

**RESUMEN EJECUTIVO  
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
(EPG)**

**PROGRAMA PLAN COMUNAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA**

**SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

**PANELISTAS:  
DECIO METTIFOGO G. (COORDINADOR)  
CATALINA MELLADO N.  
RODRIGO SALAS P.**

**ENERO - JULIO 2017**

**NOMBRE PROGRAMA: PLAN COMUNAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**  
**AÑO DE INICIO: 2014**  
**MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA**  
**SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

## **I. RESUMEN EJECUTIVO**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN:** 2014-2016<sup>1</sup>

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2017:** 12.792.579 (miles de \$ 2017)

### **1. Descripción general del programa**

En 2011 se publicó la Ley N° 20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, junto a la Subsecretaría de Interior, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD), y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA). Dentro de las facultades definidas en esta ley, se establece la labor de “proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, coordinarla, actualizarla y evaluarla periódicamente, tanto a nivel nacional como regional y comunal”.<sup>2</sup>

En este contexto, la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD) elaboró en 2014 el **Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito “Seguridad para Todos”**. Este Plan “se articula en torno a los ámbitos de planificación y ejecución desde lo local, la reinserción social y apoyo a víctimas, el control y la sanción, la prevención de la violencia y el delito, y la necesidad de contar con mejor información y una evaluación adecuada de los distintos programas implementados”.<sup>3</sup> Este considera un **Plan Comunal de Seguridad Pública**, el que “persigue trazar la **hoja de ruta que los servicios comunales y estatales abordarán** en materia de prevención del delito y la violencia”.<sup>4</sup> Este mismo documento señala que “Se trata de desarrollar alianzas estratégicas con las municipalidades mediante convenios locales de seguridad pública para formalizar las coordinaciones interinstitucionales requeridas en los procesos de supervisión, fiscalización y control en cada territorio. Desde este punto de vista, el Plan Comunal de Seguridad busca la participación coordinada de las agencias públicas con el objetivo de maximizar los recursos disponibles y mejorar los niveles de eficacia.”<sup>5</sup> Asimismo se constata que “La violencia, el delito y la inseguridad tienen un origen social, pero se expresan de manera diversa en el territorio. Esta multiplicidad de situaciones obliga a generar respuestas ajustadas a cada contexto”.<sup>6</sup>

El **Programa Plan Comunal de Seguridad Pública** plantea una política de Estado, que se expresa en la Ley 20.965 publicada el 4 de noviembre de 2016. Esta Ley, en su artículo 104 A indica que “En cada comuna existirá un consejo comunal de seguridad pública. Éste será un órgano consultivo del alcalde en materia de seguridad pública comunal y será, además, una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local”<sup>7</sup>; esto es, se está entregando al Municipio un rol activo en materia de seguridad pública. Asimismo, en su artículo 104 F indica que “**El plan comunal de seguridad pública será el instrumento de gestión** que fijará las orientaciones y las medidas que la municipalidad y los órganos y organismos señalados en el artículo 104 B dispongan en materia de seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones y facultades que la Constitución y la ley confieren al

<sup>1</sup> El período de evaluación de los EPG 2017 comprende a los últimos cuatro años de ejecución del programa (2013-2016). No obstante, este programa inicia su ejecución el año 2014.

<sup>2</sup> Ley 20.502, Art. 3, letra a.

<sup>3</sup> Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos. Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Agosto 2014, Pág. 6.

<sup>4</sup> Op. Cit, Pág 41.

<sup>5</sup> Op, Cit, Pág 42.

<sup>6</sup> Plan Comunal de Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Agosto 2014, pág. 29.

<sup>7</sup> Ley 20.965, disponible en <http://bcn.cl/1y8z4>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y al Ministerio Público. Los planes comunales de seguridad pública deberán ser consistentes y estar debidamente coordinados con los instrumentos emanados del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en este ámbito, en particular, con el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito<sup>8</sup>, indicando además qué elementos debe contener (diagnóstico, objetivos, metas, etc.), qué criterios y materias deben considerarse (priorización de ciertos delitos o problemáticas en materia de seguridad que afecten a la comuna sobre la base de factores tales como la frecuencia o gravedad del delito, identificando líneas de trabajo o medidas a considerarse), definiendo su vigencia por un plazo de 4 años, y considerando una actualización anual, las que deben contar con la aprobación del Concejo Municipal.

#### ▪ **Objetivos del Programa<sup>9</sup>**

Se ha definido como **Fin** del programa “Contribuir a la prevención del delito, a la disminución de la violencia y de la percepción de inseguridad, permitiendo mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las comunas del país”.

Su **Propósito** ha sido definido como “Municipios incrementan sus capacidades técnicas y de gestión para abordar los factores de riesgo asociados a delitos, violencia y percepción de inseguridad”.

#### ▪ **Descripción de los componentes del programa con su respectiva modalidad de producción**

**Componente 1:** Equipos municipales de seguridad pública<sup>10</sup> con competencias técnicas y metodológicas transferidas por parte de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

El desarrollo de este componente considera la ejecución de las siguientes actividades:

- Instrucción al equipo municipal de seguridad pública para la ejecución del protocolo de inversión en el marco de la implementación del programa Plan Comunal de Seguridad Pública.
- Elaboración de material para la capacitación de equipos comunales de seguridad.
- Realización de capacitaciones y/o jornadas de trabajo<sup>11</sup> para la transferencia de metodologías y orientaciones técnicas.
- Tras la firma del Convenio de Colaboración, se realiza la transferencia de recursos para la constitución y funcionamiento de un equipo comunal en cada municipio. Dicho equipo coordinará la ejecución del programa a nivel comunal. El estudio complementario “análisis de implementación del programa plan comunal de seguridad pública en 8 municipios seleccionados”, en adelante, estudio complementario 1, evidencia que se producen desfases considerables en la transferencia de los recursos destinados al financiamiento del equipo ejecutor.
- De acuerdo a las orientaciones técnicas del Plan comunal de seguridad pública, el equipo de seguridad pública “Es un actor clave de todo el proceso toda vez que guiará y establecerá el diseño de todas las estrategias de prevención a implementar, junto con sus respectivas iniciativas y/o proyectos<sup>12</sup>. En esta medida es de vital importancia llevar a cabo un proceso de instalación del Programa que defina un equipo ejecutor y le entregue las herramientas necesarias para el desarrollo del Programa. A partir del estudio complementario 1, se observa que la instalación de un equipo ejecutor multidisciplinario es un elemento del Programa evaluado positivamente por los municipios.

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Cabe señalar que la versión de MML que fue considerada en este proceso evaluativo corresponde a la recibida luego de iniciado el proceso de evaluación y que fue el instrumento con el cual se elaboró el informe preliminar. La Subsecretaría de Prevención del Delito, posteriormente continuó mejorándola para fines internos.

<sup>10</sup> El número de integrantes del equipo ejecutor a ser financiado por el Programa varía de acuerdo al tramo presupuestario establecido. Ver cuadro 6.

<sup>11</sup> No fue posible obtener de la institución una definición de ambos conceptos y sus diferencias.

<sup>12</sup> Orientaciones técnicas del Plan Comunal de Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del delito. Pag.19.

- De este modo, con la transferencia de recursos de la SPD, es posible ejecutar la segunda actividad del componente, la instalación del equipo ejecutor<sup>13</sup>: El equipo ejecutor estará compuesto por un número de profesionales a definir de acuerdo al tramo en el que se encuentra la comuna<sup>14</sup>, definiéndose que debe contar al menos con un coordinador técnico del área social con experiencia en materia de prevención del delito y profesionales de las ciencias sociales con experiencia en intervención en sectores de alta vulnerabilidad social.
- De acuerdo a lo observado a partir del estudio complementario 1, los 8 municipios integran profesionales de las ciencias sociales, con una mayor frecuencia de Psicólogos/as y Trabajadores/as Sociales.
- La selección del equipo ejecutor es de responsabilidad de los municipios, ajustándose a perfiles definidos por la SPD. Seleccionados los profesionales, el municipio deberá enviar mediante oficio a la SPD una propuesta de composición del equipo ejecutor la que presenta el perfil de los cargos, antecedentes curriculares y laborales de los profesionales propuestos que permiten evaluar a cada uno de los postulantes. Ante la ausencia de una propuesta por parte de un municipio, se deberá realizar un concurso público.
- Respecto a la selección del coordinador/a del Programa, el estudio complementario 1 observa que aquellos municipios que cuentan con una estructura institucional local en torno a temas de seguridad, tienden a privilegiar la selección de un funcionario municipal en este rol, dado que facilitaría la integración del Programa a la gestión municipal.
- Para el envío de la propuesta del equipo ejecutor, el Municipio cuenta con un “Instructivo Administrativo y Financiero”, elaborado por la División de Gestión Territorial, “documento que tiene por finalidad entregar los lineamientos respecto de la provisión de cargos de los equipos ejecutores, remuneraciones asociadas a los mismos y sobre aspectos financieros a los que se encuentran sometidas las entidades ejecutoras”<sup>15</sup>.
- La propuesta de equipo ejecutor del municipio es evaluada por la Unidad de Prevención Social, perteneciente al Departamento de Apoyo a la Gestión Municipal (División de Gestión Territorial). Dicha unidad valida o rechaza la propuesta de equipo ejecutor. En caso de ser validada, comienza el proceso de inducción el equipo y de planificación del trabajo. Durante la ejecución del Plan la SPD podrá solicitar la remoción de uno o más miembros del equipo ejecutor. Del mismo modo, si el municipio quisiera remover a uno o más miembros del equipo ejecutor, esta decisión deberá ser comunicada previamente a la SPD.
- Tras la aprobación del equipo ejecutor el Programa realiza una capacitación técnica por etapas a los equipos comunales de seguridad pública. Primero una inducción por parte de la SPD sobre qué es el Plan comunal de seguridad pública y algunos elementos generales. Segundo, se desarrolla un proceso de formación en materias relacionadas con su función y otros, como lo son marcos conceptuales y teóricos asociados al delito y la violencia y estrategias de prevención; diseño, evaluación y gestión de proyectos de prevención del delito y la violencia en el ámbito local y; transferencia metodológica y asesoría para el diseño de planes comunales de seguridad pública.

**Componente 2:** Asesorías y seguimientos realizados al cumplimiento de productos asociados al Programa Plan Comunal

El desarrollo de este componente considera la ejecución de las siguientes actividades:

- Elaboración de guías y orientaciones para el apoyo técnico y metodológico de los equipos comunales.
- Revisión de diagnósticos comunales de seguridad pública.
- Apoyo al proceso de diseño de los planes comunales de seguridad pública.

A partir de las capacitaciones realizadas, se desprenden documentos de trabajo con los contenidos centrales de la capacitación. Un segundo proceso de acompañamiento, a través de asesorías, se

<sup>13</sup> Los municipios pueden contar con profesionales adicionales financiados por el gobierno local.

<sup>14</sup> Ver cuadro 6.

