no excluye la posibilidad de que, una vez conocidos y evaluados los logros obtenidos en función de los resultados y metas previamente definidas, algunos de los barrios *requieran ser traspasados a los gobiernos municipales o provinciales, para dar continuidad y sustentabilidad a las intervenciones en el tiempo*. La posibilidad de traspaso de los subprogramas desde la SPD a otras instancias depende de un conjunto de factores, técnicos y políticos. Sin embargo, en cualquier caso, esta posibilidad será más eficiente y efectiva *si se conocen y evalúan los resultados* del período señalado.

RESPECTO AL ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN Y LA ESTIMACIÓN DEL MOMENTO DE “ESTADO EN RÉGIMEN”:

A partir del análisis realizado en el capítulo precedente, orientado a establecer los niveles de avance del programa y los subprogramas sobre los *niveles* de producción (la mirada a los componentes); el *proceso* de producción (la mirada a las actividades); el *modo* de producción (la mirada al diseño y, para BP Residencial, la consideración de aspectos de estructura organizacional y de gestión o “reestructuración de la ejecución”<sup>41</sup>); y los *sistemas* de registro (orientados tanto al monitoreo y la evaluación, como al uso de recursos). Y considerando, como requisitos de total implementación:

- a. Que se complete la primera ronda de proyectos<sup>42</sup>, de modo de realizar ajustes en esta fase en función de la experiencia (y las evaluaciones antes-después sobre los factores de riesgo);
- b. que –de manera concomitante- la fase 3 consolide su nivel de avance trascendiendo la puesta en marcha para alcanzar ejecución;
- c. que se implementen los ajustes a nivel de gestión del programa y sus subprogramas; y aquellos orientados a la consolidación de los sistemas de monitoreo y registro; y
- d. que se formalicen los ajustes al diseño y se trabaje sobre los aspectos en los que se ha detectado carencias;

... Se prevé la instalación completa del programa y operación en régimen Barrio en Paz en sus versiones Residencial y Comercial, hacia *fines del segundo semestre del presente año 2012*. De este modo, hacia fines del año 2014, momento previsto para el cierre programático, Barrio en Paz habrá operado ‘en régimen’ durante dos años, tiempo que se considera adecuado para una eventual evaluación ulterior de resultados (aspectos como el *horizonte de evaluación*, serán abordados en el Informe orientado a establecer factibilidad de una evaluación de impacto).

---

<sup>41</sup> “Yo creo que a fines del 2012 el programa va a terminar de madurar; en el sentido que la fase 3 que es de ejecución de proyectos, va a estar en la segunda ronda de proyectos, la continuación de proyectos. Donde además durante este segundo semestre vamos a tener un sistema de funcionamiento distinto, eficiente y más en terreno. Con supervisores un poco más recargados, con una sección programática definida y con orientaciones más claras; y también un segundo semestre donde el desafío es tener a los diez barrios críticos con una política de intervención bastante clara. Y con un funcionamiento más normalizado”. Cristóbal Caorsi, Jefe de Asesores División Ejecución Territorial.

<sup>42</sup> El primer grupo de proyectos instalados y ejecutados en cada barrio.

OFICIO N° 873

MAT. : Respuesta a Ord. No. 0218 de  
fecha 01/02/2013 de DIPRES.

SANTIAGO, 22 ABR 2013

**DE : CRISTOBAL LIRA IBAÑEZ  
SUBSECRETARIO DE PREVENCIÓN DEL DELITO  
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA**

**A : ROSANNA COSTA COSTA  
DIRECTORA DE PRESUPUESTO**

---

En el contexto del estudio de Análisis del Estado de Implementación y el Diseño de Evaluación del Programa “Barrio en Paz” de la Subsecretaría de Prevención del Delito, elaborado por GUERNICA Consultores y realizado en el marco de la línea de evaluación de Programas Nuevos, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública manifiesta que el documento mencionado, pese a las observaciones que se detallan a continuación, cumple con el objetivo propuesto. La investigación de la Consultora ha permitido detectar nudos críticos del Programa en curso así como sus fortalezas, las cuales en buena parte han sido consideradas pertinentes para esta Subsecretaría. En virtud de aquello, los equipos de Barrio en Paz Comercial y Residencial se encuentran trabajando en mejorar los aspectos del programa que consideramos que son corregibles.

