

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

**PROGRAMA
FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN DEL DELITO
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA**

**PANELISTAS:
RODRIGO SALAS P. (COORDINADOR)
MARIANELA ARMIJO Q.
DECIO METTIFOGO G.**

ENERO - AGOSTO 2016

NOMBRE PROGRAMA: FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
AÑO DE INICIO: 2010
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior y Seguridad Pública
SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Prevención del Delito

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2012-2015

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2016: miles de \$4.899.869

1. Descripción general del programa

El Programa de Gestión en Seguridad Ciudadana es conocido como Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP), creado mediante decreto N° 1.061 del Ministerio del Interior, en diciembre de 2010. Este programa ha sido gestionado en el período de evaluación 2012-2015, en el contexto de dos Políticas de Seguridad Ciudadana. La primera de ellas, que cubre el período 2010-2014, está contenida en el Plan de Seguridad Pública 2010 – 2014, Chile Seguro; el que atendiendo a diversos datos sobre el efecto de la delincuencia en Chile, tiene como objetivo un abordaje integral y priorizado, abarcando desde la prevención social temprana hasta la reinserción de personas condenadas. En ese contexto el FNSP “busca fomentar y apoyar iniciativas de reducción del delito de municipios, corporaciones sin fines de lucro y la sociedad civil en general”¹. De este modo, se agrega a la Política de Seguridad Pública la dimensión de coproducción de condiciones de seguridad. Aún cuando el propósito del Programa declara “**mejorar las condiciones de seguridad ciudadana** en los territorios en los que se interviene”, este concepto no es definido por parte del programa, lo que dificulta la posibilidad de evaluar el efecto de las intervenciones.

La segunda política se establece en el documento del Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, "Seguridad para Todos" (2014-2018), el que define 5 ejes sobre los cuales construye su implementación y con los que el FNSP se vincula. Este plan reconoce como una de las principales demandas de la ciudadanía la de Seguridad Pública y la comprende como un derecho de las personas. La seguridad es entendida allí como la “protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de las personas, y su derecho a tener una vida digna”. Se plantea mejorar las tareas de prevención y de reducción del delito, en el que los **Planes Comunales de Seguridad Pública** constituyen el eje central de la política de gobierno en materia de inseguridad, violencia y delitos². La importancia gubernamental de esta iniciativa llevó a que la implementación de las intervenciones se completara en dos años en las 74 comunas del país consideradas. El programa “Plan Comunal de Seguridad Pública” corresponde al diseño metodológico central de la política de gobierno, dotando de recursos a las comunas sobre la base de las distintas realidades y necesidades locales, permitiendo así una planificación de mediano plazo. Su modelo

¹ Fuente: www.fnsp.cl y diversas páginas de difusión de gobiernos regionales. Actualmente la página web del FNSP declara que “busca incorporar a agrupaciones comunitarias, organizaciones sin fines de lucro, municipios y universidades al desarrollo y ejecución de iniciativas de prevención de la violencia y el delito”

² En el discurso del 21 de mayo de 2014, la Presidenta Bachelet señaló que “Impulsaremos el Plan Comunal de Seguridad Pública, que comprenderá la intervención de 74 comunas en un plazo de tres años, con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad de las personas, aportando soluciones adaptadas a las necesidades de cada territorio, mediante la focalización, la participación ciudadana y la coordinación de los servicios públicos, las policías y los municipios”.

programático estableció la entrega de recursos por tres años, directamente a los municipios focalizados, en función de tramos definidos dependiendo de las condiciones de vulnerabilidad social delictual y niveles de victimización³. Este programa tiene como objetivo mejorar la pertinencia y coherencia de la oferta de proyectos y programas dentro de cada comuna, implementando iniciativas que den solución a los problemas priorizados por la comunidad.

De acuerdo a lo señalado en el Plan "Seguridad para todos", el FNSP "se orientará a las comunas que no cuenten con inversiones focalizadas del Plan Comunal de Seguridad Pública y a las organizaciones de la sociedad civil que se interesen en desarrollar iniciativas en el ámbito territorial. Se priorizarán ideas innovadoras y de ejecución participativa. Se facilitará, además, el proceso de acceso a los fondos mediante capacitaciones y asesorías a las organizaciones que lo requieran en el período de postulación"⁴.

Asimismo su orientación principal se inscribe en el pilar de la participación ciudadana del Plan "Seguridad para Todos", que plantea que "una ciudadanía comprometida con la seguridad permite no sólo identificar los problemas, sino también la construcción de soluciones cooperativas". Vale decir, busca fomentar la coproducción de seguridad, incorporando a diversos actores, y con ello, potenciar las respuestas a problemas de violencias y delitos.