<sup>15</sup> Ficha 1 “Ficha de antecedentes del programa”, pág. 19-20.

realiza por los equipos técnicos de la SPD, quienes visitan cada una de las regiones para impartir capacitaciones a la totalidad de los equipos ejecutores del país. Estas capacitaciones buscan promover los elementos del Plan Nacional de Seguridad Pública, entregar orientaciones para el funcionamiento de los Consejos Comunales de Seguridad Pública y transferir competencias para el diseño del Plan Comunal de Seguridad Pública.

### **Componente 3:** Soporte al desarrollo de proyectos de inversión en materias de prevención.

El desarrollo de este componente considera la ejecución de las siguientes actividades:

- Transferencia de recursos para la implementación de proyectos de prevención<sup>16</sup>.
- Revisión de diseño de proyectos de Plan Comunal.
- Supervisión de la ejecución de proyectos del Plan Comunal.
- Evaluación de proyectos del Plan Comunal.

De acuerdo a las orientaciones técnicas del Programa, a partir del análisis de problemas realizado como parte de los procesos de producción del Plan Comunal de Seguridad Pública, se seleccionan las iniciativas y/o proyectos que darán respuesta a los problemas priorizados. Se recomienda la implementación de 3 a 5 iniciativas y/o proyectos, siendo esta implementación de carácter anual. Tras el periodo de un año se deberá evaluar en relación a su planificación y resultados, para decidir su continuidad o la relocalización de los recursos. El estudio complementario 1 evidencia que la definición de iniciativas y/o proyectos no necesariamente se guía por el Diagnóstico Comunal de Seguridad o el Plan Comunal de Seguridad, especialmente en la primera fase de implementación del Programa, donde se define iniciativas y/o proyectos, previo al desarrollo de otros productos estratégicos.

Definidas las iniciativas y/o proyectos se establecen aquellas actividades que permitirán que se cumplan los objetivos, así como los instrumentos que permitan su monitoreo y evaluación. El estudio complementario 1 muestra que la mayor parte de estas iniciativas y/o proyectos se orientan hacia la prevención situacional, principalmente proyectos de recuperación de espacios públicos y reposición de luminarias, y algunas iniciativas de prevención social mayoritariamente orientadas a la intervención con niños, niñas y adolescentes.

La Subsecretaría elabora un “Protocolo de inversión”, el cual define las etapas, plazos y requerimientos técnicos - administrativos para la presentación de proyectos de prevención y seguridad, y en paralelo, se implementa un programa de capacitación y asistencia técnica a cargo del Departamento de Apoyo a la Gestión Municipal. Este proceso de capacitación se aboca a la preparación de los equipos ejecutores para el diseño de iniciativas y/o programas de prevención del delito. La asistencia técnica busca procurar que los proyectos sean consistentes con los problemas identificados, con el diagnóstico levantado, cuenten con una justificación basada en la realidad comunal, entre otros elementos.

Los municipios evaluados a partir del estudio complementario 1 manifiestan que los lineamientos definidos por la SDP para el diseño de proyectos y/o iniciativas son demasiado rígidos y no permitirían el diseño de proyectos adecuados a la realidad local.

#### ▪ ***Población objetivo, potencial y beneficiarios efectivos***

De acuerdo al diseño del Programa y la formulación de su propósito, la población beneficiaria son los Municipios. Así, la población potencial corresponde a todos los Municipios del país (345 en total). Ello se refrenda posteriormente en la Ley 20.965 en su Título IV A que señala que en cada comuna existirá un consejo comunal de seguridad pública<sup>17</sup>. De este modo, cada comuna deberá elaborar su Plan

---

<sup>16</sup> No existe concurso para la transferencia de recursos.

<sup>17</sup> La Ley 20.965 indica que en los casos de aquellas comunas cuyo número de habitantes no supere los 5.000, dos o más de ellas podrán constituir un consejo intercomunal de seguridad pública, o bien alguna de ellas participar del consejo comunal de una comuna colindante de mayor número de habitantes.

Comunal de Seguridad Pública<sup>18</sup>. Asimismo, se indica que “Las municipalidades, con el objeto de ejecutar los objetivos y metas relacionados con el plan comunal de seguridad pública, que sean de su competencia y que cuenten con el financiamiento respectivo, deberán llevar a cabo las acciones o medidas que correspondan en forma directa, o bien, a través de convenios celebrados con órganos públicos o privados, los que deberán adjuntarse al respectivo plan.”<sup>19</sup> En este sentido, el Programa está potencialmente dirigido a todos los Municipios del país. De modo secundario, son también beneficiarios los habitantes de las comunas de los Municipios seleccionados.

Se considera una duración de hasta 36 meses sujeto a disponibilidad presupuestaria de los años respectivos, sin exceder el año 2018 (lo que está establecido en la glosa correspondiente de la Ley de Presupuestos).

- **Población objetivo**

El Programa Plan Comunal de Seguridad Pública define centrar su trabajo en un número limitado de Municipalidades del país. Inicialmente se seleccionaron 74 comunas para participar en el Programa. Los criterios de selección fueron: (a) Criterio poblacional: se seleccionaron comunas de más de 60.000 habitantes (con este filtro se abarca alrededor del 75% de la población del país), lo que significó la identificación de 77 comunas que cumplían con dicha condición, (b) índice de riesgo socioeconómico, y (c) dependencia de la comuna al Fondo Común Municipal. El panel evaluador no cuenta con información precisa acerca del método de cálculo y ponderación de variables.

Luego, las comunas fueron categorizadas en 5 tramos, los que determinan los montos de inversión y número de profesionales a incorporar en los equipos municipales. El número de integrantes del equipo ejecutor a ser financiado por el Programa varía de acuerdo al tramo presupuestario establecido: 7 profesionales para el tramo A; 6 para el B; 5 para el C y 4 para el D y ninguno para el E.. Por su parte, los montos de inversión trianual definidos fueron de \$1.265.200.000 para el tramo A; \$1.049.600.000 para el B; \$771.600.000 para el C; \$566.800.000 para el D y 0\$ para el E. Cabe señalar, que no se cuenta con información respecto de la forma en que se determinaron los montos de recursos a transferir, ni el número de profesionales por tramo.

En base a estos criterios de focalización se definió una población objetivo de 74 comunas priorizadas para participar en el Plan Comunal de Seguridad Pública. Es importante mencionar que de los 74 Municipios que fueron seleccionados como población objetivo del Plan, al año 2016 solo 72 se encontraban participando. No participan las comunas de las Condes ni de Antofagasta; la primera rechazó su incorporación al programa, y la segunda presentó dificultades e incumplimientos durante la ejecución<sup>20</sup>, lo que implicó finalmente su no participación en el programa.

Se partió con un diseño de programa que contemplaba tres periodos de ingreso de comunas al programa: 32 en el 2014, y las siguientes se distribuían en su ingreso para los años 2015 y 2016<sup>21</sup>. Durante el 2015, con el anuncio en el discurso de la Presidenta de la República, dando cuenta del estado de la Nación, se adelantó el ingreso de las comunas contempladas para el 2016 al año 2015.

Entendiendo que la población potencial corresponde a los 345 Municipios de Chile, el Plan Comunal de Seguridad Pública comienza el año 2014 con una cobertura de un 9.2% de esta población potencial, alcanzando el año 2016 a cubrir un 20.9% del total de municipios del país con la incorporación de los 72 municipios al programa.

---

<sup>18</sup> La Ley 20.965 indica en su Artículo 104F que “El plan comunal de seguridad pública será el instrumento de gestión que fijará las orientaciones y las medidas que la municipalidad y los órganos y organismos señalados en el artículo 104 B dispongan en materia de seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones y facultades que la Constitución y la ley confieren al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y al Ministerio Público”.

<sup>19</sup> Ley 20.965 Artículo 104F.

<sup>20</sup> Ver Dictamen 038579N16 de la Contraloría General de la República del 24-05-2016, disponible en <http://www.contraloria.cl/appinf/LegisJuri/jurisprudencia.nsf/2c14219fb5bc2941042570990075ce9f/47ba3306aee4f79584257fbf004cf5b1?OpenDocument>.

<sup>21</sup> El panel no recibió información sobre el número considerado originalmente para cada año de implementación.

**Cuadro 1: Población Potencial y Objetivo Período 2013-2016**

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Beneficiarios Efectivos	% de beneficiarios respecto a población potencial	% de beneficiarios respecto a población objetivo
2013	Programa inicia el 2014				
2014	345	74	32	9.3%	43.2%
2015	345	74	73 <sup>22</sup>	21.2%	98.65%
2016	345	74	72	20.9%	97.3%
% Variación 2014-2016			125%		

Fuente: Elaboración propia en base a registro del Programa (Ficha de antecedentes del programa. Información complementaria. Evaluación de Programas Gubernamentales. Plan Comunal de Seguridad Pública, SPD 2027).

No obstante, la población objetivo del programa son los equipos municipales, el componente 3, “soporte al desarrollo de proyectos de inversión en materias de prevención”, aborda una población más amplia, los habitantes de la comuna, por lo que se incluyen también como población (potencial, objetivo y beneficiaria).

**Cuadro 2: Población Potencial y Objetivo Período 2013-2016**

Año	Población Potencial	Población Objetivo <sup>23</sup>	Población Beneficiaria	% de beneficiarios respecto a población potencial	% de beneficiarios respecto a población objetivo
2013	Programa inicia el 2014				
2014	17.819.054	12.847.838	6.324.442	35.49%	49.22%
2015	18.006.407	12.991.102	12.329.441	68.47%	94.91%
2016	18.191.884	13.134.332	12.465.127	68.52%	94.9%
% Variación 2014-2016			97.09%		

Fuente: Elaboración propia a partir de estimación de población anual del Instituto Nacional de Estadísticas

#### ▪ **Ámbito de acción territorial**

El programa definió ciertos criterios de focalización (comunas de más de 60.000 habitantes, índice de riesgo socio-económico, menor capacidad financiera municipal para abordar el problema), priorizándose entonces 74 comunas del país, sin alcanzar una cobertura nacional.

#### ▪ **Identificación de las fuentes de financiamiento**

Un primer elemento que debe destacarse del Programa es que si bien las acciones que considera son aquellas financiadas directamente por la Subsecretaría, en la gran mayoría de los Municipios preexistían equipos de diferentes tamaños y grados de profesionalización dedicados a tareas de seguridad ciudadana, cuya contratación es financiada con recursos municipales<sup>24</sup>. De la misma forma, no pocos municipios financian con recursos propios proyectos en materias de seguridad ciudadana. Una vez que un municipio adhiere al Programa y comienza su ejecución, son precisamente estos equipos y las acciones en materia de seguridad ciudadana que desarrollan los que se espera fortalecer

<sup>22</sup> Tal como ya se indicó el Municipio de Las Condes declinó participar en el programa y el Municipio de Antofagasta finalmente deja de participar en éste, por lo que el año 2016 sólo 72 Municipios participan en él.

<sup>23</sup> Población de las 74 comunas que forman la población objetivo para cada año.