A continuación, se especifican las principales observaciones planteadas por la Consultora además de las acciones y reformulaciones necesarias que se han realizado para incorporar mejoras al Programa:

#### 1. Validación del diseño

- **Selección de los Barrios:** La Consultora señaló que el proceso para elegir los barrios que son parte del Programa no fue lo suficientemente satisfactorio desde el punto de vista técnico.

En relación con Barrio en Paz Comercial, en adelante el BePC, el año 2010 se seleccionaron inicialmente 10 barrios de la Región Metropolitana mediante el análisis de datos(años 2008-2009) de Carabineros del sistema AUPOL y los mapas georeferenciados por dicha Institución. Este análisis hizo posible la identificación de zonas que concentran gran cantidad de delitos de robo por sorpresa, robo con intimidación o violencia, robo de vehículos o desde vehículos. Concretamente, el 17,6% del total de estos cuatro delitos ocurridos en la Región Metropolitana, ocurrían en estos 10 sectores identificados. Por otro lado, del total de robos por sorpresa ocurridos en la Región Metropolitana, más de un tercio de ellos (34%) ocurría en estos diez barrios.

Posteriormente, durante el mismo año se produjo la incorporación de nuevos barrios (pasando de 10 a 64 barrios), a través de las Gobernaciones Provinciales, con el objeto de

territorializar a nivel nacional el BePC, basándose en dos criterios principales. Por una parte, la selección de al menos un barrio por provincia con la mayor concentración delictual para los delitos del espacio público, considerando para ello la información disponible, especialmente casos policiales del año 2009. Para estos efectos se constituyó una mesa técnica provincial en la que participaron los gobernadores y autoridades de ambas policías en virtud de la cual se observaron las comunas con mayor incidencia delictual en esta materia y se seleccionaron los barrios comerciales que presentaban las características de alta población flotante, concentración de establecimientos comerciales, servicios, transporte y delitos de oportunidad. Por otra parte, se consideró para los efectos de expandir el Programa a nivel nacional, la capacidad instalada a nivel provincial y la posibilidad de institucionalizar, en virtud de las facultades legales de gobernadores, la intersectorialidad para el abordaje de la delincuencia, incorporando al trabajo en terreno a servicios públicos con potestades fiscalizadoras, además de las municipalidades. Este trabajo de focalización permitió detectar y diferenciar problemas socio-delictuales particulares y específicos, los cuales no alcanzan a ser atendidos mediante el enfoque comunal tradicionales, que tiende a generalizar las problemáticas. De acuerdo a lo anterior, el BePC contempló una doble modalidad de ejecución, en la que los barrios comerciales originales pasaron a ser gestionados directamente desde el nivel central, y en los barrios nuevos se optó por un modelo desconcentrado que permitió delegar la gestión en las gobernaciones, las cuales siguieron bajo la permanente asesoría técnica, supervisión y monitoreo del equipo del nivel central (Subsecretaría de Prevención del Delito).

Finalizada esta primera etapa, la elección de los nuevos barrios para el año 2012 consideró criterios técnicos de estadísticas delictuales a nivel comunal y mapas georeferenciados de delitos del espacio público, zonificación de áreas comerciales determinadas por el plan regulador comunal respectivo y, finalmente, visitas a terreno para delimitación de barrios que tuvieran características de comercial para los efectos de la implementación de este programa. De esta forma, para el año 2012 se consideró un total de barrios superior a los 10 ingresados definitivamente al Programa, eligiendo a los que presentaron un mayor nivel de complejidad delictual y características adecuadas para la intervención propuesta.

En el caso de Barrio en Paz Residencial, en adelante BePR, para el proceso de selección de los barrios se elaboró un ranking delictivo de comunas a nivel nacional, seleccionándose a partir de ello las comunas que ingresarían al Programa. Posteriormente para la selección del barrio, en la primera etapa, se consideró el criterio y conocimiento de la realidad local de las autoridades locales civiles y policiales, además del análisis de información delictual del sector pertinente. Para perfeccionar aún más el proceso de selección del barrio dentro de la comuna, desde el año 2012 se elaboró un Manual de Selección de Barrios que fue aplicado en los nuevos ingresos. Este Manual solicita oficialmente la presentación de una terna de barrios que cumpla con los criterios establecidos por el programa (población entre 3.000 y 8.000 personas; alta concentración de delitos, procedimientos por drogas y/o domicilios detenidos, y alta percepción de temor). Dicha terna es elaborada por el Municipio con el apoyo de actores relevantes en el territorio sobre el cual se recaban datos sobre los límites de cada barrio; descripción de los problemas asociados a la seguridad; descripción de la composición urbana y espacial; catastro de oferta pública y privada, y otra información relevante sobre cada propuesta de barrio. Toda la información recogida en la etapa de propuesta y selección de los nuevos barrios es registrada y sistematizada por la Subsecretaría, lo que ha significado un proceso de rediseño en función de las dificultades emergidas durante la implementación.