Según definición de la propia institución en material entregado para la presente evaluación, "este Programa busca aportar a la disminución de la violencia y el delito, mediante la incorporación de diversos actores a esta actividad, y lo hace mediante la aprobación de proyectos presentados por estos actores que buscan la disminución de los factores de riesgo que facilitan la violencia y el delito, y el fortalecimiento de los factores protectores que dificultan que se den estos males"⁵.

Se ha definido como **Fin** del programa "Contribuir a la reducción del delito⁶ y la victimización⁷".

Su **Propósito** ha sido definido como "Mejorar las condiciones de seguridad⁸ ciudadana en los territorios no cubiertos por otros financiamientos directos del Ministerio del Interior⁹".

³ La victimización es medida a partir de encuesta ENUSC. El cuestionario en su módulo de victimización consulta acerca de situaciones vividas en los últimos 12 meses. Mayor detalle de cuestionario ENUSC 2015 disponible en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/victimizacion2015/pdf/ENUSC_XII_Cuestionario.pdf

⁴ Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos (2014-2018), pág. 46, disponible en <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2014/10/Plan-Nacional.pdf>.

⁵ En este proceso evaluativo del FNSP, el panel ha considerado el marco lógico generado y utilizado en la primera evaluación del programa realizada el año 2011, en el contexto de la Evaluación de Programas Gubernamentales de Dipres (EPG 2011). En el período de evaluación 2012-2015 no se identificaron nuevas versiones de marco lógico aprobadas formalmente. En la actualidad el FNSP está trabajando en una nueva versión del marco lógico del Programa

⁶ El delito es toda acción u omisión voluntaria penada por la ley. Esta definición está contenida en el artículo 1º del Código Penal. En forma simple, es la comisión de un hecho que la ley castiga con una cierta pena. Lo que hace característico al delito, es la existencia de una norma jurídica que debe haber sido dictada con anterioridad al hecho, que amenace fija una sanción al que realiza el hecho.

⁷ Dentro de este concepto se incluye a la víctima entendida como la persona directamente ofendida por la comisión de un delito. En el caso que ésta no pueda ejercer sus derechos se considerarán víctimas el cónyuge y los hijos, los ascendientes, el conviviente, los hermanos y el adoptado o adoptante. Por victimización secundaria se entiende el efecto de una atención deficiente u hostil por parte de los órganos del Estado hacia una persona que ha sido víctima de un delito.

⁸ El concepto de seguridad se desarrolla en el Plan Chile Seguro, y sus 5 ejes estratégicos.

mediante la ejecución de iniciativas pertinentes”, entendidas como aquellas que responden a lo requerido en las bases de postulación y que incorporan las variables utilizadas para su priorización.

Se han considerado dos **componentes**: (a) “Proyectos territoriales en materias de prevención situacional, prevención social, control, asistencia a víctimas, reinserción y rehabilitación social e innovación y estudios” y (b) “Iniciativas exitosas y mejores prácticas identificadas, analizadas y difundidas”.

PRIMER COMPONENTE

El primer componente se define como “**proyectos territoriales en materias de prevención situacional, prevención social, control, asistencia a víctimas, reinserción y rehabilitación social e innovación y estudios**”, se consideran dos modalidades de financiamiento y selección de proyectos, lo que por cierto no las constituye en subcomponentes y/o líneas formalmente establecidos:

- Postulación a fondo concursable cuyo proceso de convocatoria y selección se encuentra establecido en las respectivas bases de licitación, cada año y,
- Asignación directa, que corresponde a la facultad de la Subsecretaría, según glosa presupuestaria, de aprobar proyectos por hasta el 15% de los recursos asignados al Fondo.

Independientemente de la modalidad en que se financien los proyectos, el programa define una tipología para clasificarlos que, en la evolución del Programa, ha implementado cambios específicos en algunos años. Para el año 2015 éstas fueron: a) Prevención Social que incluye prevención de violencia escolar, prevención comunitaria de la violencia y el delito, reinserción social postpenitenciaria, prevención y apoyo comunitario a víctimas, prevención de inicio a trayectorias delictuales en Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) e innovación psicosocial; b) Prevención Situacional que considera recuperación de espacios públicos, construcción y recuperación de equipamiento comunitario, instalación y/o recuperación de alarmas comunitarias, instalación o recuperación de cámaras de tele vigilancia e innovación situacional; c) Estudios de Seguridad Pública que incluyen caracterización sociodelictual, evaluación de acciones, proyectos y programas, violencias en espacios de alto impacto, estudios sobre convivencia social y estudios de temáticas específicas; d) Proyectos de Innovación en Seguridad Pública que consideran innovación en prevención social, innovación en prevención situacional e innovación en prevención social y prevención situacional¹⁰.