<sup>24</sup> Por ejemplo, “respecto al equipo ejecutor del programa, el cual tiene como objetivo el fortalecimiento de la política local/municipal en la temática de seguridad, se aprecia la tendencia en aquellos municipios que cuentan con una orgánica mayor al respecto, la necesidad de incluir como coordinador/a del programa a un profesional funcionario municipal, dando cuenta del grado de integración del programa en la gestión municipal en torno al tema de seguridad” Estudio Complementario 1, “Análisis de implementación del programa plan comunal de Seguridad Pública en 8 Municipios seleccionados” pág.37.

mediante la contratación de personal adicional y el financiamiento de una cartera de proyectos de prevención del delito. Sin embargo, a pesar de la relevancia de dicho cofinanciamiento, la no existencia de un sistema unificado de registro contable/financiero que permita cuantificar los recursos con que cada Municipio concurre al financiamiento de acciones en materia de seguridad ciudadana no es posible estimar la cuantía de estos recursos. Es por ello que, se acordó con la contraparte DIPRES que el análisis de la información financiera del Programa se efectuaría única y exclusivamente sobre la base de la información financiera de la SPD. Considerando lo anterior, la siguiente tabla presenta los ítems presupuestarios del Programa.

**Cuadro 3: Desglose del Gasto Devengado del Programa 2014-2016 (Miles de \$ 2017)**

	2014	%	2015	%	2016	
1. Personal	0	0,0%	1.048.611	4,3%	1.160.316	5,5%
2. Bienes y Servicios de Consumo	797.425	8,0%	806.178	3,3%	897.305	4,2%
3. Transferencias	9.167.191	91,9%	22.650.207	92,4%	19.049.850	90,2%
4. Inversión	14.847	0,1%	10.972	0,0%	9.953	0,0%
5. Otros (Identificar)	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total	9.979.463		24.515.968		21.117.424	

▪ **Fuente:** Elaboración propia en base a Anexo 5 elaborado por la contraparte Institucional

Tal como puede observarse y de modo consistente con la estructura de componentes del Programa, las transferencias constituyen alrededor del 90% del Programa en todos los años en análisis, siendo el segundo ítem en importancia el gasto en personal (con excepción del año 2014 para la cual no se cuenta con información validada no obstante se solicitó su revisión al Programa). Es importante señalar que el Presupuesto de las transferencias permite no sólo financiar los proyectos de prevención situacional y/o social sino que también la contratación de profesionales para el fortalecimiento de los equipos preexistentes y los recursos necesarios para el levantamiento de un diagnóstico en materia de seguridad ciudadana en cada Municipio.

El siguiente cuadro muestra la participación del presupuesto del programa en el presupuesto de la institución.

**Cuadro 4: Presupuesto total del programa 2013-2017 (miles de \$ 2017)**

Año	Presupuesto total del programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)	Presupuesto del Programa proveniente de la Institución Responsable (a)	Presupuesto Total Institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)
2014	9.650.257	9.650.257	39.332.413	25%
2015	25.983.326	25.983.326	60.276.725	43%
2016	26.633.392	26.633.392	63.261.068	42%
2017	12.792.579	12.792.579	44.563.548	29%

El presupuesto de la Subsecretaría de Prevención del Delito sólo incorporó un ítem específico para el Programa (24.03.107) a partir del año 2015. No obstante lo anterior, el Programa comenzó a ser implementado durante 2014, contando con una transferencia de cerca de diez mil millones de pesos del Presupuesto de la Subsecretaría (25%). Los años 2015 y 2016, el Programa representa casi el 45% del programa de la Subsecretaría, cayendo a un 29% el año 2017.

Considerando la ventana completa de existencia presupuestaria del Programa (2015-2017), se observa una disminución de 49% en su presupuesto y una consiguiente reducción del Presupuesto de la Subsecretaría de un 27,4%.

- **Aspectos más importantes que caractericen la ejecución del programa.**

El Programa Plan Comunal de Seguridad Pública busca incorporar de manera sistemática a los Municipios a la prevención del delito, mejorando sus capacidades técnicas y de gestión en el enfrentamiento de esta temática. Si bien todos los municipios del país requieren un apoyo en este sentido, el programa inicialmente considera 74 municipios como población beneficiaria. La ejecución considera la selección de estos municipios en base, fundamentalmente, a la cantidad de habitantes de las comunas, optando por aquellas de mayor tamaño, lo que permite al programa afirmar que llega al 75% de la población del país, si bien no alcanza una cobertura nacional. Se considera una duración de tres años del programa, período en el que debe levantarse un diagnóstico de la situación de delitos y de condiciones de inseguridad en la comuna; asimismo se debe constituir un equipo de profesionales que apoye cada municipio participante instalados en cada uno de ellos; se conformará un consejo comunal de seguridad ciudadana el que priorizará un conjunto de iniciativas a desarrollar financiadas por la SPD; finalmente se contará en cada municipio participante con un plan comunal de seguridad ciudadana validado por los distintos actores que participen al interior de cada comuna, el que debiese ser coherente con el diagnóstico levantado y con las iniciativas priorizadas. La Subsecretaría de Prevención del Delito asesora técnicamente cada uno de los aspectos mencionados anteriormente.

El Programa no cuenta con información suficiente para caracterizar su implementación, razón por la cual se ejecutaron dos estudios complementarios que buscaron dar cuenta de ello. Por ejemplo, se destaca en ellos que existe una latencia temporal entre la constitución de los CCSP y la elaboración de los diagnósticos comunales, lo cual implicó la ejecución de un número considerable de proyectos sin contar con diagnóstico. Se mencionan a su vez, problemas derivados de los procedimientos administrativos en materia de licitaciones, vinculados tanto con las prácticas municipales, como con la gestión de la SPD a nivel central (por ejemplo, cambio de instrumentos asociado a la licitación de proyectos), y desfases importantes en las transferencias de recursos para la remuneración de los equipos ejecutores del PCSP. Si bien se destaca que el convenio sea trianual, los entrevistados destacan que en tres años no es posible instalar una política pública, generando incertidumbre en los equipos y las dependencias administrativas de los municipios, produciendo dificultades para proyectar la continuidad de ésta. Asimismo, entendiéndose que la implementación del programa no ha estado exenta de dificultades para todas las comunas analizadas, en todas ellas se percibe que se ha contribuido a la consolidación de una política más estructurada de carácter local en materia de seguridad.

## **Resultados de la Evaluación**

- **Respecto del diseño**

Las principales debilidades relevadas respecto del diseño son, en primer lugar, el que no existe un marco lógico validado por las autoridades responsables del programa, desde el inicio del proceso evaluativo; ello afecta de manera importante la visualización tanto de los productos esperados (es decir su eficacia y su eficiencia) y ello dificulta el que se sistematice por parte del programa la información necesaria que acredite la calidad de su implementación.

Asimismo, no se cuenta con un diagnóstico adecuado del problema a abordar, esto es la gestión municipal de la seguridad ciudadana. Si bien hay antecedentes de encuestas realizadas a Municipios del país sobre la temática de seguridad ciudadana, ello no es suficiente para identificar con precisión los aspectos de los que debiera hacerse cargo un programa con los objetivos que formula para su adecuado logro. Esto no permite contar con una línea base de información clara en cada uno de los Municipios a intervenir, que permita dimensionar los resultados que se esperan obtener. No es posible en este sentido, identificar la mejora de la gestión municipal en materia de seguridad ciudadana establecida como objetivo del programa.

Por otra parte, el primer criterio de focalización, población comunal, guía fuertemente la selección de comunas. Inicialmente se seleccionan aquellas 77 comunas con más de 60.000 habitantes, las que corresponden a alrededor de un 75% de la población del país. De este conjunto de comunas se seleccionan 74, excluyéndose del listado, entre otras, Lampa, Paine y Padre de las Casas. El panel no cuenta con información detallada respecto al algoritmo o los puntajes obtenidos por estas 3 comunas, pero esta exclusión parece tener elementos discrecionales. No se identifican atributos que la justifiquen. En tamaño poblacional las tres comunas excluidas tienen una población menor que las últimas que ingresaron (Las Condes, Providencia y Vitacura); respecto del indicador de riesgo, las tres comunas excluidas presentan un puntaje mayor que las que sí se incluyeron. Lo mismo puede señalarse respecto de la dependencia del Fondo Común Municipal, donde las tres comunas que quedaron fuera, presentan un puntaje mayor en esta variable. De hecho, la comuna con el puntaje más bajo de dependencia del Fondo Común Municipal incluida en el programa es Vitacura con 0 puntos. Las tres comunas excluidas presentan un puntaje superior a 0 puntos. Esta información pone en cuestión el criterio de focalización del programa al no poder clarificar por qué estas tres comunas (Lampa, Paine y Padre de las Casas) quedaron fuera del programa.

El diseño del programa no considera la actualización de los Diagnósticos comunales de Seguridad Ciudadana. Se plantea el levantamiento de estos solo una vez en el transcurso de los 3 años del Plan, tras lo cual no hay orientaciones respecto a una posible actualización o levantamiento de un nuevo diagnóstico. La dinámica de evolución tanto de los delitos como de la percepción de victimización de las personas tiene importantes variaciones en las ediciones anuales que se realizan a través de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y los datos del Sistema de Automatización Policial (AUPOL); ello implica la necesidad de una actualización periódica de la información de diagnóstico para que sea de utilidad. De hecho, en la Ley 20.965 se plantea que el Plan Comunal tiene una vigencia anual, lo que involucra la necesidad de actualizar en un plazo similar los diagnósticos.

Cada uno de los procesos descritos por representantes de la SPD y presentados en las orientaciones técnicas del programa no se plasman en las matrices de marco lógico entregadas por la SPD. Lo anterior puede afectar la continuidad del programa, dado que si los equipos cambian el aprendizaje de éstos tiene el riesgo de no transferirse.

Los indicadores que la SPD construye para dar seguimiento al propósito del programa y a cada uno de sus componentes son insuficientes porque no reflejan con claridad los resultados esperados, lo que refleja el escaso seguimiento que se realiza sobre los elementos centrales del programa. En este mismo sentido, el diseño del Programa carece de estrategias de evaluación del funcionamiento del mismo. Solo existe evaluación de los proyectos de intervención, lo que corresponde a solo uno de los componentes del Programa.

El diseño del Programa no clarifica las condiciones de salida de los Municipios del Programa, lo que sucede inevitablemente tras el tercer año, como máximo, de participación en el Programa.

A partir del análisis de la matriz de marco lógico considerada en la presente evaluación, el panel considera que ella no logra abordar adecuadamente los objetivos del programa, que su propósito no logra representar la complejidad de la intervención del Plan Comunal y que sus componentes no agrupan adecuadamente las actividades involucradas en la producción de Programa. Si se analizan las otras versiones presentadas por la SPD al panel, así como la enviada al Ministerio de Desarrollo Social, tampoco logran reflejar a cabalidad los distintos elementos del programa.