- **Clasificación de los barrios según nivel de criticidad delictual:** El estudio emitido por la Consultora señala que es fundamental contar con una clasificación de los barrios comerciales y residenciales que indiquen específicamente su nivel de criticidad delictual.

En el caso de Barrio en Paz Residencial se elaboró un ranking de criticidad de los barrios, contemplando las variables fundamentales que determinan la particularidad de sus poblaciones beneficiarias. Este producto técnico es utilizado para especificar el tipo de intervención pertinente a las necesidades y realidad particular de cada barrio.

Por su parte, Barrio en Paz Comercial, se cuenta con un ranking de niveles de complejidad de los barrios el cual permite definir técnicamente, mediante una serie de variables socio-delictuales, los grados de intervención e inversión necesarios según el nivel de complejidad de cada sector intervenido.

- **Marco lógico del Programa:** La Consultora señala que el Marco Lógico del Programa Barrio en Paz no cuenta con todos los elementos necesarios propios de este instrumento. Sobre el particular, cabe señalar que Barrio en Paz Residencial y Comercial, así como todo programa que es financiado por medio de la Ley de Presupuestos, cuenta con una Matriz de Marco Lógico elaborada y presentada a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el momento de la formulación de este Programa. No obstante contar con esta herramienta de planificación, la Subsecretaría ha considerado las sugerencias de la Consultora presentes en el estudio, para incorporar cambios a la matriz actual.

## 2. Implementación efectiva

- **Coordinación entre Barrio en Paz Comercial y Residencial:** La Consultora, reconoce que Barrio en Paz Comercial y Residencial funcionan como dos programas distintos, lo que queda reflejado en el estudio al utilizar la denominación del *subprograma* BePC y el *subprograma* BePR. Pese a que se trata de dos programas distintos, existe integración en el trabajo desarrollado por ambos cuando se dan coincidencias que lo hacen posible. De esta forma, es posible observar por ejemplo que, en lo que se refiere al trabajo territorial en la comuna y la coordinación con municipalidades donde se implementan ambos programas, el Coordinador Municipal que trabaja para BPeR apoya la labor de las gobernaciones en BePC. También, en materia de inversiones en prevención situacional ambos programas se basan en las mismas orientaciones técnicas, elaboran e implementan proyectos de similares tipologías, poseen fichas de presentación y evaluación de proyectos similares, y existe un sistema de seguimiento y monitoreo de proyectos online compartido.
- **Rol de los municipios y las gobernaciones en la coproducción de seguridad:** Para la Consultora, el Municipio no había adquirido el protagonismo necesario para una coproducción de seguridad que incluyera a todos los actores involucrados, lo que se presentaba específicamente en Barrio en Paz Residencial. No obstante, en este subprograma, tanto en el diseño como en la implementación, el Municipio es considerado un actor clave, y se reconoce en los actores locales un papel fundamental en el conocimiento de la realidad barrial. Por ello, la Subsecretaría de Prevención del Delito celebra un convenio de colaboración con cada uno de los municipios de los barrios que integran el Programa, donde se establecen los criterios y responsabilidades de la Subsecretaría y del Municipio respectivamente. En términos operativos, cada municipalidad asume responsabilidades en diferentes etapas de ejecución del programa. En primer lugar, el Municipio es el actor relevante en el proceso de selección del barrio, así como en la definición y validación del plan de trabajo sancionado por todos los actores de la mesa

técnica barrial, la que cabe señalar fue creada justamente con la finalidad de aumentar la participación local en el programa. Luego, una vez puesto en marcha, el Programa es implementado a través de un coordinador y equipos psicosociales de proyectos que se instalan físicamente en el Municipio y/o en el barrio. Así, el Municipio, a través del Coordinador Municipal, se hace cargo de la elaboración y ejecución del diagnóstico barrial y de los proyectos y programas anuales, trabajando de manera conjunta con los departamentos municipales correspondientes, siguiendo las orientaciones técnicas emanadas de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

En relación con BePC, la consultora no tiene observaciones en esta materia. En efecto, se ha posicionado al Gobernador como un actor clave en el Programa. Esto ha permitido generar importantes espacios de desconcentración lo que ha contribuido al fortalecimiento institucional a nivel sub-nacional, favoreciendo liderazgos provinciales. Además BePC, en sus diferentes fases, considera al Municipio un actor fundamental para el funcionamiento integral del Programa.

