

MINUTA EJECUTIVA
Evaluación Programas Gubernamentales
(EPG)

PROGRAMA DE SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA:

- **PROYECTO DE RE-ESCOLARIZACIÓN MINEDUC**
- **PLAN REINCIDENTES- POLICÍAS Y GENDARMERÍA**
- **PROGRAMAS DE PREVENCIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA**
- **ESCUELAS PREVENTIVAS DE FÚTBOL**
- **MUNICIPALIDADES. PROGRAMAS COMUNALES Y DE BARRIOS**

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la evaluación del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del Panel Evaluador y no necesariamente representan la visión de DIPRES.

Panel Evaluador:

VERÓNICA MONREAL (COORDINADORA)
CARLA FRÍAS
ENRIQUE CASTRO
AMÉRICO IBARRA

AGOSTO 2010

MINUTA EJECUTIVA – N°1, 2, 3, 4, 5¹
PROGRAMA DE SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PROYECTO DE RE-ESCOLARIZACIÓN MINEDUC; PLAN REINCIDENTES- POLICÍAS Y GENDARMERÍA; PROGRAMAS DE PREVENCIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA; ESCUELAS PREVENTIVAS DE FÚTBOL; MUNICIPALIDADES, PROGRAMAS COMUNALES Y DE BARRIOS

SECRETARÍA Y ADMINISTRACIÓN GENERAL– MINISTERIO DEL INTERIOR

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2006 - 2009

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2010: \$ 21.896 millones

1. Descripción general y objetivos del programa

La Seguridad, tal como la define el programa, es “el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos/as ante diferentes factores de riesgo o amenaza. La seguridad ciudadana está vinculada tanto a valores sociales de respeto a la vida, integridad física y patrimonio de los otros como con el libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad”².

Uno de los problemas generales a los que se enfrenta la sociedad es el de la *percepción social de la delincuencia y seguridad ciudadana*³. La inseguridad se constituye en uno de los principales problemas sociales que tanto los gobiernos como la ciudadanía deben enfrentar. Si bien la relevancia de la seguridad se ha ido manifestando en el mundo desde los años cincuenta, sólo en la década de los noventa adquiere en Chile el nivel de prioridad que actualmente tiene. La seguridad ciudadana⁴, específicamente, llega a ser percibida por la población como uno de los derechos más importantes de las personas. En 1999, una encuesta realizada por el Ministerio del Interior reveló que los derechos más importantes para las personas eran: la seguridad ciudadana, para el 36,6% de los encuestados; la justicia, para el 32,1%; la igualdad ante la ley, para el 24,9%; y, finalmente, la libertad individual, para un 5,8%⁵.

Un segundo aspecto a considerar tiene relación con la *ausencia de liderazgo municipal en la prevención del delito a nivel local*. Durante los '90, progresivamente se fue perfilando un rol específico de los municipios respecto del fenómeno del delito y violencia; con experiencias iniciales como la impulsada en 1993 en la comuna de Las Condes, donde se crea la primera fiscalía antidelinuencia y se pone en marcha un sistema de vigilancia comunal operado por guardias municipales. Independientemente del

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana, en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Ministerio de Interior. Política Nacional de Seguridad Ciudadana. 2004. Pág 7

³ Documento de Análisis N° 2 Percepción Social de la Delincuencia y Seguridad Ciudadana. 2002

⁴ La Seguridad, tal como la define el programa, es “el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos/as ante diferentes factores de riesgo o amenaza. La seguridad ciudadana está vinculada tanto a valores sociales de respeto a la vida, integridad física y patrimonio de los otros como con el libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad”⁴.

⁵ División de Seguridad Pública (2010). Ficha de Antecedentes DIPRES.

cuestionamiento que se pueda hacer a las primeras experiencias municipales en el tema de seguridad, incorporan en el imaginario del mundo municipal la posibilidad de intervenir en el ámbito de la seguridad. La exploración que marca la década de los 90' – sea por iniciativa municipal o del Gobierno Central – es seguida luego por la modificación del marco normativo que regula el funcionamiento de los municipios.

Descripción general del diseño del programa

Durante la presente década se ha logrado legitimar una comprensión multicausal del delito, que ha posibilitado la generación de consensos, expresados en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004), que sitúa el énfasis en la responsabilidad intersectorial de los actores públicos frente a los fenómenos del delito y la violencia y permite establecer los criterios orientadores para el desarrollo de las líneas de trabajo, define un diagnóstico, horizonte estratégico, objetivos generales y desafíos programáticos.

La respuesta concreta del compromiso del gobierno para enfrentar la delincuencia, la violencia y el temor ciudadano se materializa en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) 2006-2010, instrumento que señala que la seguridad pública constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de las sociedades modernas. Una nación que goza de altos niveles de paz y tranquilidad, genera condiciones favorables para la inversión, desarrollo social, político y cultural de sus ciudadanos⁶.

En el nuevo estadio de desarrollo de la política de gobierno en materia de prevención de la criminalidad y violencia, el Programa de Seguridad y Participación Ciudadana ha definido una propuesta programática coherente con la Estrategia y con los desafíos de cumplir sus metas en términos de reducción de victimización y del número de delitos; ello como respuesta al rol articulador y coordinador que debe cumplir la División de Seguridad Pública (DSP) para la implementación de la Estrategia.