Considerando los proyectos adjudicados tanto por vía concurso como por asignación directa, el número de proyectos financiados por año y tipología es el siguiente:

⁹ Se refiere a financiamientos territoriales del Plan Chile Seguro ejecutados directamente por el Ministerio del Interior.

¹⁰ Durante los años 2012, 2013 y 2014 los proyectos de estudios e innovación en seguridad pública se agrupaban en una sola categoría; sin embargo, las bases de datos para esos mismos años desagregan la información en ambas tipologías

Cuadro 1: Número de proyectos anuales por tipología de proyecto

Tipología	2012	2013	2014	2015	Total general
Estudios en Seguridad Pública	4	0	8	6	18
Innovación en Seguridad Pública	5	18	8	0	31
Prevención Situacional	59	65	56	86	266
Prevención Social	56	32	46	62	196
Total general	124	115	118	154	511

Fuente: Base de datos FNSP

SEGUNDO COMPONENTE

El segundo componente se define como “**iniciativas exitosas y mejores prácticas identificadas, analizadas y difundidas**”; el programa considera las actividades de:

- Informe final de evaluación anual.
- Elaboración de catastro de buenas prácticas

En contraste con lo ocurrido con el primer componente en el caso del segundo componente no se cuenta con documentación que describa en detalle su diseño ni tampoco regule su implementación. Sólo se ha realizado una sistematización de iniciativas exitosas y mejores prácticas, que fue publicada el año 2014. (Manual de Buenas Prácticas, Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública 2014).

En dicho documento se señala que se trata de un instrumento de análisis cualitativo, que describe las particularidades de cada proyecto seleccionado y se analizan las principales características identificadas como buenas prácticas.

POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y BENEFICIARIA

La población potencial está definida como aquella que se ve afectada por el problema de la delincuencia y equivale a la totalidad de los habitantes del territorio nacional (17.865.185 habitantes en la proyección del INE para el año 2015), puesto que las diversas expresiones del delito pueden afectar potencialmente a los habitantes de cualquier territorio del país (Evaluación Programa 2011)

Tal como se ha señalado anteriormente, la restricción que se impone en el propósito del Programa es que se trata de “territorios no cubiertos por otros financiamientos directos del Ministerio del Interior”. Desde el año 2010 al 2014 mientras estuvo vigente el Plan "Chile Seguro" no se hizo ninguna precisión ni operacionalización normativa que permitiera hacer efectivo lo establecido en el Propósito original (y vigente a la fecha). Luego, a partir del año 2014 el Plan "Seguridad para Todos", expresamente estableció que el Fondo “...se orientará a las comunas que no cuenten con inversiones focalizadas del Plan Comunal de Seguridad Pública y a las organizaciones de la sociedad civil que se interesen en desarrollar iniciativas en el ámbito territorial”. Esta orientación tampoco se tradujo, al menos durante el año 2014, en ninguna operacionalización normativa que permitiese hacer efectivo lo establecido en el Propósito. La primera ocasión en que en las Bases del Programa se establece alguna restricción o inhabilidad para operacionalizar el

objetivo del Programa definido en el propósito, es el año 2015. Efectivamente en dicha Resolución se establece lo siguiente:

“Podrán postular proyectos destinados a mejorar las condiciones de seguridad de la población, las siguientes instituciones y organizaciones:

- Municipalidades no incorporadas al año 2015 en el Plan Comunal de Seguridad Pública;
- Universidades;
- Organizaciones Comunitarias (Juntas de Vecinos, Uniones Comunales, Mesas Barriales o similares);
- Organizaciones privadas sin fines de lucro”¹¹.

Es decir, se establece una restricción respecto al tipo de postulantes, más no respecto a la focalización territorial de los recursos expresada en los objetivos originales y vigentes hasta la actualidad la que tiene efecto sólo respecto de los municipios como instituciones postulantes, pudiendo presentarse en cualquier comuna del país entidades como las restantes enumeradas¹².

De esta manera, los habitantes de un mismo territorio (población) podrían estar siendo beneficiados tanto por las acciones consideradas en el Plan Comunal, como por alguno de los proyectos adjudicados por el FNSP en una misma comuna. A juicio del Panel, esto constituye evidencia de inconsistencia entre el diseño del Programa (expresado en su Matriz de Marco Lógico) y su implementación (mencionada en las Bases Concurso 2015).

Tal como se indica en el siguiente cuadro para el año 2015, el 50% de las comunas que contaban con Plan Comunal también obtuvieron financiamiento del FNSP (37 comunas de un total de 74).