#### ▪ ***Justificación del programa***

Considerando la relevancia del tema de seguridad pública para la población, la responsabilidad del Estado de hacerse cargo de él, y el carácter multicausal del delito y la violencia, este Panel considera que su abordaje desde lo local es pertinente, tal como está avalado por la experiencia comparada. Así, el Municipio es el actor capaz de articular un trabajo intersectorial, siendo necesario incorporar la diversidad de experiencia de los Municipios y por ende una necesidad diferenciada de apoyo de

recursos, tanto para instalar como para mantener el programa. Sin embargo, tal como se estructura el programa, sin definir competencias a transferir, productos estratégicos, componentes que den cuenta efectivamente de lo que realiza el programa y un diseño de acompañamiento y supervisión de la ejecución preciso, no se contribuye a generar respuestas efectivas a nivel local.

## ▪ **Eficacia y Calidad**

Dado que la mayor parte de la información disponible entregada por la contraparte alude o se refiere a procesos y no a resultados del programa, fue complejo evaluar la eficacia a nivel de resultados intermedios. De este modo, se desarrollaron, dos estudios complementarios que permitieron incrementar la información disponible.

A nivel de propósito se definió como indicador el Porcentaje de Municipios con plan comunal que integran en el diseño de sus matrices de plan elementos de transversalidad y/o intersectorialidad respecto del total de Municipios con Plan Comunal. Sin embargo, no se cuenta con información para ninguno de los años del período considerado<sup>25</sup>.

El año 2014 que es el de inicio del programa, no es posible evaluar los indicadores de eficacia a nivel de componentes.

- En el caso del primer componente (*Equipos municipales de seguridad pública con competencias técnicas y metodológicas transferidas por parte de la SPD*), el indicador definido a nivel de Producto/Eficacia es el Porcentaje de municipios capacitados y asesorados en el año t respecto del total de municipios planificados para capacitar y asesorar en el año t; en este caso se logra llegar a un 100% el año 2016.
- En relación al componente 2 (*Asesorías y seguimientos realizados al cumplimiento de productos asociados al Programa Plan Comunal*) se define como indicador de Proceso/Eficacia el Porcentaje de municipios que cumplen con los productos asociados a la metodología del programa Plan Comunal de Seguridad Pública; durante el año 2014 y 2015 no se evidencian avances, los que sí se establecen para el año 2016, en donde en la gran mayoría de los Municipios (79,16%) cuenta con diagnósticos comunales, equipos instalados y recursos para proyectos, con la salvedad señalada anteriormente en términos que no se cuenta con planes comunales propiamente tales (ver nota al pie 25).
- En el caso del componente 3 (*Soporte al desarrollo de proyectos de inversión en materias de prevención.*) se definió el indicador de Producto/Eficacia el Porcentaje de proyectos en convenio que se ejecutan de acuerdo a lo planificado en el año t en relación con el número total de proyectos en convenio en el año t.; en este caso, no se contó con la información para poder evaluar el logro del indicador para ninguno de los años de ejecución.

Respecto de la muestra de comunas consideradas en el estudio complementario 1 “Análisis de Implementación del Programa Plan Comunal de Seguridad Pública en 8 Municipios seleccionados” se señala que los resultados de los diagnósticos locales reflejan las tendencias nacionales asociadas a la cifra de victimización y percepción de inseguridad; por su parte, existe cierta homogeneidad entre los proyectos y sus componentes; esto es, no se reflejan las idiosincrasias o necesidades locales particulares.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Adicionalmente, no se cuenta con Planes comunales propiamente tales; se presenta por parte de la institución avances en la construcción de estos planes que son matrices de marco lógico. Asimismo, no se cuenta con una operacionalización de los conceptos de transversalidad o intersectorialidad que permitan analizar los avances de los planes comunales.

<sup>26</sup> Estudio Complementario N° 1 Análisis de Implementación del Programa Plan Comunal de Seguridad Pública en 8 Municipios seleccionados, pág.37

A su vez, el primer estudio complementario “Análisis de implementación del programa Plan Comunal de Seguridad Pública en 8 municipios seleccionados”,<sup>27</sup> destaca las siguientes conclusiones referentes a la calidad del programa:

- 7 de los 8 municipios licitaron el desarrollo de los diagnósticos con consultoras externas. Una excepción relevante es el caso de Peñalolén, comuna en que el diagnóstico fue elaborado por parte de la Unidad Técnico Metodológica de la Dirección de Seguridad del municipio, siendo este municipio el único que desarrolla oportunamente este diagnóstico (el año del diagnóstico coincide con la ejecución de los primeros proyectos). Para los 7 municipios restantes, se detectó un periodo de latencia entre los primeros proyectos y el diagnóstico, siendo éste elaborado en fecha posterior.
- Los principales resultados de los diagnósticos locales reproducen las tendencias nacionales asociadas a la cifra de victimización y percepción de inseguridad. Asimismo, presentan homogeneidad en los componentes y tipos de proyectos, observándose una escasa perspectiva idiosincrática local en el tema de la seguridad. Se aprecia que los lineamientos técnicos tienden a homogenizar las soluciones a problemáticas locales en el tema de seguridad, lo que sumado al desfase en la organización de los procesos claves de implementación - diagnóstico, planificación y puesta en marcha proyectos - hace cuestionable la inversión de recursos económicos en procesos que buscan hacerse cargo de las problemáticas locales pero generan soluciones homogéneas, muy especialmente porque los instrumentos existentes no se utilizan del modo ni en el tiempo adecuado; el ejemplo más evidente es el diseño de proyectos con anterioridad a contar con el diagnóstico. Esto está asociado a los temas de procedimiento (tanto de los Municipios y la SPD), y se puede hipotetizar que también en un foco más centrado en la ejecución presupuestaria que al respeto de la lógica y metodología de implementación. De este modo, las dificultades señaladas respecto de dichos procesos afectan directamente en la calidad de los proyectos diseñados,

Complementariamente a lo señalado en el párrafo anterior, en los Municipios analizados existen desfases importantes en las transferencias de recursos para la remuneración de los equipos ejecutores del PCSP, lo que incide nuevamente en la calidad de los resultados esperados.

Por otra parte, en términos de la satisfacción de los usuarios, este mismo estudio complementario (“Análisis de implementación del programa Plan Comunal de Seguridad Pública en 8 municipios seleccionados”) da cuenta de que en relación a la “identificación y categorización de instrumentos utilizados en cada uno de los procesos de la implementación del programa, los entrevistados no otorgan la información necesaria para la categorización específica de éstas. No obstante, se desprende la existencia de instrumentos de gestión administrativa, técnica y jurídica. El surgimiento inespecífico de esta clasificación es a partir de un discurso de molestia por la rigidez técnica, y en otros casos, por los continuos cambios en los formatos de herramientas de gestión jurídica y administrativa por la SPD, transformándose en un *obstaculizador* en el proceso de implementación”<sup>28</sup>.

Se valora positivamente que el convenio sea trianual. Sin embargo, a pesar de esta evaluación se declaran algunas dificultades; la mayoría de los entrevistados expresa que en tres años no es posible instalar una política pública; al no estar predefinida la continuidad o los mecanismos que la aseguren, se genera incertidumbre en los equipos y las dependencias administrativas de los municipios, lo que genera dificultades para la proyección del programa.<sup>29</sup>

Los procesos identificados en el estudio complementario 1 vinculados a la implementación del PCSP son el establecimiento de convenios, diagnóstico comunal, conformación de equipo ejecutor, CCSP, matriz del marco lógico, y cartera de proyectos. Por una parte, no se aprecian diferencias significativas respecto del estándar que el programa ha prescrito en relación de sus procesos en la operación; sin

---

<sup>27</sup> El objetivo del estudio fue “Caracterizar y Analizar el proceso de implementación del programa Plan Comunal de Seguridad Pública en una muestra de 8 Municipios de las regiones Metropolitana, Valparaíso y Bío Bío”.

<sup>28</sup> Estudio Complementario 1 “Análisis de implementación del programa Plan Comunal de Seguridad Pública en 8 municipios seleccionados”, pág. 38

<sup>29</sup> Ibid

embargo, no todos estos procesos, como se señaló anteriormente al describir los componentes del programa se encuentran incorporados en la matriz de marco lógico utilizada en la evaluación de éste.

▪ **Economía**

Los recursos considerados por la Ley de Presupuestos permiten que el Programa financie tres convenios de transferencia de recursos que posibilitan su implementación en las comunas participantes. El primero de ellos es el convenio de transferencias mediante el cual se asegura que los municipios puedan contratar, por la vía de licitaciones, el levantamiento de diagnósticos. Considerando la naturaleza de este tipo de estudios en el contexto del Programa, de los tres años en análisis sólo el 2015 se consideró presupuesto para este tipo de convenios, ascendiendo en dicha ocasión a una fracción del orden del 5% del presupuesto total del año. El segundo convenio es aquel que posibilita la contratación de profesionales para el fortalecimiento de los equipos comunales en materia de seguridad pública. Considerando la duración del Programa, el tipo de gastos financiado por estos convenios y la velocidad de incorporación de municipios al Programa, los montos contemplados concentraron entre los años 2014 y 2016 alrededor del 15% de su presupuesto, aumentando significativamente el 2017 dada la reducción en la importancia relativa del presupuesto destinado a financiar proyectos. Finalmente, el tercero y más importante en términos de la importancia relativa del presupuesto asignado, es la transferencia de recursos para financiar la ejecución de proyectos de dos tipos:

- a. Proyectos de Prevención social entre los que se incluyen proyectos de prevención de inicio de trayectorias delictivas en, reinserción social post penitenciaria, prevención de la violencia escolar, prevención y apoyo comunitario a víctimas y prevención comunitaria de la violencia y el delito.
- b. Proyectos de Prevención situacional: sistema de alarmas comunitarias, construcción y recuperación de equipamiento comunitario, recuperación de espacios públicos, sistemas de iluminación peatonal y sistema de tele protección tales como la instalación de cámaras de televigilancia.

Este tipo de convenios concentra entre los años 2014 y 2015, alrededor de 65% en proyectos situacionales y 13% en proyectos sociales, acumulando entre ambos una proporción que varía entre 83% en 2014 y 60% el 2016 conforme terminan paulatinamente los proyectos financiados.