- **Trabajo intersectorial:** Una de las dimensiones distintivas del diseño del Programa es que, ante un problema multicausal como es la delincuencia, tal como lo ha demostrado la evidencia y experiencia nacional e internacional, la respuesta debe considerar una oferta integral que aborde los factores de riesgo particulares de cada territorio, surgiendo la necesidad de coordinación con otros ministerios o servicios. El camino para consolidar un trabajo intersectorial a nivel local no ha sido fácil producto de las mismas dificultades de la cultura institucional chilena en materia de coordinación intersectorial. Estas dificultades del trabajo intersectorial lo ha evidenciado la Consultora en su estudio, específicamente en BePR. Sin embargo, para dar un impulso y respaldo a esta dimensión, en BePR se establecerá durante el año 2013 una mesa de coordinación con otros ministerios con el objetivo de desarrollar un trabajo conjunto que abarque desde aspectos metodológicos en la definición, conceptualización y selección de barrios hasta aspectos programáticos como la coordinación en el territorio en que exista focalización territorial de más de un Ministerio y la focalización de oferta pública pertinente. Se espera tener este año 2013 convenios con algunas reparticiones públicas y privadas que respalden este trabajo coordinado e integral de manera de poder tener un marco que impulse y sustente las coordinaciones a nivel territorial entre los ejecutores locales.

En el caso de BePC, la fortaleza del trabajo intersectorial ha sido reconocida por la Consultora consagrándose como una contribución clave en las políticas públicas de seguridad en barrios comerciales. Se ha trabajado fuertemente con otros actores manteniendo una sistematización del trabajo intersectorial. En este programa, se instaló una metodología intersectorial para el abordaje de problemas delictuales en barrios comerciales, considerando las facultades de los gobernadores provinciales, policías y servicios públicos con potestades fiscalizadoras, tanto a nivel regional como provincial a lo largo del país. De este modo, BePC considera el trabajo intersectorial entre organismos del Estado, donde se efectúan coordinaciones con policías y servicios públicos para ejecutar operativos de control y fiscalización; y con locatarios, vecinos, organizaciones sociales, cámaras de comercio y municipalidades para formar alianzas público-privadas.

Finalmente, con la publicación de la Ley n° 20.502 y la entrada en funcionamiento de la Subsecretaría de Prevención del Delito se le da un impulso al trabajo intersectorial en el desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad pública, lo que se manifiesta en la creciente colaboración de los distintos órganos de la administración del Estado en los barrios intervenidos.

- **Componente de control en el subprograma Barrio en Paz Residencial:** Para la Consultora, la implementación de este componente en los barrios ha presentado distintos niveles de desarrollo. A contar del año 2011, se implementó una segunda etapa en el área de control, considerando que del total de barrios intervenidos, algunos tenían niveles de criminalidad más elevados que el resto (considerando indicadores como tráfico de drogas, tenencia ilegal de armas y actos de violencia a nivel barrial). Por ello, se elaboró un ranking de criticidad a raíz del cual se está desarrollando un plan de intervención para responder a las necesidades particulares de control policial según la problemática delictual de cada barrio. De esta forma, pese a que el componente de control era parte fundamental del diseño original del Programa para todos los barrios beneficiados, durante la implementación se detectó que sólo algunos requerían una intervención policial más intensiva. Esta decisión evidencia un buen ejercicio de rediseño propio de un programa que a partir de la experiencia de ejecución, va ajustándose a la realidad territorial particular.

### 3. Observaciones sobre el egreso de los barrios del Programa

- **Egreso de los barrios:** El diseño original del Barrio en Paz tanto en su modalidad Comercial como Residencial contemplaba una fase de egreso. Si bien la decisión del egreso es materia que se está analizando actualmente, ambos subprogramas contarán con evaluaciones intermedias que permitirán tanto monitorear los avances y problemas del Programa, así como, por medio de los resultados de esta evaluación, se podrá fundamentar mejor técnicamente sobre la posibilidad de egreso o no de los barrios.