Cuadro 2: Comunas con financiamiento Plan Comunal y FNSP Año 2015

	Año 2015	
	N°	%
Comunas del País	346	100%
Comunas con Plan Comunal	74	21%
Comunas con financiamiento FNSP	97	28%
Comunas con Plan Comunal y financiamiento FNSP	37	11%

Fuente: Base de datos FNSP

Al analizar los datos de las comunas en las que se aprobaron proyectos financiados por el FNSP, se puede constatar que el año 2015, del total de los 154 proyectos aprobados, ya sea vía concurso o por asignación directa, un 53% (82 de ellos) fue asignado a alguna de las 74 comunas incorporadas en el plan comunal de seguridad pública, involucrando una inversión total de \$ 2.171.243.653 lo que representa un 42,6% del Presupuesto del Programa.

¹¹ Bases Concurso 2015

¹² Por ello, desde una perspectiva estrictamente normativa, la precisión introducida en las Bases 2015 determina que la población objetivo del Programa sea necesariamente toda la población del país.

2. Resultados de la Evaluación

a) Respecto del diseño y conceptualización del programa

La evaluación anterior del programa valora que la seguridad pública, en cuanto bien público, debe ser una preocupación fundamental del Estado, identificando tácitamente, como problema del cual se hace cargo el FNSP, las condiciones de inseguridad existente en diversos territorios: “este Fondo es una respuesta concreta a la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad en los diversos territorios que lo requieran, mediante la ampliación del espectro de actores incorporados a hacer frente a esta problemática, más allá de los actores tradicionales de la seguridad pública: gobierno, policías y poder judicial”¹³. Sin embargo, desde la creación del Programa no se ha avanzado en la conceptualización sobre “condiciones de seguridad” a pesar de haber sido observado en la evaluación anterior, y ello permitiría constatar cuan concreta es esta solución.

El panel considera que esto es un aspecto no resuelto y sigue siendo por tanto un tema pendiente. Esto resulta relevante por cuanto la posibilidad de evaluar los efectos del programa está directamente relacionada con esta necesaria conceptualización. En la actualidad, el programa se encuentra en reformulación. Respecto del dimensionamiento del problema “condiciones de seguridad” existen estadísticas de victimización que se construyen sobre antecedentes positivos, concretos, referidos a la comisión de delitos (*información objetiva*)¹⁴. Paralelamente existe la visión de las personas, acerca del tema de la seguridad pública; esta información se construye sobre la base de la percepción de las personas (*información subjetiva*)¹⁵. No necesariamente existe correspondencia entre la percepción (dato subjetivo) versus los datos de victimización o denuncia (datos objetivos), por constituir ambos fenómenos relativamente independientes. Las principales variables que explican dicha brecha son el nivel socioeconómico, la edad y los tipos de delitos de los que se haya sido víctima.

La estrategia adoptada por el programa de financiar proyectos levantados por las distintas organizaciones de un territorio permite entonces –desde un punto de vista metodológico– no sólo detectar oportunidades de intervención que mejoren las condiciones (*objetivas*) de seguridad en un territorio, sino también abordar aquellas situaciones específicas relevadas por la comunidad representada por la organización postulante (elementos *subjetivos*).

A pesar de que el Programa, al menos en el diseño, se focaliza específicamente en un conjunto de territorios del país, el objetivo “*mejorar las condiciones de seguridad*” hacia el cual se dirige, es demasiado amplio, lo que contrasta con la magnitud territorial de las áreas de influencia declaradas por los postulantes (áreas que generalmente consisten en un número reducido de manzanas). Lo anterior dificulta la posibilidad de constatar los efectos de cada proyecto y, visto desde otra perspectiva, atribuir a los proyectos los efectos que se pudiera constatar en el mejoramiento de las condiciones de seguridad.

b) Respecto de la eficacia y calidad,

La primera conclusión que el panel destaca es el hecho que el Programa no cumple con aquella focalización territorial establecida en el propósito original y vigente, puesto que,

¹³ Informe Evaluación Dipres, EPG 2011, pág. 13.

¹⁴ Encuestas de victimización, registros de denuncias de delitos, etc. Se denominan objetivos en la medida que se basan en recopilación de hechos, más allá de la cifra negra o cifra oculta.

¹⁵ Percepción de inseguridad, aproximación a percepción de temor

por ejemplo el año 2015, el 42% del presupuesto del programa y el 53% del total de los proyectos aprobados se dirigieron a algunas de las 74 comunas incorporadas en el Plan Comunal de Seguridad Pública.