**Cuadro 5: Fuentes de Financiamiento del programa 2014-2017 (Miles de \$ 2017)<sup>30</sup>**

Fuentes de Financiamiento	2014		2015		2016		2017	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Presupuestarias	10.622.034	100%	26.645.250	100%	27.023.193	100%	12.792.579	100%
1.1. Asig. Prog.	10.283.760	96,8%	25.983.326	97,5%	26.633.392	98,6%	12.792.579	100%
1.2. Asig. Ins. responsable	338.274	3,2%	661.924	2,5%	389.801	1,4%	0	0%
1.3. Aportes en Ppto otras Ins. Pub.	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2. Extrapresupuestarias	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2.1 Otras fuentes	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Total	10.622.034		26.645.250		27.023.193		12.792.579	

**Fuente:** Elaboración propia en base a Anexo 5 elaborado por la contraparte Institucional

De la información desplegada resulta procedente analizar al menos tres elementos. En primer lugar, se observa una trayectoria ascendente de los recursos del Programa entre el primero y segundo año, la que luego se estabiliza en el presupuesto del año siguiente y finalmente un decrecimiento significativo hacia el año 2017. Esta dinámica es el reflejo del hecho de que las 72 comunas en las que el Programa se ejecuta se han ido adhiriendo paulatinamente (32 el 2014 y 41 el 2015). Es importante señalar sobre

<sup>30</sup> Recursos consignados en la ley de presupuesto de cada año

este punto que para efectos de la selección de los municipios y para determinar la magnitud de la inversión total a destinar a cada uno, todos los municipios del país con una población superior a 60.000 habitantes fueron categorizados sobre la base de un índice de priorización que sintetizó tres atributos de los municipios: Cantidad de habitantes, vulnerabilidad social y dependencia del fondo común municipal. En un segundo paso, sobre la base del índice estimado en el paso anterior todos los municipios fueron categorizados en 5 tramos de priorización sobre la base de los cuales se determinó la cantidad máxima de recursos a transferir hasta el año 2018, en concordancia con lo establecido en la glosa presupuestaria. La siguiente tabla presenta algunos de los atributos de cada tramo:

**Cuadro 6: Tramos de financiamiento máximo y número de profesionales asignados a Municipios**

Tramo	Inversión total	N° Profesionales definidos	Municipios por tramo
A	\$1.265.200.000	6	2
B	\$1.049.600.000	4	14
C	\$771.600.000	4	34
D	\$566.800.000	3	19
E	\$0	0	3

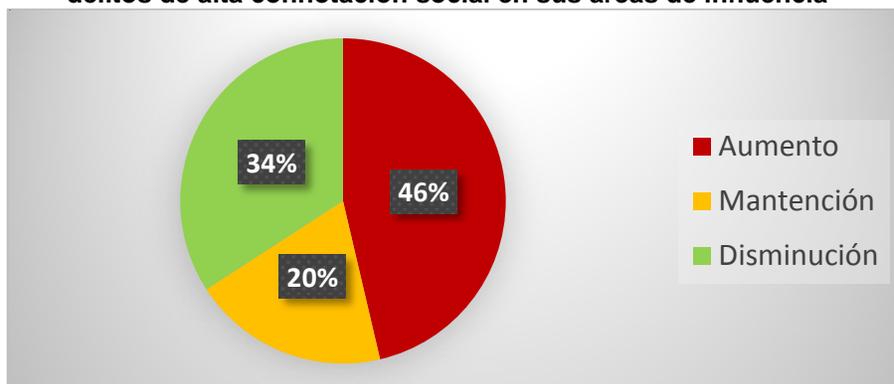
*Fuente: Elaboración propia en base Ficha de Antecedentes del Programa*

El análisis de la información disponible indica que la ejecución de los recursos del programa respecto a su presupuesto original tiene una tendencia a la disminución, respecto del presupuesto vigente. Esto es, durante un ciclo anual, el presupuesto del Programa sufre modificaciones que al ser consideradas en el análisis de la ejecución hacen desaparecer la sub ejecución. A manera de ejemplo, si bien en el año 2015 se alcanza un 99,5% y 2016 un 96,8% de gasto devengado del Programa respecto al gasto vigente, el presupuesto vigente del Programa alcanza sólo a un 92% y 78,1% del Presupuesto Inicial de dichos años respectivamente. Por otro lado, considerando la modalidad de registro de la información financiera del Programa, según la cual el devengo del presupuesto del Programa se efectúa al momento de la transferencia a los Municipios, para corroborar la adecuada materialización del gasto, es necesario analizar la dinámica de las rendiciones de los recursos transferidos, para lo cual la contraparte institucional emitió un reporte a Mayo del año en curso. Es así como al analizar los recursos transferidos el año 2014, se observa que el 96% de ellos fueron rendidos, sólo registrándose rendiciones por debajo de un 90% en 4 de los Municipios participantes. Este panorama cambia radicalmente al analizar los recursos transferidos durante el año 2015, ya que se observan recursos rendidos por sólo un 57% de lo transferido, constatándose sólo 11 de los 72 Municipios con recursos rendidos por sobre el 90%. De la misma forma, se observan 31 Municipios que han rendido 50% o menos de los recursos transferidos. Por último, al repetir los cálculos en el año 2016, la información facilitada por la SPD da cuenta de que en ninguno de los Municipios se registran rendiciones por sobre un 50% de los recursos transferidos ese año. Más aún, en 39 de los Municipios los recursos rendidos no alcanzan siquiera al 20% de lo transferido. De la misma forma, la información facilitada por la SPD permite caracterizar la información de devoluciones efectuadas por los Municipios de los montos transferidos, observándose para el año 2014 que las devoluciones alcanzan en total a un 4,7% del presupuesto original, para luego, en los años 2015 y 2016, registrarse montos que ascienden sólo al 1,6% y 0,8% de los recursos transferidos. En definitiva, se observa un panorama en que si bien la información de devengo por la vía de transferencias daría cuenta de una alta capacidad de ejecución, la constatación de la materialización del gasto en la producción de los componentes, utilizando como referencia la información de rendiciones, evidencia una situación radicalmente distinta sobre todo a partir del año 2015, momento a partir del cual prácticamente menos de la mitad de los Municipios participantes ha rendido un 50% o más de los recursos transferidos.

▪ **Resultados intermedios y Finales**

Uno de los estudios complementarios a la EPG tuvo entre sus objetivos la estimación del grado en que los proyectos situacionales implementados en una muestra predefinida de 21 Municipios<sup>31</sup>, permitieron reducir las tasas delictuales en aquellos sectores en los que se implementaron. Esencialmente se trata de la verificación de la eventual modificación de indicadores de denuncias por delitos en las áreas de influencia de una muestra de 41 proyectos ejecutados en estas comunas para los cuales se contó con información geo referenciada de sus áreas de influencia. El siguiente gráfico despliega los 41 proyectos clasificados considerando si en sus áreas de influencia se constata o no modificaciones en las tasas de delitos de alta connotación social al contrastar la situación sin proyecto con la situación actual.

**Ilustración 1: Proyectos situacionales segmentados en función de la evolución de tasas de denuncia de delitos de alta connotación social en sus áreas de influencia<sup>32</sup>**



Fuente: Elaboración Propia sobre la base de estudio complementario

La evidencia recolectada indica que sólo en el 34% de los proyectos se observa reducción de las tasas de denuncia de delitos de alta connotación social en sus áreas de influencia, lo que da cuenta de una limitada capacidad de logro en el cumplimiento de sus objetivos. Aun cuando el ejercicio realizado no permite obtener resultados causales, es de esperar que el número de denuncias de delitos no aumenten en las áreas de influencia de los proyectos desarrollados.

Por otro lado, dado que se ha establecido que los Componentes 1 y 2 tienen por usuarios a los Municipios y el componente 3 a los habitantes de las comunas, la siguiente tabla despliega la información de gasto promedio por Municipio en cada componente

**Cuadro 7: Gasto Promedio por Unidad de Producto/Beneficiarios 2013-2016 (Miles de \$ 2017)<sup>33</sup>**

	2014	2015	2016	Variación 2014- 2016
Componente 1	7.364,06	1.487,03	849,32	-88,5%

<sup>31</sup> Alto Hospicio, Cerro Navia, Concepción, Copiapó. El Bosque, Huechuraba, La Florida, La Granja, La Pintana, Lo Espejo, Lo Prado, Los Andes, Maipú, Melipilla, Ovalle, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolen, Puente Alto, San Bernardo, San Pedro de la Paz, Valparaíso

<sup>32</sup> Se definen tres categorías. SIN MEJORA : Son aquellos proyectos que no disminuyen de manera significativa la cantidad de delitos ocurridos en el área de influencia, respecto de la proporción de la comuna, para el periodo de análisis. CON MEJORA: Son aquellos proyectos que disminuyen significativamente la cantidad de delitos ocurridos en el área de influencia, respecto de la proporción de la comuna, para el periodo de análisis. SIN VARIACIÓN SIGNIFICATIVA: Son aquellos proyectos en los cuales se registra una variación porcentual entre -5 y 5% para el periodo estudiado.

<sup>33</sup> En el caso de los componentes 1 y 2 los denominadores utilizados para el cálculo del gasto promedio por componente por año fueron 32, 73 y 72 comunas para los años 2014, 2015 y 2016 respectivamente; mientras que en el caso del componente 3 los denominadores de los cálculos de gasto promedio por usuario fueron 6.324.442, 12.329.441 y 12.465.127 habitantes de las comunas atendidas.

Componente 2	7.856,50	12.102,9	19.154,78	143,8%
Componente 3	1,41	1,87	1,56	10,6%
Total	N/A	N/A	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia en base a registro del Programa, información de estimación de población anual del Instituto Nacional de Estadísticas y Anexo 5 EPG elaborados por la SPD

Tal como puede observarse, si bien es cierto el tránsito del año 2014 al 2015 implicó la incorporación de un número sustantivo de Municipios al Programa, dicho evento estuvo acompañado al menos en los componentes 2 y 3 de paulatinos aumentos en el Presupuesto, razón por la cual el resultado final de la interacción entre ambos eventos es un aumento de 143,8% en el presupuesto del componente 2 y otro de 10,6% en el componente 3. De particular importancia resulta el análisis de la evolución del gasto unitario del componente 3 considerando que este consiste de una proporción de alrededor del 90% del presupuesto del Programa. En efecto, si bien se observa un aumento total en la ventana de análisis del Programa de 10,4%, este valor es el resultado de una expansión cercana al 32% en el tránsito del año 2014 al 2015, el gasto unitario se reduce en alrededor de un 16,6% en el tránsito del 2015 al 2016, siendo esta última variación atribuible casi por completo a una reducción presupuestaria más que un aumento del número de comunas participantes y por consiguiente, un mayor número de personas usuarias.

Respecto a los indicadores de gastos en producción, gasto en administración y gasto total unitarios del Programa, dado que el formato del anexo 5 contempla una estructura para el despliegue de la información en que no se efectúa una distinción de gastos en administración por componente, la siguiente tabla despliega los costos de producción y administración del total del Presupuesto ejecutado por el Programa por Municipio, en lugar de por residente en los municipios participantes en el Programa.

**Cuadro 8: Gasto de producción y administración por Municipio 2014-2016 (miles de \$ 2017)**

Año	Gasto producción componentes por municipio <sup>34</sup>	Gasto administración por municipio	Gasto total programa por municipio <sup>35</sup>
2014	294.602	17.257	311.858
2015	329.815	6.020	335.835
2016	290.477	2.820	293.298
Variación 2015-2016	-1,4%	-83,7%	-6,0%

Fuente: Elaboración propia en base a registro del Programa (Ficha de antecedentes del programa. Información complementaria. Evaluación de Programas Gubernamentales. Plan Comunal de Seguridad Pública), información de estimación de población anual del Instituto Nacional de Estadísticas y Anexo 5 EPG elaborados por la SPD

Un primer elemento relevante a considerar es el hecho de que el gasto en administración por Municipio no supera nunca el 6% del Presupuesto total del Programa, lo que es propio de un Programa en el cuál la mayor parte de los recursos se destinan al financiamiento de proyectos de inversión (situacional o social). Otro elemento a destacar de la evolución del gasto en Administración por Municipio es que la interacción entre un número creciente de Municipios incorporándose al Programa y un gasto en administración que se reduce año a año es finalmente una reducción significativa del gasto en

<sup>34</sup> El gasto total de componentes por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto de producción de los componentes del programa por el N° de beneficiarios efectivos. Los gastos de producción de los componentes del programa están consignados en Cuadro 6 del Anexo 5: Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

<sup>35</sup> El gasto del Programa por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto del programa por el N° de beneficiarios efectivo. El total de gasto del programa está consignado en Cuadro 4 de Anexo 5: Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

administración por Municipio (83,7%). Por su parte en el caso del gasto en producción se observa sólo una pequeña reducción en el costo unitario (1,4%), lo que es el producto de la relativa estabilidad en el presupuesto del componente 3 durante el período de mayor incorporación de municipios al Programa (2015-2016).