Este programa se inicia en 2001, como parte de una “Transferencia a otras entidades públicas” (Subtítulo 25, ítem 33 de la Ley de Presupuestos del año 2001) de la Secretaría y Administración General del Ministerio del Interior. A partir de 2005, el programa se constituye en un programa presupuestario (programa 05) de la citada Secretaría; situación que se mantiene en la actualidad. Desde su inicio, el programa ha sufrido cambios en su diseño que van reflejando el grado de avance que el tema ha desarrollado en la sociedad y los distintos enfoques con que éste ha sido asumido por las distintas autoridades. A partir del año 2006, el Programa se organiza en función de la Estrategia y sus seis ejes esenciales que dan cuenta de las prioridades políticas para el abordaje integral y coordinado del fenómeno delictual y de la violencia, a saber: Institucionalidad (creación y definición de instituciones); Información (generación de información periódica y sistemática sobre el delito y la victimización); Prevención (intervención en las condiciones sociales y ambientales para disminuir y evitar el aumento de la violencia y la ocurrencia de delitos); Control y Sanción (eficiencia en la respuesta policial y judicial a los infractores de la ley penal); Rehabilitación y Reinserción Social (a los infractores de la ley penal y consumidores de alcohol y drogas con el fin de lograr cerrar el ciclo del delito) y Asistencia a Víctimas de Delitos (asistencia y apoyo oportuno, acogedor y eficaz a las víctimas de delitos violentos).

Objetivos del programa

⁶ Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Gobierno de Chile. Ministerio del Interior. Noviembre 2006.

Fin: Contribuir a la construcción de una sociedad más segura e integrada⁷ de acuerdo a los lineamientos de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

Propósito: Disminución del delito y victimización⁸ en el marco del trabajo intersectorial comprometido en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP).

Los bienes y servicios provistos por el Programa son:

Componente 1: Institucionalidad. Se orienta a la generación de una estructura de coordinación intersectorial a nivel de Ministerios y Servicios que entregue respuestas articuladas a nivel nacional, regional, provincial y local, posibilitando acciones a la problemática del delito y violencia.

- **Subcomponente 1.1: Plan Comunal de Seguridad Pública.** Sistema de gestión territorial en prevención del delito y la violencia que establece coordinaciones de los diferentes actores institucionales y organizaciones sociales a nivel comunal⁹. Se ejecuta desde 2001 en colaboración con municipalidades; el Ministerio del Interior entrega asistencia técnica permanente al municipio y le transfiere recursos para el desarrollo del Plan Comunal.

- **Subcomponente 1.2: Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM):** Transfiere a la municipalidad recursos para implementar proyectos en áreas críticas de la prevención del delito y la violencia. Este fondo apoya los proyectos propuestos por cada documento del Plan Comunal de Seguridad Pública.¹⁰

Componente 2: Información. Genera información que permita mejorar el proceso de toma de decisiones en seguridad pública. Coordina el manejo de la información y busca mejorar el sistema de información pública en materias de seguridad, para conocer de la evolución de los fenómenos.

Componente 3: Prevención Social y Situacional de la violencia y los delitos; busca intervenir en el ámbito de las condiciones sociales y ambientales de índole preventivos asociados a violencia e inseguridad.

⁷ Sociedad más segura e integrada se refiere a lo indicado en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004: 25) la que se funda en el pleno respeto y desarrollo de los derechos fundamentales de todos los habitantes y comunidades del país que resguardan y promueven dichos derechos, los que se encuentran consagrados constitucionalmente. Dicha sociedad, más segura e integrada, se entiende como el marco penal que castiga los ilícitos como última alternativa de resguardo de los valores que subyacen estos derechos, y en lo establecido del debido proceso de los Estados de Derecho democráticos.

De este modo, el Estado utiliza el sistema penal, disuadiendo e inhibiendo comportamientos que violen los derechos de los demás, y sancionando la efectiva ocurrencia de éstos con justicia y proporcionalidad, según los bienes afectados. Integral, ya que se reconoce la importancia del control y prevención de la delincuencia. Una sociedad más segura e integral, se logra a través de la posibilidad de diseño y ejecución de programas de prevención y control de la violencia, delitos y temor, lo que requiere de una visión sistémica e integrada, que permita una lectura desde la victimización a la justicia criminal (ídem: 27).

⁸ **Delito:** acción o acto prohibido por las leyes que afectan a las víctimas en su persona o en sus bienes. (Robo, hurto, robo con violencia e intimidación, robo por sorpresa, robo con fuerza, robo de vehículo, robo de accesorio de vehículo, robo en lugar habilitado, robo en lugar no habilitado, lesiones). (Boletín Comunal, 2007: 19)

Victimización: La idea de victimización hace alusión al rol que asume un sujeto en una dinámica delictiva. Se diferencian dos roles, víctima y victimario. De allí que la victimización pueda definirse como el estado de un individuo o grupo luego de ser víctima de un delito.

En términos del análisis de la información que revela la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), la categoría de victimizado a nivel individual y de grupo familiar se vincula con los "hogares y personas que declaran que ellas o algún miembro de su hogar ha sido víctima de alguno de los delitos consultados en los 12 meses previos a la aplicación de la ENUSC. Los datos permiten estimar la cantidad real de delitos ocurridos en un período determinado y la cantidad de víctimas que residen en un territorio en particular. A nivel internacional, es considerado como el dato más próximo a la realidad". (Boletín Comunal, 2007: 19).

⁹ División de Seguridad Pública (2010). Ficha de Actividades.

¹⁰ División de Seguridad Pública (2010). Ficha de Actividades.