Cabe señalar que el análisis sobre la eficacia y calidad tiene un alcance limitado considerando la incompleta información para el período de evaluación. Solo se dispone, por ejemplo, de la cuantificación de beneficiarios directos e indirectos para los años 2014 y 2015. Por otro lado, la cuantificación de los beneficiarios directos presenta distorsiones, dada por una sistemática debilidad en las instrucciones y/o indicaciones que se ha entregado a los postulantes de proyectos para que los contabilicen al formularlos. El hecho de que en un mismo componente se entregan productos de una alta heterogeneidad (situacional y de prevención social), también limita la capacidad de identificar con precisión los beneficiarios directos. El análisis que realiza el FNSP es por cantidad de proyectos, y no de beneficiarios, sin hacer distinciones evaluativas entre los tipos de proyectos financiados.

En este sentido, en el periodo evaluado, no existió un criterio uniforme de (a) registro de información clave requerida para el seguimiento y evaluación del programa (normas y procedimientos asociados al registro y procesamiento de la información); (b) producción de información estadística sistematizada; y (c) análisis sistemático de los indicadores comprometidos. Lo anterior, se refiere muy especialmente al primer componente del programa.

En el caso del segundo componente, éste solo registra una actividad consistente en la elaboración de un manual de buenas prácticas el año 2013, el que fue distribuido a comienzos del año 2014.

Aparte de todo lo anterior, desde el punto de vista del diseño y de la posterior verificación de los proyectos realizada por el panel, se constata que si bien el Fondo en teoría se focaliza en territorios específicos (aquellas comunas que no cuentan con Plan Comunal), la distribución territorial de dichos proyectos está condicionada en un alto grado por la voluntad y capacidad técnica de los convocados a postular. Esta dificultad se potencia más aún por la existencia de las asignaciones directas para el financiamiento de proyectos consideradas en el diseño del Programa.

Directamente vinculado con lo anterior se destaca el hecho de que producto del procedimiento de concursabilidad de los recursos del Programa, se observa que la asignación final de dichos recursos no evidencia focalizaciones territoriales y/o prioridades anuales de distribución territorial de los recursos. Cabe señalar que en el proceso de evaluación se elabora un ranking de acuerdo a un análisis técnico con criterios amplios de compleja priorización y medición. Del total de proyectos que alcanzan un puntaje de 50%, un Jurado compuesto por funcionarios de la SPD y expertos en seguridad pública, realizan la selección final, pudiendo en cada año el jurado modificar dichos criterios. Esta situación resulta particularmente grave en el caso de Municipios con menores capacidades de formulación de proyectos los que podrían quedar sistemáticamente excluidos del financiamiento de proyectos en seguridad ciudadana. Ello se evidencia al analizar la base de datos entregada por el programa, en la que se aprecia la gran cantidad de proyectos asignados entre los años 2012 y 2014 a Municipios que actualmente cuentan con Plan Comunal de Seguridad Pública.

El cuadro 3 da cuenta del número de proyectos por comunas. Si bien se observa un promedio de 2.8 proyectos por comuna durante el período, la cobertura a nivel comunal es sólo 53% (185/346). Adicionalmente, se observa una importante concentración de los

proyectos en algunas comunas del país, donde cerca del 30% de los proyectos del período (150) se concentran en menos del 5% de las comunas (16).

Cuadro 3: proyectos por comuna 2012-2015

N° de proyectos	Número de Comunas	Total proyectos
1	73	73
2	42	84
3	28	84
4	14	56
5	8	40
6	4	24
7	5	35
8	4	32
9	3	27
11	1	11
13	1	13
14	1	14
18	1	18
Total general	185	511

Fuente: Base de datos FNSP

Al analizar los esfuerzos evaluativos realizados por la institución, se observa que se cuenta con evaluaciones desarrolladas sólo sobre proyectos individuales 2011-2012, reportando la aplicación de encuestas que buscaban “evaluar los resultados de las intervenciones realizadas por los proyectos situacionales ejecutados con el Fondo Nacional de Seguridad Pública”. Se cuenta con informes por tipología de proyecto, considerando encuestas ex ante y ex post.