#### ▪ **Desempeño Global**

(a) A nivel de diseño el programa presenta un conjunto de debilidades:

- El diagnóstico levantado para la selección de los Municipios permitió identificar a 74 de éstos para dar inicio al programa el año 2014. Los elementos presentados en el diagnóstico, tomaron en consideración las variables de tamaño de población, vulnerabilidad social y dependencia al Fondo Común Municipal. Sin embargo, no hay antecedentes respecto a estas variables para relacionarlas directamente ni con la problemática de seguridad pública a nivel territorial, ni con la capacidad de gestión de los Municipios en esta misma temática, por lo que puede concluirse que no existe un adecuado diagnóstico de la problemática a abordar, que permita identificar y establecer una línea base del programa para realizar un adecuado seguimiento a la ejecución del mismo en términos de sus principales resultados.
- El Programa, durante el proceso de evaluación, no pudo reproducir a través de los criterios explicitados en la viñeta anterior, la selección de las 74 comunas, entre 77 potencialmente elegibles, por lo que pudo haber espacio para la discrecionalidad en la selección de los Municipios.
- Dado el problema de intervención, la gestión municipal de la Seguridad Ciudadana, se debiera haber considerado un indicador al respecto al seleccionar los municipios a participar. Como este ejercicio no se hizo, comunas con experiencia previa en materias de Seguridad Ciudadana recibieron recursos que fueron marginales en sus presupuestos, tales como en el caso de Vitacura, Providencia y Viña del Mar<sup>36</sup>, y asimismo considerando la cantidad de personas que trabajan en el ámbito de la seguridad pública, tal como se evidencia en estudios anteriores<sup>37</sup> y en el Estudio Complementario 1<sup>38</sup>. Si bien todos los Municipios del país constituyen la población potencial de este programa, la distribución de los recursos pudo optimizarse considerando la capacidad de gestión previa de los Municipios en la materia.
- Respecto a la lógica vertical del marco lógico evaluado, se considera que su diseño es deficiente, ya que los productos o servicios que entrega el programa no están adecuadamente expresados en

---

<sup>36</sup> El *Municipio de Vitacura* reporta en su cuenta pública 2016 haber destinado a seguridad ciudadana MM\$2.507; esta cifra se obtuvo descontando todos los gastos asociados a personal y los guardias en servicios municipales considerados en el ítem vigilancia que consigna un presupuesto de MM\$4.507 (Cuenta Pública 2016 Municipalidad de Vitacura disponible en [https://www.vitacura.cl/resources/descargas/cta\\_publica/cuenta\\_publica\\_2016/cuenta\\_publica\\_2016.pdf](https://www.vitacura.cl/resources/descargas/cta_publica/cuenta_publica_2016/cuenta_publica_2016.pdf)), en comparación a los MM\$200 transferidos ese año por el Programa Plan Comunal de Seguridad Pública (menos de un 10% del presupuesto total asignado por el Municipio).

El Municipio de Providencia, por su parte, recibió el año 2016 una transferencia de MM\$150 desde el Programa Plan Comunal de Seguridad Pública, mientras que el total de presupuesto destinado a Servicios de Vigilancia y Seguridad Vecinal fue de MM\$1.968, no contándose con un desglose de esa cifra (Cuenta Pública 2016 Municipalidad de Providencia disponible en <http://firma.providencia.cl/dsign/cgi/sdoc.exe/sdoc/document?id=DUkMER3rjmkQD8OUVHSR3g%3D%3D>).

En el caso del Municipio de Viña del Mar el año 2015 el programa Plan Comunal de Seguridad Pública, le transfirió un total de MM\$252, mientras que en su Cuenta Pública informa que en el ámbito de Seguridad Ciudadana y Programas de Protección (no se detalla la asignación entre estos dos ámbitos relacionados) se ejecutaron MM\$1.443. (Cuenta Pública 2015 Municipio de Viña del Mar disponible en <http://www.vinadelmarchile.cl/uploads/2014/07/20140707222948-cuenta-publica-2015.pdf>)

<sup>37</sup> Por ejemplo en el caso de Rancagua la Dirección de Seguridad Pública se crea el año 2010; el año 2013 en Temuco el 60% del presupuesto destinado a seguridad provenía de fondos propios (Lagos, R. Ed. 2016, Seguridad pública en Chile: del fenómeno global a la acción local, disponible en <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/11/seguridad-publica-montaje-1.pdf>)

<sup>38</sup> El estudio Complementario 1 "Análisis de implementación del programa plan comunal de Seguridad Pública en 8 Municipios seleccionados" fue un estudio de tipo cualitativo con un diseño de análisis de casos, enfocado en el análisis de la implementación del programa en cada municipio, y utilizando la información de múltiples fuentes de carácter primario y secundario, seleccionando una muestra de 8 Municipios, considerando los tramos de inversión trianual definidos por el Programa. En la Región Metropolitana se seleccionó un Municipio en cada tramo, distribuidos diferencialmente en términos geográficos: Puente Alto (tramo A); Maipú (tramo B); Peñalolén (tramo C); y, Huechuraba (tramo D). En la Región de Valparaíso se seleccionó dos Municipios del tercer tramo (no hay comunas del primer, segundo tramo y cuarto tramo en esta región): Valparaíso y de Los Andes. En la Región del Bío Bío: un Municipio del segundo y cuarto tramo respectivamente (no hay comunas del primer tramo en esta región), por lo que se consideró a los Municipios de Concepción y San Pedro de la Paz.

los componentes, no permitiendo cumplir el propósito del Programa. El propósito propuesto “Municipios incrementan sus capacidades técnicas y de gestión para abordar los factores de riesgo asociados a delitos, violencia y percepción de inseguridad” no da cuenta de la multidimensionalidad del programa, que aborda elementos como la generación de productos estratégicos para la gestión de políticas públicas a nivel local y el desarrollo de iniciativas y/o proyectos de prevención. En síntesis, los 3 componentes del marco lógico no contemplan un conjunto de actividades centrales para la ejecución del programa, como lo son la instalación de los Consejos Comunales de Seguridad Pública, el levantamiento de un Diagnóstico de Seguridad Ciudadana, la definición de una matriz de problemas comunales, el diseño de un Plan Comunal de Seguridad Pública e incluso el diseño de propuestas de iniciativas o proyectos que den respuesta a los problemas de seguridad a nivel comunal.

- Respecto al sistema de indicadores del Marco Lógico propuesto por la Subsecretaría de Prevención del Delito, se puede indicar que los indicadores a nivel de propósito no son suficientes para evaluar en qué medida se ha logrado que los municipios incrementen sus capacidades técnicas y de gestión para abordar los factores de riesgo asociados a delitos, violencia e inseguridad, y que los indicadores no siempre responden al componente o actividad que deben medir. Una nueva propuesta de indicadores requiere de un rediseño global de la matriz de marco lógico como herramienta de diseño y planificación del programa.
- En relación a los procesos de capacitación de los equipos, el Componente 1 se define como: “Equipos comunales de seguridad pública constituidos y con competencias técnicas y metodológicas transferidas por parte de la SPD”. Al respecto no hay una definición conceptual de lo que se entiende por competencias y la información disponible no permite describir las capacitaciones desarrolladas, entendiendo que la transferencia de capacidades técnicas se realiza a través de éstas. Se licitaron capacitaciones que consideraban un conjunto de productos a desarrollar, que no constituyen competencias<sup>39</sup>.
- El diseño del programa no considera la actualización de los Diagnósticos comunales de Seguridad Ciudadana. Se plantea el levantamiento de estos solo una vez en el transcurso de los 3 años del Plan, tras lo cual no hay orientaciones respecto a una posible actualización. La dinámica de evolución tanto de los delitos como de la percepción de victimización de las personas da cuenta de importantes variaciones en las ediciones anuales que se realizan a través de la ENUSC y los datos de AUPOL; ello implica la necesidad de contar con una actualización periódica de la información de diagnóstico para que sea de utilidad. De hecho, en la Ley 20.965 del 2016 se plantea que aunque el Plan Comunal tendrá una vigencia de cuatro años, sin perjuicio de lo cual el alcalde, asesorado por el consejo comunal de seguridad pública, deberá actualizarlo anualmente; ello involucra la necesidad de actualizar en un plazo similar la vigencia de los diagnósticos.
- Las orientaciones técnicas son percibidas como útiles por la muestra de usuarios en las 8 comunas que abordó el Estudio Complementario 1<sup>40</sup>, pero se considera que al mismo tiempo rigidizan excesivamente la gestión, pues no consideran las particularidades locales de cada Municipio como, por ejemplo, la existencia de diagnósticos previos.

---

<sup>39</sup> Las competencias corresponden a aquellas habilidades, capacidades y conocimientos que una persona tiene para cumplir eficientemente determinada tarea; esto es la dimensión técnica (los conocimientos o saberes), la metodológica (el saber hacer o la capacidad de aplicar los saberes), y la personal (saber ser). En el caso de las capacitaciones desarrolladas por Paz Ciudadana los objetivos planteados tienen que ver esencialmente con la transferencia de conocimientos, los que son planteados como objetivos de enseñanza y no de aprendizaje (tales como “entregar conocimientos a los Equipos Comunales relativos a los marcos conceptuales y teóricos asociados al delito y la violencia y estrategias de prevención”), algunos asociados al desarrollo de habilidades (“Desarrollar habilidades en los Equipos Comunales para generar diagnósticos locales de Seguridad”) y otros asociados a un proceso de asesoría en la construcción de los planes comunales (como “Apoyar el proceso de diseño de la Propuesta Preliminar de Plan Comunal de cada Equipo Comunal”). En el caso del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), aunque los objetivos específicos de la capacitación están formulados como objetivos de aprendizaje, declarando como uno de los tres objetivos específicos el que los “Equipos comunales del Plan Comunal de Seguridad Pública cuenten con competencias prácticas para diseñar, evaluar y gestionar proyectos de prevención en seguridad ciudadana”, el programa de trabajo no refleja de modo explícito el desarrollo de dicha competencia.

<sup>40</sup> “Estudio Complementario 1 Análisis de implementación del programa plan comunal de Seguridad Pública en 8 Municipios seleccionados”.