- **Subcomponente 3.1: Programa de Promoción de Buen Trato y Prevención Temprana de Violencias.** Fortalece las competencias profesionales e institucionales en materia de Buen Trato y Prevención Temprana de Violencias, en 414 jardines clásicos de la JUNJI, para generar competencias en los adultos significativos para los niños y niñas en la primera infancia modificando los patrones de relacionamiento entre adultos, de adultos hacia los niños y entre los propios niños y niñas.
- **Subcomponente 3.2: Programa Intersectorial de Re-escolarización.** Es un Fondo de concurso público para financiar proyectos de reinserción educativa que tienen por objetivo la preparación y orientación de los participantes hacia la continuidad de trayectorias educativas, lo que implica restituir su condición de legítimo aprendiz, fortalecer sus habilidades sociales y avizorar alternativas de continuidad de trayectoria educativa. Las posibilidades educativas pueden ser: escuela y liceo, educación de adultos (modalidad flexible, Centro de Educación Integral de Adulto (CEIA) o tercera jornada; capacitación laboral, entre otras).¹¹ Se ejecuta en conjunto con MINEDUC.
- **Subcomponente 3.3: Programa de Atención Integral para Niños, Niñas y Adolescentes provenientes del Programa de Seguridad Integrada: 24 Horas.** Consiste en la entrega de atenciones de intervención focalizadas sobre un grupo de niños, niñas y adolescentes que han sido ingresados al Programa de Seguridad Integrada (PSI) “24 horas”, de Carabineros de Chile; por haber sido vulnerados en sus derechos o por haberse constituido como infractores de ley y se encuentran rodeados de factores que pueden elevar la probabilidad de desarrollar comportamientos violentos o delictivos.¹² Son situaciones de alta complejidad, entrecruzando en muchas oportunidades consumo problemático de drogas, prácticas trasgresoras de normativas sociales y/o participación en ilícitos por los que resultan inimputables; asimismo como presentan situación de calle o ejercen acciones consideradas como peores formas de trabajo infantil, entre otras. Dichas acciones se dan en el marco de una alianza estratégica con el Servicio Nacional de Menores (SENAME), quien a través de sus Programas de Intervención Integral Especializada (PIE), apuntan al desarrollo de procesos de intervención psico y socioeducativa, así como apoyo psicoterapéutico. Este programa se ejecuta desde el año 2007 en las comunas de Maipú, Puente Alto, Quilicura, Osorno, Coquimbo.
- **Subcomponente 3.4: Prevención Situacional.** Consiste en apoyar la implementación de estrategias orientadas a intervenir en el espacio urbano mediante la planificación, diseño y manejo apropiado de ciertos tipos de delitos. Con ello la percepción de inseguridad puede ser reducida y/o prevenida, contribuyendo a crear un ambiente de seguridad.¹³
- **Subcomponente 3.5: Programa de Escuelas Preventivas de Fútbol.** Favorece la práctica y enseñanza del fútbol a través de equipos de ex futbolistas profesionales (133 deportistas) y la intervención profesional y especializada de psicólogos/as y trabajadores/as sociales (83 profesionales); para desarrollar habilidades socioeducativas que mejoren la convivencia al interior de establecimientos educacionales, esperando impactar en los índices que den cuenta de matonaje o bullying, entre otros. Se focaliza en niños, niñas y adolescentes entre los 10 y 14 años de comunas con alta vulnerabilidad social, según la disponibilidad de infraestructura, el compromiso de la autoridad local, la disponibilidad de las escuelas municipales o particulares subvencionadas.

¹¹ División de Seguridad Pública (2010). Ficha de Actividades.

¹² División de Seguridad Pública (2010). Ficha de Actividades.

¹³ División de Seguridad Pública (2010). Ficha de Actividades.

Componente 4: Control y Sanción: Se aborda a través de coordinaciones con organismos especializados (Policías, Gendarmería de Chile) para desarrollar análisis territorializados de fenómenos delictuales ya presentes y otros emergentes. Son ejemplo de ello las intervenciones policiales especiales en barrios; mesas de control delictivo interinstitucionales; persecución penal activa a través del Centro Jurídico Antidrogas (denuncia anónima); capacitaciones a dirigentes comunitarios; análisis de información intrapenitenciaria con enfoque territorial-barrial.

Componente 5: Reinserción Social: Consiste en la implementación de programas efectivos para la reinserción social, laboral y familiar de las personas que cumplen o han cumplido condena por transgresión de la ley penal, todo ello con el fin de reducir la reincidencia post penitenciaria.

- **Subcomponente 5.1: Programa de bonificación a la contratación de personas que hayan cumplido condena, o se encuentren en libertad condicional, y que estén en proceso de reinserción social.** La intervención se orienta a la disminución del riesgo de reincidencia delictual y a mejorar las condiciones de integración social de personas con antecedentes penales, mediante el apoyo psicosocial, el desarrollo de competencias, la capacitación, y la intermediación para la colocación laboral dependiente o el desarrollo de iniciativas de trabajo independiente. Se ejecuta desde el año 2008 en calidad de piloto, cubriendo las regiones de Arica-Parinacota, Antofagasta, Metropolitana, Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, Del Maule y Bio-Bío¹⁴. Es una acción coordinada de Gendarmería de Chile, como ejecutor a través de los Patronatos de Reos; el Ministerio del Interior y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de SENCE.

- **Subcomponente 5.2: Programa de reinserción social de personas condenadas por infracción a la ley penal:** El servicio consiste en la intervención profesional orientada a facilitar y apoyar el proceso de reinserción social a través del mejoramiento de habilidades y competencias cognitivas, psicosociales, relacionales y laborales; contribuyendo a reducir el riesgo de reincidencia delictual. Se implementa en calidad de piloto desde 2007 en conjunto con Gendarmería de Chile, en el Centro de Cumplimiento Penitenciario de Colina I y II; y desde 2008 en el Complejo Penitenciario de Valparaíso, el Centro de Reinserción Social Abierto Manuel Rodríguez, y el Centro de Reinserción Social de Valparaíso.

Componente 6: Asistencia a Víctimas: Se enfoca en dos ámbitos principales, el primero, en la construcción de una política pública en la materia basada en la acción intersectorial y regional a través de la Red Nacional de Asistencia a Víctimas de Delitos; el segundo, en la oferta específica de centros para la atención de víctimas de delitos. Este componente fue evaluado como programa en el año 2008¹⁵.

Población objetivo

El siguiente cuadro presenta las poblaciones objetivos de los distintos componentes y subcomponentes, y permite visualizar la complejidad del diseño del programa. Todos los subcomponentes tienen poblaciones diferentes, igual que los criterios utilizados para su focalización. En algunos componentes, como Información, no es posible determinar la población objetivo por que el bien producido tiene carácter de bien público.