Existen inconsistencias en los resultados evaluados en uno y otro año. Mientras en un año, algunas variables presentan mejoras considerables, el año siguiente no se observan efectos. Esto pudiera explicarse por varias razones, entre ellas el que no existe continuidad en las instituciones adjudicatarias, en las metodologías y/o en los equipos de intervención, entre otros elementos¹⁶. El Programa elaboró un documento donde establece las debilidades de las evaluaciones realizadas en los años 2011 y 2012 que identifica los siguientes nudos críticos: algunos instrumentos presentan diferencias entre los años 2012 y 2011, lo que no permite comparar todas las variables; rigidez en el tipo de evaluación (entendiendo la diversidad de tipologías de proyectos); baja capacidad de los equipos para aplicación de instrumentos; ausencia de supervisión; bajo porcentaje de entrega de bases de datos; baja calidad de bases de datos entregadas (bases de datos incompletas, con errores de tabulación o valores fuera de rango); escasa distancia entre mediciones (este error era especialmente complejo para la comparación ex ante y ex post de la pregunta de victimización en proyectos situacionales; dicha pregunta tenía un

¹⁶ Revisión de informes de evaluación ex ante y ex post provistos por el Programa

periodo de referencia de 6 meses, por lo tanto si no se respetaba ese plazo mínimo de separación, había una alta probabilidad de que se consignara el mismo delito en ambas mediciones). Adicionalmente se analizaron evaluaciones ex ante y ex post para los años 2011 y 2012 que muestran las inconsistencias de efectos logrados entre uno y otro año.

El panel considera preocupante que a cinco años de creación del programa no se cuente con un plan de evaluación que facilite conocer los efectos del programa.

No obstante las dificultades señaladas, al procesar la información de las bases de datos de proyectos adjudicados, se constató que si bien es cierto que en los tres primeros años alrededor del 60% correspondió a Municipios, en 2015 la proporción de proyectos presentados por Municipios disminuyó significativamente a un 29%. Esta variación puede obedecer al cambio de bases 2015 que establece la inhabilidad de los municipios adscritos al Plan Comunal de Seguridad Pública en las 74 comunas consideradas. Al respecto y tal como se observó, la convocatoria incluyó a organizaciones sociales de base, organismos de la sociedad civil sin fines de lucro, universidades y municipalidades que no sean focalizadas por el Plan Comunal de Seguridad Pública, por lo que en una misma comuna pueden coexistir proyectos financiados por el Plan y proyectos financiados por el FNSP.

Otra característica de la información gestionada por el Programa que dificulta determinar la cantidad de usuarios efectivos de los proyectos la constituye el hecho que la información registrada corresponde a la declaración que los postulantes realizan al momento de presentar las iniciativas. Esto no permite verificar si efectivamente se alcanzó dicha estimación, tanto en términos de beneficiarios directos o indirectos. Sólo a contar del año 2015 y para los proyectos de prevención situacional se especifica un método de cálculo que permitiría contar con información respaldada mediante algún tipo de evidencia. Al no existir equivalencia en la información obtenida, resulta espurio realizar un análisis en profundidad con dichas restricciones. Por otro lado, los resultados del estudio complementario realizado en el contexto de esta evaluación¹⁷, dan cuenta de la variada situación de los proyectos situacionales financiados. Una primera aproximación mediante la variación absoluta de las denuncias de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) entre 2013 y 2014, no evidencia cambios; en general las zonas de influencia de los proyectos mantienen su número de delitos para el periodo 2013-2014, la distribución que conforman se encuentra en torno al valor 0 (sin variación). Una segunda aproximación a través de la variación interanual del porcentaje que significan las denuncias del área del proyecto respecto a la comuna, dan cuenta, solo considerando un comportamiento negativo o positivo, que 55% de los proyectos dan cuenta de mejoras en su situación restando un 45% en que la situación se deteriora. Una tercera aproximación donde se compara la variación porcentual de los porcentajes analizados en el paso previo, permiten identificar un grupo de proyectos "SIN MEJORA" de la situación (40.5% de los proyectos que tienen una variación 2013-2014 entre 0,2% y 480%); y un grupo de proyectos "CON MEJORA" de la situación delictual respecto a la comuna (51% de los proyectos que tienen una disminución porcentual 2013-2014 entre 71 y 1,7%); el resto de los proyectos (8%)

¹⁷ El estudio complementario consiste en revisar los resultados logrados en los proyectos situacionales y sociales que financia el Fondo. En el caso de los primeros, se hizo por medio de la medición de los efectos generados en términos de la ocurrencia y denuncia de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) en las áreas de influencia de los proyectos (150 metros y 300 metros) mediante información georeferenciada y bases de datos del Centro de Análisis y Estudio del Delito (CEAD) de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Los proyectos analizados (47) corresponden al 70% de los proyectos situacionales financiados en el año 2013 (se trabajó este año por la disponibilidad de información para realizar dos mediciones, 2013 y 2014). En el caso de los proyectos de intervención social, por las características de estos proyectos, se consideró la revisión de cinco experiencias mediante entrevistas semiestructuradas a los responsables de estos proyectos.

corresponden a comunas rurales sin información de denuncia, "SIN DELITOS". Finalmente, y como una cuarta aproximación, la estimación de las medidas de tendencia central de la muestra (media, mediana y moda) dan valores cercanos a 0; y solo cuando se excluyen de la muestra los proyectos con valores extremos y sin delitos (7), la mediana del índice se encuentra en torno a 10% dando cuenta de un impacto positivo con una disminución de los DMCS.