En el caso de BePR la estrategia de egreso contempla, en primer término una evaluación de contraste de la línea de base realizada en cada barrio al inicio de la intervención, con el objetivo de conocer el cambio en los indicadores delictuales durante el período de intervención. En caso de que se logre el objetivo de incidir en la disminución de tales variables, en base a la realidad barrial, se determina un proceso de egreso conjunto con el Municipio y la comunidad local focalizado en dar sustentabilidad a los logros alcanzados por el Programa.

Por su parte, BePC también contempla una evaluación mediante la comparación entre los resultados de la encuesta línea base y la línea ex post. Además, el subprograma busca dejar una capacidad instalada en materia de prevención del delito, en las gobernaciones, municipalidades y organizaciones sociales, y así permitir que la intervención propuesta sea sostenible de manera autónoma en el tiempo.

### 4. Síntesis conclusiva y estimación del estado de régimen del Programa

- **Obtención en Barrio en Paz Residencial de información desagregada acerca del cumplimiento de las actividades en sus distintas Fases:** La información disponible, orientada principalmente al avance de los proyectos, resulta insuficiente según la Consultora. Por ello, se contempla para el año 2013 la compra de un Software para la administración del Programa. En el pre-diseño, se ha considerado la sistematización íntegra del Programa, a partir de la generación de cinco módulos, articulados bajo el enfoque por procesos y una metodología de seguimiento tipo semáforo:

*Selección de Comunas y Barrios:* Este módulo incluirá la hoja de vida de cada barrio y el WorkFlow correspondiente a la “Ruta Crítica” para la generación de los Convenios Marco de Colaboración con las Comunas.

Diagnósticos Barriales y Planes de Trabajo: Este módulo incluirá el Work Flow asociado a la “Ruta Crítica” para la generación de los Diagnósticos Barriales y la definición y operacionalización de los Planes de Trabajo, de manera articulada con el módulo “Intervención”.

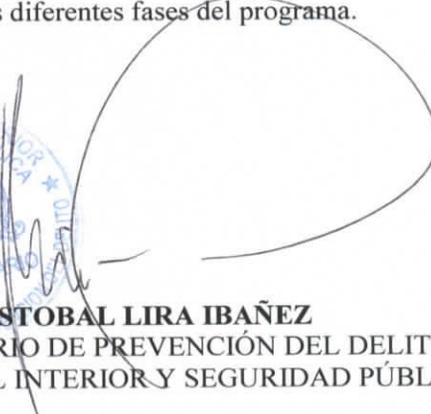
Intervención: Este módulo tendrá interoperabilidad con el sistema “Ficha de Seguimiento Online” e incluirá el WorkFlow asociado a la tramitación de los proyectos, su ejecución y control, automatizando el monitoreo al nivel de avance de los proyectos y el cumplimiento de los requisitos de rendición asociados (reporte de avance y rendiciones financieras). Así mismo, incluirá las Orientaciones Técnicas y Financieras y Administrativas, aplicables a las diferentes tipologías de proyecto.

Evaluación: Este módulo considerará los informes analíticos por tipología, generados a partir del procesamiento de los informes de sistematización. Así mismo, incluirá las evaluaciones de contraste de la línea base de cada barrio y articulará un sistema de medición de los indicadores comprometidos en la Matriz de Marco Lógico del Programa. Este módulo se encontrará articulado con los tres módulos anteriores y con el módulo siguiente.

Egreso: Este módulo incluirá actas de egreso de los barrios de acuerdo a resultados de la evaluación de contraste.

En todos los casos el sistema deberá permitir almacenar los sub productos de cada etapa. Cada módulo considerará una ponderación respecto de su importancia específica en términos del desarrollo del programa, así mismo, los sub componentes que integran cada módulo, tendrán asignado un peso específico que, en la medida de su desarrollo, aportará al nivel de avance del módulo. Se ha avanzado en el mapeo de procesos y ya se cuenta con un Manual de Procesos y Procedimientos de programa, así mismo, se ha avanzado en la depuración de las bases de datos y en la estandarización de los instrumentos de seguimiento análisis y medición, asociados a las diferentes fases del programa.

Sin otro particular, atentamente

  
**CRISTOBAL LIRA IBAÑEZ**  
SUBSECRETARIO DE PREVENCIÓN DEL DELITO  
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

CCH/MSS

Distribución:

1. La indicada.
2. Archivo Gabinete Subsecretaría de Prevención del Delito..
3. Archivo Of. Partes Subsecretaria de
4. Prevención del Delito.