¹⁴ Al año 2010 se han incorporado las regiones de Coquimbo y de Los Ríos

¹⁵ Dipres, "Informe final de evaluación programas de atención a víctimas: Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos (CAVIS) de Corporaciones de Asistencia Judicial; Unidad de Atención a Víctimas de Subsecretaría del Interior; Centros de Asistencia a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS) de Policía de Investigaciones", agosto de 2008.

Beneficiarios efectivos

Tal como muestra Cuadro inferior, la población beneficiaria atendida por el Programa varía en cuanto a magnitud según componente, lo cual es esperable de acuerdo a lo presentado como población objetivo. Componentes como de Institucionalidad, poseen una amplia cobertura, mientras que otros como Reinserción social y rehabilitación, sólo han desarrollado experiencias piloto durante la mitad del período evaluado. Esto explica las diferencias observadas. A ello se agregan las limitaciones en cuanto a sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluaciones, que no permiten contar con un registro detallado de los beneficiarios efectivos del programa para el período evaluado.

CUADRO 1: POBLACIÓN OBJETIVO, BENEFICIARIOS EFECTIVOS Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN, POR AÑO SEGÚN COMPONENTE

		2006	2007	2008	2009	CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN	
Componente 1. Institucionalidad							
Subcomponente 1.1: Plan Comunal de Seguridad Pública							
Comunas	Población Objetivo	118	118	98	98	Cuentan con consejo comunal de seguridad pública y diagnóstico	
	Beneficiarios Efectivos	70	82	90	90		
	%	59.3%	69.5%	91.8%	91.8%		
Población	Población Objetivo	13,970,474	13,970,474	13,285,176	13,285,176		
	Beneficiarios Efectivos	11,460,468	12,166,348	12,369,165	12,369,165		
	%	82.0%	87.1%	93.1%	93.1%		
Subcomponente 1.2: Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal							
Comunas	Población Objetivo	81	79	86	86		Índice de Vulnerabilidad Social Delictual, basado en los siguientes indicadores: tasa de robo con fuerza, tasa de robo con violencia, violencia intrafamiliar, prevalencia del consumo de drogas, índice de pobreza. Además de baja educación, poco empleo, clima familiar y entorno.
	Beneficiarios Efectivos	N/A	N/A	62	67		
	%	N/A	N/A	72.1%	77.9%		
Población	Población Objetivo	1,614,215	2,176,914	3,805,069	1,164,514		
	Beneficiarios Efectivos	N/A	N/A	425,123	520,293		
	%	N/A	N/A	11.2%	44.7%		
Componente 2. Información							
Componente 3. Prevención social y situacional							
Subcomponente 3.1: Buen trato y prevención temprana de violencia							
Niños y niñas asisten a Jardines Clásicos	Población Objetivo	41,446	36,241	34,978	37,858	Jardines infantiles clásicos de JUNJI a nivel nacional, corresponde al 100% (Total 414 jardines)	
	Beneficiarios Efectivos	41,446	36,241	34,978	37,858		
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%		
Directoras de Jardines Clásicos	Población Objetivo	414	414	414	414		
	Beneficiarios Efectivos	414	416	414	421		
	%	100.0%	100.5%	100.0%	101.7%		
Educatoras de párvulo	Población Objetivo	2,444	2,444	2,444	2		
	Beneficiarios Efectivos	N/A	420	408	N/A		
	%	N/A	17.2%	16.7%	N/A		
Técnicas de párvulo	Población Objetivo	4,492	4,492	4,492	4,492		
	Beneficiarios Efectivos	N/A	N/A	318	250		
	%	N/A	N/A	7.1%	5.6%		
Apoderados	Población Objetivo	41,446	36,241	34,978	37,858		
	Beneficiarios Efectivos	N/A	N/A	N/A	N/A		
	%	N/A	N/A	N/A	N/A		

Subcomponente 3.2: Reinserción Educativa 1L						
Edad 6 a 13 años	Población Objetivo	22,505				Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que están fuera del sistema educativo, según identificación de la Casen 2006.
	Beneficiarios Efectivos					
	%					
Edad 14 a 17 años	Población Objetivo	96,228				
	Beneficiarios Efectivos					
	%					
Subcomponente 3.3: Atención Integral de niñas y adolescentes provenientes del programa 24 horas						
Coquimbo	Población Objetivo	N/A	N/A	411	220	Niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos o que han cometido alguna infracción de ley (crímenes, simple delito o falta) provenientes del programa de Seguridad 24 horas.
	Beneficiarios Efectivos					
	%					
Osorno	Población Objetivo	N/A	N/A	189	162	
	Beneficiarios Efectivos					
	%					
Región M. (Quilicura, Puente Alto y Maipú)	Población Objetivo	N/A	N/A	1	2	
	Beneficiarios Efectivos					
	%					
Subcomponente 3.4: Prevención situacional						
	Población Objetivo	N/A	N/A	N/A	N/A	
	Beneficiarios Efectivos					
	%					
Subcomponente 3.5: Escuelas Preventivas de Fútbol 3L						
Comunas	Población Objetivo		11	59	58	Niños, niñas y adolescentes entre 10 y 14 años de comunas que: a)formen parte del Plan Comunal de Seguridad; b)con alta vulnerabilidad social (índice sobre 55); c)que cuenten con infraestructura deportiva; d)que cuenten con el compromiso de la autoridad comunal; e)matriculados en escuelas municipales o particulares subvencionadas; f)índice de fracaso escolar; g) situación de convivencia escolar; h)compromiso del establecimiento educacional
	Beneficiarios Efectivos		11	59	58	
	%		100.0%	100.0%	100.0%	
N° Establecimientos Educativos	Población Objetivo		22	119	99	
	Beneficiarios Efectivos		22	111	99	
	%		100.0%	93.3%	100.0%	
Niños/as de 10 a 14 años Proyección 2010	Población Objetivo		17,884	64,348	59,025	
	Beneficiarios Efectivos		700	7,577	6,594	
	%		3.9%	11.8%	11.2%	
Componente 4. Control y sanción						
Componente 5. Reinserción social y rehabilitación						
Subcomponente 5.1: Bonificación a la contratación 4L						
Personas que cumplen condena	Población Objetivo	18	18	24	25	Personas que hayan cumplido condena y adscritas al Decreto Ley 409, así como también Personas en Libertad Condicional con fecha de cumplimiento de condena en periodo de ejecución del proyecto.
	Beneficiarios Efectivos					
	%					
Personas que acceden a libertad condicional	Población Objetivo	855	873	841	1	
	Beneficiarios Efectivos					
	%					
Subcomponente 5.2: Reinserción Social						
Alto compromiso delictual	Población Objetivo	S/I	S/I	S/I	11	Condenados cuya fecha de cumplimiento de condena no supere los 4 años ni sea inferior a un año y que hayan mantenido buena conducta los últimos bimestres.
	Beneficiarios Efectivos					
	%					
Mediano compromiso delictual	Población Objetivo	S/I	S/I	S/I	20	
	Beneficiarios Efectivos					
	%					
Componente 6. Asistencia a víctimas						
Población global conocida (s/cifra negra)5L	Población Objetivo		161,358			En base a las denuncias realizadas
	Beneficiarios Efectivos					
	%					

- Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por División de Seguridad Pública, Coordinadora del Programa Buen Trabajo y prevención temprana de la violencia en base a la documentación enviada por JUNJI; MINEDUC: Directorio de Establecimientos Educativos; equipo técnico del Programa Escuelas Preventivas de Fútbol; Área de Gestión Territorial DSP; Coordinador del Programa DSP, en base a datos proporcionados por Gendarmería; Registro de Población penal de Gendarmería; Informe final de evaluación programas de atención a víctimas, agosto 2008, pág. 73.

1\ En el caso de este subcomponente, la institución utilizó sólo los datos de la Casen 2006 para estimar la población potencial de ese año, utilizando estos mismos datos como población objetivo debido a la dificultad de aplicar los criterios de focalización inicialmente definidos.

2\ En 2006 el subcomponente no existía; en 2007 se diseñó el subcomponente y a fines de ese año se ejecuta en una comuna de la región metropolitana; dicha puesta en marcha contempló la constitución del equipo psicosocial y su formación inicial. En 2008 no se contó con un proyecto para la comuna de Maipú, por lo que no se incorpora a la sumatoria total para ese año.

3\ El año 2006 el subcomponente estaba en fase de diseño por ende no cuenta con acciones directas dirigidas a las personas. Se incluyen establecimientos educacionales públicos y subvencionados de Educación Básica por comuna. N°

total de matrícula de Est. públicos y subvencionados, fuente INE: Dpto. de demografía, Programa de Proyecciones de la Población, Proyecciones y Estimaciones de la Población por sexo y edad.

4.La institución no proporcionó la información completa para el periodo evaluado, ya que no cuenta con registro propio, debiendo solicitar los datos directamente a Gendarmería, por ende sólo se registran los datos enviados por los responsables a nivel institucional.

5.Se considera el año 2007 dado que para ese año se realizó la estimación.

2. Resultados de la evaluación

Diseño

Si bien el programa da cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno a intervenir, no queda claro en los antecedentes cuál es el problema central y cómo éste se relaciona con los diferentes factores asociados. Esta articulación debiera ser consistente con la propuesta programática. En general, los componentes diseñados son necesarios para el logro del propósito, sin embargo, entendiendo que en el problema también son identificados aspectos relacionados con la percepción del delito¹⁶, no se identifican actividades tendientes a abordar los elementos comunicacionales del fenómeno.

No existe una clara articulación entre los componentes, que dé cuenta, por ejemplo, de los distintos tipos de prevenciones que se realizan (primaria, secundaria y terciaria) y cómo estas abordan en conjunto el problema de la delincuencia. El hecho que se incorporen programas ya definidos, administrados por otras instituciones, con cierto grado de autonomía en la ejecución, y un seguimiento insuficiente de parte de este programa, aporta a esta falta de articulación.

El Programa de Seguridad y Participación Ciudadana es una suma de programas¹⁷, algunos de ellos preexistentes, cuyos propósitos aparecen como subcomponentes. Esto lleva a que los componentes se definan en términos generales para englobar el conjunto de acciones de un determinado ámbito, por ejemplo, Prevención Social, que incorpora un conjunto de 5 programas que apuntan a poblaciones objetivo diferentes. No existe una definición clara de los bienes y/o servicios que se ofrecen a los beneficiarios.

Respecto a la lógica horizontal, se hace pertinente medir, a nivel de Propósito, la evolución de la victimización y el número de delitos; sin embargo, presenta un indicador sobre el porcentaje de metas de la ENSP ejecutadas. Esto es desde todo punto de vista, insuficiente para medir el logro del propósito y obedece a que el programa debe cumplir un rol articulador y coordinador de la ejecución intersectorial de la Estrategia que no ha sido correctamente identificado e incorporado en el diseño del programa; debe dar cuenta del seguimiento y cumplimiento de esas metas con los recursos destinados al programa, pero estas acciones no han sido claramente identificadas como parte del programa.

Las intervenciones orientadas a la prevención terciaria consideran adecuadamente los procesos de reincidencia, sin embargo, tienen carácter de piloto que carecen de consistentes definiciones de población objetivo y logros evaluables.

Organización y gestión

La estructura institucional que sostiene al Programa, representada por la estructura de la División de Seguridad Pública de la Subsecretaría de Interior, cumple con las condiciones básicas de gestión. Debido a que se encuentra en proceso de constitución el nuevo

¹⁶ En el 2009 la delincuencia es considerada el segundo problema del país (15,3%). Sumada I tráfico y consumo de drogas (29,5%), la delincuencia supera a la pobreza como el principal problema del país (ENUSC, 2009)

¹⁷ Basado en el Estudio Complementario II sobre Indicadores realizado en el marco de esta evaluación.(Dipres, 2010)

Ministerio de Interior y Seguridad Pública, parece relevarse en importancia los niveles de asesoría y de Staff, así como dar importancia al área de recursos humanos respecto del clima y desarrollo organizacional. Es considerado como positiva la inclusión de un área, a nivel de planificación y gestión, encargada de hacer funcionar técnicas de información y comunicación, aún cuando es posible perfeccionar y modificar procesos para mejorar las estrategias y rendimientos del programa.