Los resultados antes presentados muestran cambios de diversas magnitudes, tanto en sentido positivo (disminuyendo la incidencia del delito medido por su nivel de denuncia), así como en sentido negativo (con un deterioro de la situación delictual). Sin embargo, ello no identifica claramente cómo impactan estas pequeñas intervenciones en el nivel comunal y, menos aún, en el nivel nacional. Por su parte, el mismo estudio complementario permite la constatación de que en el caso de los proyectos de prevención social, sus acotados plazos de ejecución de las acciones de evaluación efectuadas por los ejecutores se orientan a una medición de resultados intermedios y no de impacto final, lo que en opinión de los actores entrevistados genera desincentivos para una evaluación acabada. Asimismo en base a las entrevistas realizadas en el marco del estudio complementario se observa la percepción generalizada sobre la falta de interés de realizar seguimiento técnico y de cumplimiento de los objetivos propuestos.

c) Respecto del manejo de los recursos de los programas y la disponibilidad de información

Del análisis de los antecedentes financieros del Programa se destacan dos hechos relevantes. Primero una reducción paulatina del presupuesto (5,4% en la ventana de análisis) y una disminución de la importancia relativa del Programa al interior de la Subsecretaría. Lo anterior combinado con el aumento de la cantidad de proyectos financiados se traduce en una disminución sostenida del monto promedio de los proyectos financiados.

Por otro lado, del análisis de las comunas en las que se aprobaron proyectos financiados por el FNSP, se puede constatar que el año 2015, del total de los 154 proyectos aprobados, ya sea vía concurso o por asignación directa, un 53% (82 de ellos) fue asignado a alguna de las 74 comunas incorporadas en el plan comunal de seguridad pública, involucrando una inversión total de \$ 2.171.243.653 lo que representa un 42,6% del Presupuesto del Programa. Tal como se ha señalado anteriormente este hecho representa una clara señal de desfocalización del Programa considerando su objetivo a nivel de propósito.

Al analizar la situación del gasto promedio por beneficiario se constata no sólo la escasa información de número de beneficiarios por año, de la que ya se ha dado cuenta en otras secciones del informe, sino que también el problema de lo heterogéneo que resulta su estimación y, en consecuencia, la baja verosimilitud del dato. Esta situación ya fue constatada el año 2011 por el Panel que en su momento efectuó la primera evaluación del Programa.

Tal como se indicó anteriormente, en el periodo evaluado no ha existido un criterio uniforme de (a) registro de información clave requerida para el seguimiento y evaluación del programa (normas y procedimientos asociados al registro y procesamiento de la información) (b) producción de información estadística sistematizada y (c) análisis sistemático de los indicadores comprometidos.

d) Respeto de la gestión del programa

La estructura de gestión del programa es débil en términos de la falta de control de los distintos procesos por parte del reducido equipo (4 profesionales) que integra el programa. Sin embargo, el programa recibe apoyo de otras unidades de la Subsecretaría, que se traduce en la dedicación de profesionales de dichas instancias a tareas propias de la gestión del fondo, tales como el proceso de evaluación ex ante de las propuestas y el monitoreo de la ejecución de los proyectos. Es relevante mencionar que siendo este aporte -a juicio del Panel Evaluador- imprescindible para la ejecución del Programa, este no tenga ninguna expresión formal (Resolución expresa) no pudiéndose constatar en la práctica que el equipo del Programa pueda hacer obligatoria dicha colaboración.

Finalmente, sobre la base de la evidencia analizada el Panel de Expertos a cargo de la Evaluación del Fondo Nacional de Seguridad Pública concluye que el Programa presenta deficiencias relevantes que van desde la ausencia de una conceptualización de “condiciones de seguridad”, la discontinuidad en la ejecución de uno de sus componentes, problemas significativos por la gran cantidad de proyectos y recursos implementados en comunas ya cubiertas por Plan comunal hasta debilidades importantes en la gestión de su información, lo que incluso le impiden la contabilización de los beneficiarios de los proyectos. También se constata una sub dotación de Recursos Humanos a cargo de su ejecución razón por la cual la ejecución el Programa requiere permanentemente de la asistencia de profesionales de otras unidades de la Subsecretaría, colaboración que de no existir no permitiría su implementación. Todos estos aspectos deben considerarse en el rediseño al que se someterá al programa próximamente.