- El diseño del programa carece de estrategias de evaluación del funcionamiento del mismo. Solo existe una evaluación asociada a la selección de los proyectos de intervención, los que constituyen un componente del Programa.
- La sustentabilidad del programa no queda claramente establecida al término de los tres años de ejecución del mismo; si luego de este periodo se extiende el programa a más Municipios, o si se profundiza el apoyo a los 74 iniciales, o sobre quién financia el equipo (o parte de éste) que estaba contratado con cargo al programa.
- Siendo el tema de seguridad pública relevante para la población, dado que constituye parte de las obligaciones del Estado el hacerse cargo de él, y considerando el carácter multicausal del delito y la violencia el abordaje desde lo local es pertinente tal como está avalado por la experiencia comparada<sup>41</sup>. En nuestro caso sería el Municipio el llamado a ser el actor capaz de articular un trabajo intersectorial, siendo necesario incorporar la diversidad de experiencia de los Municipios, y por ende, una necesidad diferenciada de apoyo de recursos, tanto para instalar como para mantener el programa en el tema. Sin embargo, tal como se estructura el programa, sin definir competencias a transferir, productos estratégicos, componentes que den cuenta efectivamente de lo que realiza el programa y un diseño de acompañamiento y supervisión de la ejecución preciso, no se contribuye a generar respuestas efectivas a nivel local.

(b) A nivel de la gestión financiera del programa, se puede destacar lo siguiente:

- Respecto al análisis de la información financiera del Programa se constata, en primer lugar, una trayectoria presupuestaria coincidente con la paulatina incorporación de municipios. En efecto, en el tránsito al 2015, año en el que se suman 41 nuevos municipios, los recursos del Programa más que se duplican. En la misma línea, el hecho de que durante el año 2017 comience a cumplirse el plazo de 36 meses establecido en la glosa presupuestaria como la duración de los convenios se traduce en una sustancial disminución del presupuesto en este último año.
- Por otro lado, al analizar la evolución de los recursos del programa por componente, sin perjuicio de la dinámica descrita en el párrafo anterior, se observa una disminución paulatina de la importancia relativa del componente 1 de fortalecimiento a la gestión municipal en desmedro del componente 2 de asesoría a los municipios, lo que resulta consistente con la naturaleza del este producto ya que se espera que la transferencia de competencias y capacidades necesarias para la implementación del Programa sea más relevante al comienzo de la intervención.
- Un tercer elemento relevante de considerar es una paulatina ralentización de la ejecución presupuestaria de acuerdo a los antecedentes facilitados por el Programa. Si bien es cierto la ejecución presupuestaria 2016 alcanzaría prácticamente un 97%, dicho antecedente no da cuenta de dos elementos importantes. En primer lugar, importantes modificaciones presupuestarias que redundaron en una disminución del presupuesto original en un 8% el año 2015 y en un 19% el año 2016; y en segundo lugar el hecho de que la información de ejecución reportada sólo da cuenta de la transferencia de los recursos a los municipios participantes, mas no de la efectiva ejecución de dichos recursos en la materialización de los proyectos y/o contrataciones detalladas en los

<sup>41</sup> PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Noviembre 2013; Banco Interamericano del Desarrollo. Erik Alda Gustavo Beliz Editores ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. 2007; Kilsberg, B. Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina, revista NUEVA SOCIEDAD No 215, mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552. Disponible en [http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4228-001\\_g.pdf](http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4228-001_g.pdf); Arnaudo, R., Martin, L (Eds). Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas, Programa UR-BAL, Unión Europea. s/f; Chalom, M., Léonard, L., Vanderschueren, F., Vézina, C. Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía, 2001. Título original: Urban Safety and Good Governance: The Role of the Police / Sécurité urbaine et bonne gouvernance: Le rôle de la police (Nairobi, Kenya: Safer Cities Programme, United Nations Center for Human Settlements/ UNCHS – Habitat/Montreal, Quebec, Canada: International Centre for the Prevention of Crime/ICPC, 2001); Cuevas, E. et al. Cuevas, R (Ed.) Seguridad pública en Chile: del fenómeno global a la acción local, Ediciones UTEM, 2016, disponible en <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/11/seguridad-publica-montaje-1.pdf>; Paz Ciudadana, Aspectos claves acerca del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito, Conceptos, Ed. N° 15, mayo de 2010, disponible en <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/05/conceptos-15-aspectos-claves.pdf>.

convenios originales<sup>42</sup>, pudiéndose al menos constatar que en el 2016 ningún municipio registra rendiciones por sobre un 50% de los recursos transferidos ese año y que del total de recursos transferidos a 72 municipios, ese año sólo se registran rendiciones por un 19,5% de los recursos.

- El nivel de gastos de administración del Programa resulta levemente inferior a los de otros programas dependientes de la Subsecretaría tales como el Fondo Nacional de Seguridad Pública<sup>43</sup>. De todas formas, resulta verosímil suponer que podrían elevarse si se adicionase otros gastos en los que deben incurrir los municipios para financiar su implementación, de los cuales el programa no cuenta a nivel central con antecedentes sistematizados. No obstante lo anterior, dado que el programa tiene dentro de sus objetivos de más alta jerarquía el mejoramiento de la gestión en materia de seguridad ciudadana de los Municipios, estos recursos deberían clasificarse como gastos en producción en lugar de gastos en administración.

### (c) A nivel de resultados

- A partir de la información levantada en el Estudio Complementario 2<sup>44</sup>, sólo en el 34% de los proyectos desarrollados en las comunas de la muestra<sup>45</sup> se observa reducción de las tasas de denuncia de delitos de alta connotación social en sus áreas de influencia<sup>46</sup>, lo que da cuenta de una limitada capacidad de logro en el cumplimiento de sus objetivos.
- Respecto de las 21 comunas de la muestra considerada en el Estudio Complementario 2<sup>47</sup>, se señala que los resultados de los diagnósticos locales desarrollados en los proyectos situacionales reflejan las tendencias nacionales y no relevan las particularidades del área local ni de su dinámica. Así, este estudio indica que existe un heterogéneo nivel de coherencia entre los diagnósticos, matrices, ocurrencia efectiva de DMCS y focalización de proyectos situacionales. Sin embargo, en los casos donde se observa un mayor nivel de coherencia, coinciden en general con las mayores disminuciones comunales de DMCS para el periodo en estudio. Por otra parte, el Estudio Complementario 1 indica que “si bien la implementación del programa no ha estado exenta de dificultades para todas las comunas analizadas, en todas ellas se percibe que se ha contribuido a la consolidación de una política más estructurada de carácter local en materia de seguridad.

---

<sup>42</sup> Si bien en uno de los estudios complementarios efectuados en el contexto de la presente EPG se estableció dentro de sus objetivos la indagación en este tipo de aspectos ello finalmente resultó infructuoso debido a que no se contó con antecedentes suficientes para efectuar este tipo de análisis.

<sup>43</sup> Informe Final Evaluación de Programas Gubernamentales 2016, Fondo Nacional de Seguridad Pública.

<sup>44</sup> El estudio complementario 2 “Análisis territorial del efecto de los proyectos financiados por el Programa Plan Comunal de Seguridad pública en 21 Municipios seleccionados” buscó determinar la contribución de una muestra de proyectos financiados en el marco del Programa Plan Comunal de Seguridad Pública en el comportamiento de variables relacionadas con la seguridad pública, medidas con indicadores seleccionados de denuncias de Carabineros, en los territorios donde los proyectos se ejecutan, en 21 Municipios del país. La selección de la muestra se realizó en base a dos submuestras del total de municipios que participan del programa. La primera, corresponde a ocho municipios incluidos en el primer estudio complementario, que fueron seleccionados de acuerdo a un método estadístico en base a criterios de representación y relevancia. La segunda submuestra corresponde a 16 comunas definidas en los tramos A y B de inversión trianual del programa; considerando que existen tres municipios de la primera submuestra que están incluidos en la segunda submuestra, finalmente se analizó un total 21 municipalidades (casos). Se consideró la evaluación de la distribución territorial y efectos de los proyectos ejecutados al interior de las respectivas comunas; por lo que para algunos análisis solo se incluyeron los proyectos de tipo situacional, que alcanzan el 46% del total (423 de 926 iniciativas)

<sup>45</sup> Existen 14 proyectos que registran mejoras, 8 que no registran variaciones importantes o significativas, y 19 proyectos que no registran mejoras en la proporción de Delitos de Mayor Connotación Social ocurridos en sus zonas de influencia

<sup>46</sup> Para este cálculo se realizó una estandarización de las frecuencias originales, puesto que el análisis de la pura variación efectiva en número de delitos puede en primer lugar resultar espuria en los casos donde la cantidad de delitos en el área de influencia ha decaído (en número de DMCS), en un escenario donde existe una disminución del número de DMCS en la comuna u otro nivel subnacional (Alvear; 2016); por otra parte, se debe estandarizar la proporción de DMCS de la comuna y área de influencia entre sí (si se realiza un análisis de la pura variación efectiva en número de delitos se subvalorará el impacto en comunas donde existe un bajo número de delitos, y se sobrevalorará en el caso de las comunas con altas cifra de DMCS, lo que podría generar que en dos proyectos diferentes se obtenga una disminución igual en términos absolutos, pero que esta variación en términos relativos implique diferencias significativas en cuanto a su impacto final (Alvear; 2016)).

<sup>47</sup> “Análisis territorial del efecto de los proyectos financiados por el Programa Plan Comunal de Seguridad pública en 21 Municipios seleccionados”

Dicha premisa resulta variable de acuerdo al grado de avance y trayectoria en la construcción de una política local de seguridad en cada municipio<sup>48</sup>.

## 2. Principales Recomendaciones

El panel recomienda un rediseño completo del programa, considerando la vigencia de la ley 20.965, que incorpora la tarea de gestión local en el ámbito de seguridad pública de manera clara. Ello implica definir y gestionar los apoyos requeridos desde el organismo encargado del tema que es la Subsecretaría de Prevención del Delito. Al ser una temática nueva en la mayor parte de los Municipios del país, se requiere identificar con claridad los distintos componentes de un programa que pretende formar parte de un sistema de apoyo a la gestión municipal en este ámbito, presentando elementos que en la actualidad no se encuentran explícitos o no han sido conceptualizados<sup>49</sup>.

El Panel propone un nuevo conjunto de componentes, que reflejen de mejor manera el funcionamiento del Programa. Esta propuesta cuenta con 4 componentes: Fortalecimiento institucional, Formulación de planes Comunales de Seguridad Pública, Asistencia técnica y supervisión, y Diseño e implementación de proyectos de prevención.

Estos componentes permiten abordar los principales elementos del Programa Plan Comunal, la instalación y capacitación de equipos ejecutores de acuerdo a las características de cada Municipio, la instalación del Consejo Comunal de Seguridad Pública, el proceso de producción del Plan Comunal (Diagnóstico, Priorización de problemas, análisis de problemas y proyectos, entre otros), el trabajo de asesoría y supervisión realizado por la SPD y las actividades involucradas en el diseño e implementación de proyectos de intervención.