Las determinación sobre focalización y selección de usuarios se generan sobre bases analíticas empíricas y estudios científicos. La asignación de recursos considera criterios de territorialidad, vulnerabilidad y los ejes de la ENSP, lo que parece coherente con lo establecido en el Plan y la Estrategia.

En relación al FAGM¹⁸, subcomponente que ocupa el mayor porcentaje del presupuesto del programa, se ha identificado un alto nivel de estandarización del funcionamiento los FAGM a nivel local, percibiéndolo como una fortaleza; aunque se requiere un mayor nivel de interrelación entre el Nivel Central ministerial con los agentes locales. Se han detectado discontinuidad de los proyectos y de los equipos ejecutores, fuga de profesionales que ya han logrado cierto nivel de experiencia; y dificultades y retrasos en la puesta en marcha de las iniciativas generados por los retrasos en la transferencia de recursos ministeriales hacia los municipios.

Existen problemas en la medición del cumplimiento de los productos asociados a los FAGM pues los proyectos presentados al Ministerio presentan deficiencias metodológicas (determinación inexacta de beneficiarios, según los distintos componentes que dichas iniciativas); existe ausencia de información pertinente, relevante y actualizada que permita contrastar el cumplimiento de los productos; y se dan discrepancias entre la información de los proyectos, versus, la reportada en algunos informes de seguimiento de los proyectos.

Se presenta un desconocimiento de los costos asociados a las actividades de los proyectos (costos de atenciones psicológicas especializadas, por ejemplo), pues el Formato del proyecto no permite incorporar ningún tipo de análisis de costos de las actividades.

Eficacia y calidad.

Respecto al desempeño del programa en cuanto a producción de componentes se advierten diversos niveles de logro, lo que impide generalizar sobre el cumplimiento de metas. Estos diversos niveles dicen relación con el hecho que los proyectos de intervención contaban, al inicio del período de evaluación, con diversos grados de elaboración; lo que en algunos casos ha significado que su diseño se haya desarrollado paralelamente a la ejecución, como sería el caso de las Escuelas de Fútbol. Además se deben considerar los diferentes tipos de alianza interinstitucionales, que pueden facilitar y potenciar el desarrollo del proyecto, como sería el caso del MINEDUC o JUNJI; en cambio otras han sido menos permeables a los cambios propuestos por los nuevos modelos de intervención o han requerido implementar mayores espacios de coordinación y apoyo mutuo, a fin de unificar miradas para abordar los temas comunes de trabajo, como sería el caso de las instituciones del ámbito penitenciario.

¹⁸ Conclusiones emanadas del Estudio Complementario I, realizado en el marco de esta evaluación, que tiene como objetivo describir y analizar comparativamente los procesos identificados al interior del FAGM, considerando los criterios de clasificación de los proyectos e identificando los modelos de intervención por cada línea programática. Se aplica el estudio de caso en cinco comunas de la Región Metropolitana (Pudahuel, Quinta Normal, Independencia, Peñalolén, Recoleta.)

Al realizar el análisis de beneficiarios efectivos se ha podido constatar que en algunos casos hay variaciones significativas en el periodo estudiado, lo que da cuenta del crecimiento del programa en alguno de sus componentes, como es el caso de Escuelas de Fútbol. La disminución sustantiva de las *coberturas* se explicaría, en algunos componentes, por una estrategia de traspaso o transferencia de la experiencia al organismo ejecutor, como es el caso de Re-inserción educativa, incluso se muestra una tendencia a la delegación de funciones en las instituciones ejecutoras, disminuyendo así el impacto de la administración directa.

La focalización es un elemento central del programa. Por una parte, el uso del Índice de victimización como una de las principales herramientas de selección, es consistente con el propósito del Programa. Por otra parte, la inclusión de aquellos sujetos de alta vulnerabilidad o que están directamente implicados en el problema son elementos claves. Sin embargo, no todos los criterios corresponden a índices estandarizados como es el caso de la victimización; varios de los criterios de focalización son adecuados, aunque algunos de ellos presentan dificultades de viabilidad (grado de rezago educativo, disposición a participar, etc.) ya que no se cuenta con sistemas de registro actualizados para estimarlos. No existe información sistematizada para cada componente y los sistemas de registros varían caso a caso, por ende no se cuenta con un sistema integral de evaluación y seguimiento que permita garantizar una adecuada focalización y futuras rectificaciones en caso de ser necesario. Ello no permite realizar un análisis de eficacia utilizando datos de todos los participantes en el Programa.

Hasta ahora no se cuenta con evaluaciones de satisfacción usuaria del programa de Seguridad Pública, excepto algunas aproximaciones realizada mediante estudios o evaluaciones puntuales para algunos componentes.

Antecedentes financieros

El presupuesto del programa ha crecido en 50% en relación al año inicial 2006. De 14.633 millones de pesos de 2010 en el año 2006, pasa a 21.896 millones de pesos, en 2009. En 2010, el presupuesto se mantiene con muy poca variación respecto a 2009, con una disminución del 0.4%.

Aunque no ha sido posible identificar el gasto para cada uno de los subcomponentes, se señala que el componente con mayores recursos es el de Institucionalidad, con porcentajes que superan el 72% en el último año, y es superior a 80% en los años anteriores.

Eficiencia / Economía

La dificultad para identificar y cuantificar los beneficiarios de los distintos componentes y subcomponentes, no permite hacer un análisis de eficiencia de la gestión del programa.

El gasto devengado del programa es, durante el primer año evaluado (ejercicio 2006), el significativamente inferior al presupuestado, en efecto llega sólo al 59,8% de su ejecución, siendo las partidas de Transferencias Corrientes y de Capital aquellas que menos aplicación de recursos enfrentaron. A partir de este ciclo y para los periodos 2007, 2008 y 2009, la tendencia da cuenta que los gastos devengados son superiores a los gastos planificados, por cifras entre el 4 y 5% anual.

Si se considera que el subtítulo 21 (Personal) y el 22 (Bienes y servicios de consumo) del presupuesto, constituyen el gasto administrativo del programa; se puede decir que éste es, en promedio, del 23%; con un máximo en 2006 (27%) y un mínimo en 2007 (19%). Con esa consideración, el gasto de producción de los componentes estaría dado por la suma de las Transferencias Corrientes (Sub.24), las Transferencias de Capital (Sub. 33) y las Inversiones (Sub. 31). La información del gasto total por componente y subcomponente entregada por la institución, sólo da cuenta de 65.7% promedio de éste último total; lo que evidencia una falta de identificación del gasto por componentes de 34.4% promedio.

3. Justificación de la continuidad del programa

Si bien el problema que da origen al programa sigue existiendo, por lo que se justifica la continuidad del mismo, el nivel de desempeño del programa y las inconsistencias detectadas en su diseño, releva la importancia de atender prioritariamente el rediseño del programa, considerando la redefinición de productos y procesos de producción, así como sus próximas planificaciones.

4. Principales recomendaciones

Diseño

Los objetivos del programa deben establecer con claridad la articulación entre los distintos aspectos involucrados en el fenómeno de la seguridad ciudadana, e incorporar aquellos faltantes, a saber: participación, percepción de seguridad, temor, entre otros.

Las intervenciones tanto de prevención como de rehabilitación/reinserción, por la naturaleza del problema que enfrentan, se sustentan en estrategias intersectoriales. Esto corresponde a un débil aspecto del programa que requiere mejorar la comunicación, los flujos de información, los acuerdos en la definición de poblaciones potenciales y objetivos, así como en el diseño de actividades.

Se recomienda mayor claridad y consistencia en la definición de las poblaciones potenciales y objetivos para los componentes del programa, tomando como antecedentes los estudios realizados y las estadísticas generadas.

Las intervenciones orientadas a la prevención primaria requieren de mejorías en su diseño (Re-escolarización y Buen Trato). Si se entiende que éstas intervenciones son tempranas y están orientadas a población vulnerable, requieren de claras definiciones en cuanto a sus objetivos y formulación de actividades. Como este tipo de prevención, se ubica en los contextos, es necesario que la participación comunitaria ocupe un lugar destacado en el programa.

Las intervenciones orientadas a la prevención secundaria (Programa 24 horas) se refieren tanto a la población como a los entornos que presentan el riesgo. La estrategia requiere mayor complejidad que la prevención primaria, siendo necesarias intervenciones especializadas basadas en evidencia de nivel individual; debe contar con el sustantivo aporte de otros sectores especializados (SENAME, Municipios, Salud Mental, etc.) el que debe ser correctamente regulado por un afinado sistema de coordinación e información que debe ser incorporado a nivel territorial.

Las intervenciones orientadas a la prevención terciaria, por su carácter de pilotos (Rehabilitación y Bonificación a la contratación), deben ser evaluadas para generalizar su

uso y formular programas aplicando las consideraciones emanadas de dichas evaluaciones.

Se recomienda planificar y/o recoger en conjunto con los actores locales, aspectos relevantes para la mejora en la ejecución y seguimiento de los proyectos FAGM.

Organización y gestión

En términos generales es recomendable la incorporación sistemática de indicadores que den cuenta de resultados intermedios y finales para cada uno de los objetivos del programa. Para ello se requiere mejorar el sistema de información que permita enfrentar con mayor eficiencia, efectividad y eficacia los procesos de toma de decisión.

En relación al FAGM, es necesario ajustar la transferencia de recursos y el inicio de la ejecución de los proyectos, considerando el año calendario (mes de enero), especialmente en los proyectos más debilitados (violencia escolar). También se sugiere considerar asignaciones presupuestarias a más largo plazo (período alcaldicio)

Mediante la implementación de un sistema de monitoreo para los proyectos del FAGM, se recomienda mejorar indicadores, adecuándolos a la cantidad de beneficiarios y las actividades asociadas al proyecto, para medir el logro. Además de esto, se debe adecuar el formato de los proyectos FAGM, estimando costos asociados según actividades para así comparar la rentabilidad asociada a los proyectos y medir, por ejemplo, la eficiencia entre comunas con proyectos similares.

Es necesario para todos los subcomponentes iniciar procesos de protocolización de las actividades e intervenciones implementadas para garantizar un estándar de calidad óptimo que permita replicar la experiencia en una escala mayor.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2010

ORD N° **12095**

ANT.: Oficio N° 888/30.08.2010, que envía Informe Final de Evaluación de programas Gubernamentales. Proceso 2010.

Carta 125/10 de fecha 02 de septiembre de 2010 que remite Informe Final preparado por Panel de Evaluación. Programa Seguridad Ciudadana.

MAT.: Entrega respuesta recomendaciones de Panel de Evaluación, contenidas en Informe Final del Programa Seguridad Ciudadana.

SANTIAGO, 14 SEP 2010

DE : **SR. RODRIGO UBILLA MACKENNEY**
SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

A : **SRA. ROSANNA COSTA COSTA**
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS

En el marco del Protocolo de Acuerdo firmado entre la Dirección de Presupuestos y el H. Congreso Nacional, cumpla con dar respuesta al conjunto de recomendaciones del panel evaluador, contenidas en el informe final que se hiciera llegar a esta Secretaría de Estado.