En términos de procesos de producción, esta nueva matriz permite explicitar elementos no considerados en los componentes y actividades definidos, como lo son la instalación del Consejo Comunal de Seguridad Pública, el levantamiento del Diagnóstico Comunal de Seguridad Pública y el diseño del Plan Comunal de Seguridad Pública.

Ello considerando que la ejecución de los planes comunales de prevención requerirá recursos que de acuerdo a lo establecido en el marco normativo deberán ser obtenidos a través de convenios con públicos o privados si es que no cuentan con recursos propios. En este sentido, debe contarse con diagnósticos más precisos de los requerimientos de los Municipios, de modo de identificar si lo que se requiere son recursos para financiamiento de iniciativas de un plan comunal, incorporación o fortalecimiento de equipos profesionales en el Municipio, formación en estrategias preventivas o de gestión en seguridad pública o en gestión de proyectos, puesto que ni las variables de selección de los Municipios ni los elementos abordados en los diagnósticos han considerado la variable gestión. Lo anterior permitirá establecer con claridad qué es lo que se traspasará como competencias a los Municipios. Este rediseño debiese considerar la temporalidad de implementación de diagnósticos y planes comunales y sus respectivas actualizaciones periódicas.

En este mismo sentido, se recomienda considerar la alta diferenciación existente a nivel local en términos de capacidades de gestión en la temática, de manera que los recursos disponibles se focalicen efectivamente en aquellos Municipios que más lo requieren, a partir de un diagnóstico adecuado del desarrollo de la temática de seguridad pública en los Municipios del país.

---

<sup>48</sup> Estudio Complementario 1, "Análisis de implementación del programa plan comunal de Seguridad Pública en 8 Municipios seleccionados", pág. 39.

<sup>49</sup> Por ejemplo, el concepto de gestión municipal, y su consideración en las variables de selección de los Municipios de modo de contribuir al logro del propósito planteado por el Programa.

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

**AGOSTO 2017**



**OFICIO ORD N° 2179**

**MAT.:** Respuesta Informe Final de Programas PCSP

Santiago, 30 de agosto de 2017

**DE : OSCAR CARRASCO CARRASCO**  
SUBSECRETARIO DE PREVENCIÓN DEL DELITO

**A : SERGIO GRANADOS AGUILAR**  
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Por medio del presente y junto con saludarlo, adjunto remito a usted respuesta institucional al Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales, acerca del Programa Plan Comunal de Seguridad Pública dependiente de nuestra Subsecretaría.

Sin otro particular y agradeciendo su gestión, le saluda atentamente,



**OSCAR CARRASCO CARRASCO**  
**SUBSECRETARIO DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

FSR/XVP/PTS/MMF/JCB/mir

Distribución:

- Archivo
- Oficina de partes SPD

16128951

## RESPUESTA INSTITUCIONAL A CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL Y RECOMENDACIONES EPG

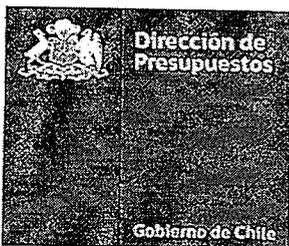
El Informe Final "Evaluación Plan Comunal de Seguridad Pública" ha entregado observaciones a nivel de diseño, gestión financiera y de resultados, las que han sido procesadas y respondidas en los informes preliminares por esta Subsecretaría. A modo de conclusión del proceso evaluativo corresponde hacer algunas consideraciones, especialmente en torno a las medidas a través de las cuales serán asumidas las recomendaciones que se desprenden del panel de evaluadores.

1. El programa evaluado, Plan Comunal de Seguridad Pública, durante 2017 cumple su ciclo de implementación, proyectándose para 2018 el cierre presupuestario conforme los recursos con ejecución y/o rendición pendiente.
2. La ley 20.965, que establece los Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública, plantea un nuevo contexto a la Subsecretaría de Prevención de Delito, en la medida que plantea una nueva gobernanza para la gestión de la seguridad, desconcentrada y descentralizada, esta vez teniendo a los 345 municipios del país como población potencial.
3. En función del nuevo contexto legal, la Subsecretaría de Prevención del Delito propone el diseño e implementación de un nuevo programa, sustentado en los desafíos que se plantean desde la ley y en los aprendizajes acumulados a partir de la experiencia del Plan Comunal de Seguridad Pública. Este programa estará orientado al apoyo y transferencia de capacidades a los municipios para la implementación de la ley, teniendo como propósito que los "municipios mejoran la gestión local de la prevención del delito y la violencia a través de diagnósticos comunales, financiamiento de proyectos de prevención y asesorías técnicas, en cumplimiento de la Ley 20.965."  
El nuevo programa propuesto está orientado a acompañar a los municipios en la implementación de sus Consejos Comunales de Seguridad Pública (CCSP) y los procesos y compromisos derivados del diseño e implementación del sus Planes Comunales de Seguridad Pública.
4. La Subsecretaría de Prevención del Delito ha asumido las observaciones y recomendaciones realizadas por el panel de evaluadores tanto en la implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública vigente como en la futura oferta preventiva a escala local.
5. En lo que respecta al programa evaluado, la Subsecretaría realizó los ajustes técnicos sugeridos por el panel de manera simultánea al proceso de evaluación. En efecto, en concordancia con los evaluadores, se fueron haciendo ajustes técnicos que permitieron subsanar algunos elementos abarcados por la evaluación. Tal es el caso del diseño de marco lógico del programa. Si bien el informe final reitera observaciones referidas al déficit de la matriz de marco lógico original, ésta fue reformulada durante el primer semestre,

disponiéndose desde entonces con un instrumento coherente, con componentes e indicadores que dan cuenta del desarrollo efectivo del programa, el que fue entregado formal y oportunamente al panel evaluador.

6. Además de los ajustes realizados al programa Plan Comunal de Seguridad Pública, el grueso de las observaciones han sido consideradas en la modelización de un nuevo programa dirigido a las comunas, que ya ha obtenido el RF por parte del Ministerio de Desarrollo Social, conforme se describe a continuación:

- Con relación a la necesidad de definir y medir la “capacidad de gestión previa de los municipios en la materia”, la Subsecretaría de Prevención del Delito realizará un estudio que permitirá durante el último trimestre del año en curso levantar una línea base sobre la capacidad de gestión de prevención del delito y la violencia de los 345 municipios del país. El índice analizará variables críticas de gestión, ponderándolas según su gravitación en el desarrollo de estrategias integradas y efectivas de seguridad, permitiendo levantar una línea base por municipio y evaluar la variación de la situación a un tiempo determinado de la intervención, lo que será el principal indicador de resultado a nivel de propósito del programa.
- Con relación a la necesidad de atender a la “diversidad de municipios, y las necesidades diferenciadas de apoyo de recursos”, el nuevo programa considerará la asistencia técnica y financiera en áreas deficitarias y acordes a las particularidades de cada municipio. Así, se proyecta tres líneas de financiamiento: de diagnóstico y estudios (pre-inversión, diseño de proyectos, etc.) de apoyo técnico para el desarrollo de planes comunales de seguridad pública y de proyectos de prevención propiamente tal (social y situacional).
- En particular, con relación a la necesidad de considerar la actualización de diagnósticos comunales de seguridad, el nuevo programa contempla dentro de sus componentes el apoyo para la realización de diagnósticos y estudios, contra presentación del correspondiente proyecto.
- Con relación a la necesidad de agilizar la ejecución presupuestaria en las comunas, el nuevo programa implicará pasar de un modelo de transferencia sustentado en convenios con aportes financieros de la Subsecretaría preestablecidos, a un sistema de postulación abierto durante todo el año. Las iniciativas postuladas podrán ser declaradas elegibles en la medida que cuenten con una validación técnica, para posteriormente ser susceptibles de financiamiento cuando cumplan con determinados criterios de priorización (cumplimiento de Ley 20.965, puntaje en índice de gestión, puntaje de evaluación técnica, dependencia FCM) y hasta que se agoten los recursos disponibles para el período presupuestario. Esta medida evitará tener recursos inmovilizados acoplando la transferencia de recursos con la ejecución de los mismos.



Reg. 83 - II

COPIA

ORD. N° 1376

ANT.: Ord. N° 1833 de DIPRES, de fecha 7 de diciembre de 2016.

MAT.: Envía Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2017.



SANTIAGO, 16 AGO. 2017

DE : **SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR**  
**DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

A : **SR. MARIO FERNÁNDEZ BAEZA**  
**MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA**

1. Como es de su conocimiento, en el marco de las facultades que le otorga a la Dirección de Presupuestos el artículo 52 del DL. N° 1263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento, se comprometió la evaluación del Programa Plan Comunal de Seguridad Pública en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales, cuyo informe final se adjunta.
2. En los próximos días corresponde informar los resultados de la evaluación al H. Congreso Nacional. Con este objeto, se solicita la elaboración de una respuesta institucional que refleje la opinión respecto del proceso de evaluación en su conjunto y la postura institucional frente a los resultados de la misma, con el fin de adjuntarla a los antecedentes que serán enviados al Congreso. Dicha respuesta deberá ser enviada a esta Dirección a más tardar el día 24 de agosto de 2017.
3. Cabe recordar que durante la evaluación se contó con la participación de profesionales de su Ministerio, designados como contrapartes: un coordinador ministerial y el equipo responsable del programa evaluado. El proceso de evaluación consideró la entrega de dos informes de avance y un informe final, los que fueron enviados oportunamente a su institución para comentarios, efectuándose además las reuniones técnicas respectivas.
4. Por otra parte, una vez enviado el informe final y la respuesta institucional al Congreso, comienza una nueva etapa de elaboración de compromisos a partir de las recomendaciones elaboradas por el panel evaluador. Para ello, DIPRES tomará contacto oportunamente con la contraparte de su institución para iniciar el trabajo de establecer, de común acuerdo, los compromisos institucionales que apunten a mejorar el desempeño del programa en aquellos aspectos señalados como deficitarios en la evaluación.

5. Para efectos de realizar las actividades señaladas, la División de Control de Gestión de esta Dirección se comunicará con el Sr. José Miguel González, contraparte de su Ministerio.
6. Quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecer la colaboración y buena disposición de su Ministerio en el proceso evaluativo, en particular, extender estos agradecimientos al personal del Programa evaluado cuya participación fue fundamental para llevar a cabo el estudio.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,

  
*Sergio Granados Aguilar*  
**SERGIO GRANADOS AGUILAR**  
Director de Presupuestos

*[Handwritten initials]*  
PDA/RDM/EGZ/FF

Adj.: CD con Informe Final Evaluación

Distribución

- Sr. Ministro del Interior y Seguridad Pública
- ~~Sr. Subsecretario de Prevención del Delito~~
- Sr. José Miguel González, Jefe Oficina de Planificación y Control de Gestión
- Sr. Patricio Tapia, Jefe División de Gestión Territorial
- Sr. Marcelo Muñoz, Coordinador Plan Comunal
- División de Control de Gestión
- Oficina de Partes DIPRES
- Archivo