Cabe destacar que la evaluación al Programa de Seguridad y Participación Ciudadana abarcó información hasta el año 2009, tomando como base proyectos que durante el año 2010 no se ejecutaron o bien se encontraban en fase de sistematización y evaluación. Los proyectos evaluados fueron:

- Re- escolarización Mineduc.
- Plan Reincidentes – Policías y Gendarmería.
- Programas de Prevención en Seguridad Ciudadana
- Escuelas preventivas de Fútbol
- Municipalidades
- Programas Comunes y de Barrios

Es importante señalar además, que la evaluación se desarrolló en paralelo al proceso de rediseño que está llevando a cabo el Programa de Seguridad y Participación Ciudadana, el que es absolutamente coherente con las recomendaciones señaladas por el panel evaluador.

El proceso de rediseño, entrega como primer producto estratégico el Plan Chile Seguro 2010 – 2014, el cual se sustenta en nuevas directrices y contempla un sistema de información y control que permitirá monitorear las actividades, productos y resultados que tiendan al logro de los objetivos planteados.

228 25 98

El informe entregado por el panel de expertos señala conclusiones en torno a cuatro puntos: Diseño, Gestión y Organización, Eficacia y Calidad y Recursos Financieros del Programa. En tanto las recomendaciones están orientadas específicamente a los aspectos de Diseño y Organización y Gestión.

A partir del contexto en que se desarrolló la evaluación, los cambios estratégicos en el Programa y las nuevas directrices que entrega el Plan Chile Seguro 2010 – 2014, nos parece importante destacar nuestra visión en torno a los aspectos de Diseño y Organización y Gestión contenidos en el informe y destacados tanto en los acápites de conclusiones como de recomendaciones.

- **Diseño**

- a. Multidimensionalidad del fenómeno a intervenir y la falta de claridad del problema central:**

Si bien la multidimensionalidad del fenómeno a intervenir complejiza la definición del problema central, la institucionalidad entiende que al definir metas precisas y cuantificables se establece cuál es el problema y los factores a los que se orientan las acciones del programa.

- b. Poca claridad en la articulación de los Componentes del Programa:**

Los componentes del programa se han modificado en función del nuevo Plan Chile Seguro 2010-2014, recogiendo las recomendaciones surgidas en el proceso de evaluación.

- c. Apoyo técnico y financiero a programas de otras instituciones:**

La institucionalidad entiende el fenómeno de la delincuencia tiene un origen multicausal; su abordaje debe responder a que, por tanto la institucionalidad entiende que apoyar técnica y financieramente a programas de otras instituciones se enmarca en la intersectorialidad necesaria para abordar un fenómeno transversal como es la delincuencia.

- d. Indicadores del Marco lógico:**

Actualmente se está trabajando con DIPRES en un nuevo marco lógico que recoja estos comentarios como también los nuevos énfasis del Programa, a partir del Plan Chile Seguro.

- e. El Programa es una suma de programas, lógica que se ve agudizada dada la falta de institucionalidad del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana:**

Para enfrentar esta situación se cuenta con dos instrumentos: por una parte el Plan Chile Seguro que ordena y coordina las acciones en materia de Seguridad Pública, y el proyecto de ley que crea una subsecretaría específica para este tema.

- f. Intervenciones en prevención primaria, secundaria y terciaria:**

Las intervenciones orientadas a la prevención primaria (Buen Trato de JUNJI y Reescolarización de MINEDUC) no continuarán, ya que esta línea se desarrollará a través del Programa Vida Sana de CONACE y MINEDUC, donde la División de Seguridad Pública apoyará su evaluación.

Las intervenciones orientadas a la prevención secundaria (Programa 24 horas) continuarán a través del Programa Vida Nueva, que contempla la integralidad sugerida (SENAME, Municipios, Salud Mental, etc.), como también la coordinación a nivel territorial.

Las intervenciones orientadas a la prevención terciaria, culminan el año 2010 con su etapa de evaluación, para dar paso a la construcción de una Política de Reinserción Social.

g. Procesos y Planificación:

Se definirán de mejor manera los productos, procesos y planificaciones para las estrategias intersectoriales, a fin de cautelar el logro de sus objetivos y el cumplimiento de sus actividades.

Respecto a la recomendación de planificar y/o recoger en conjunto con los actores locales, para la mejora en la ejecución y seguimiento de los proyectos FAGM, se acoge en el nuevo modelo territorial Barrio en Paz, donde los agentes locales tienen un rol fundamental tanto en el diagnóstico de la situación del barrio, como en el desarrollo de los planes de intervención barrial.

• **Gestión y Organización:**

Para esta Secretaría de Estado es fundamental contar con una institucionalidad en materia de seguridad pública y ciudadana, por ello el esfuerzo máximo está dado en lograr una pronta tramitación al proyecto de Ley que crea el nuevo Ministerio de Interior y Seguridad Pública. En el intertanto, se ha procedido a reforzar la estructura del Programa, a través de la División de Seguridad Pública al incorporar el área de planificación y gestión.

Para el monitoreo y evaluación del Plan Chile Seguro, se contemplan indicadores generales y específicos para los programas involucrados, lo que permitirá dar cuenta de resultados intermedios y finales.

En cuanto al sistema de información del Programa, se está desarrollando un Centro Estratégico de Análisis Delictual que integrará al conjunto de estadísticas, estudios y encuestas en materias de Seguridad Pública, para una mayor eficiencia y efectividad de los programas y la toma de decisiones de la autoridad.

Finalmente, es importante destacar el trabajo realizado por el panel evaluador y el aporte que entregó a la nueva visión, gestión y administración del Programa de Seguridad Ciudadana, lo cual puede ser observado en el Plan Chile Seguro 2010 – 2014.

Sin otro particular, saluda atentamente a Usted,



CAR/FAS/CHC

Distribución:

1. Directora de Presupuestos.
2. División de Control de Gestión, DIPRES.
3. División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior
4. Departamento de Planificación, Desarrollo y Control de Gestión
5. Oficina de Partes y Archivo