3. Principales Recomendaciones

- i. Para subsanar las deficiencias encontradas en el diseño del Programa el Panel recomienda la redefinición del propósito de la siguiente manera “Mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en los territorios definidos por el Plan Nacional de Seguridad Pública” Para dichos efectos, el mencionado Plan debe contemplar la articulación de los programas bajo su competencia. Dado que el Plan Comunal es el eje de esta política, la misma debe definir con precisión la priorización de los espacios a intervenir por el FNSP y de ese modo propender al logro del propósito. En paralelo y con el objetivo de darle una estructura propia de un programa, se requiere reforzar las acciones de rediseño de propósito y componentes con la sanción de un marco normativo que fije con precisión el alcance y focalización de las intervenciones.
- ii. La necesaria focalización del Programa debe incorporar una mayor precisión respecto de los espacios territoriales en donde priorizará sus intervenciones, lo que incluso pudiese llevar a la definición formal de distinciones regionales respecto del tipo de intervenciones a privilegiar. Los criterios para priorización debiesen ser los niveles de vulnerabilidad de poblaciones específicas a intervenir y factores de riesgo del delito. De este modo, en diferentes regiones, debiesen atenderse a diferentes problemáticas dadas por su especificidad territorial.

- iii. Se recomienda la redefinición de los productos del Programa en tres componentes: Proyectos de Prevención situacional, Proyectos de prevención social y Gestión del conocimiento.
- iv. El panel considera que se requiere de mayor precisión por parte del programa, para establecer los procedimientos que permitan identificar y cuantificar beneficiarios efectivamente atendidos por cada uno de los proyectos. De recogerse la recomendación de reformulación de propósito y componentes del Programa (1), estos procedimientos deberán sincronizar con ellos.
- v. El panel sugiere desarrollar un ejercicio, a modo de evaluación comprensiva del conjunto de la política y sus programas asociados, entendiendo que tal como se ha señalado, tanto el delito como la victimización son fenómenos multicausales, y que por otra parte el temor está fuertemente influido por elementos fuera del ámbito de control como son los medios de comunicación. Ello debiese complementarse con el diseño de diversas metodologías que permitan establecer el efecto de las intervenciones desarrolladas a nivel local, por ejemplo, recurriendo a métodos cuasi experimentales. Dado que el Programa está inserto en la Subsecretaría de Prevención del Delito, esta recomendación debiera ser de responsabilidad de dicha repartición pública. Esto en la medida que el conjunto de Programas dependientes de la SPD inciden en conjunto en la prevención del delito.
- vi. Dada la dificultad para efectuar una gestión financiera eficaz y oportuna del Programa se recomienda la estructuración formal de un centro de costos que dé cuenta de la gestión de los recursos utilizados en todos los procesos del Programa, lo que permitiría identificar con mayor precisión espacios para el incremento en la eficiencia en el uso de dichos recursos.
- vii. El Panel recomienda darle mayor densidad a la estructura de gestión del Programa, mediante la formalización de jerarquías, división del trabajo, que le permita hacerse cargo de los procesos que le competen. Esta recomendación se relaciona necesariamente con el mayor grado de autonomía financiera ya recomendado supra.
- viii. Se recomienda el desarrollo e implementación de un sistema integrado que permita la gestión de la cartera de proyectos desde la postulación hasta su cierre, incluyendo el monitoreo, seguimiento, sistematización posterior evaluación de los proyectos.

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

AGOSTO 2016

ORD. N°3124/2016

MAT.: Respuesta institucional
proceso de evaluación de
programas gubernamentales
2016, al Fondo Nacional de
Seguridad Pública, remitido por
ORD.N°1268.

Santiago, 29 de agosto de 2016

DE : ANTONIO FREY VALDÉS
SUBSECRETARIO DE PREVENCIÓN DEL DELITO
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

A : SERGIO GRANADOS AGUILAR
DIRECTOR DE PRESUPUESTO
MINISTERIO DE HACIENDA

Junto con saludar, en respuesta a ORD.N°1268, tengo a bien comentar algunas consideraciones respecto del proceso de evaluación realizado al Fondo Nacional de Seguridad Pública, en el marco del proceso de evaluación de programas gubernamentales 2016.

Respecto del proceso de evaluación es importante señalar que este se realizó considerando como instrumento de definición del programa, la matriz de marco lógico del año 2011, en la que no se considera modificaciones realizadas en la operación del programa.

Durante la implementación del programa se han realizado modificaciones operativas para mejorar las condiciones de postulación y asignación de los recursos a las entidades que presentan iniciativas para su financiación, las que buscan estimular una mayor participación de organizaciones de base (ONGs, Juntas de vecinos, Agrupaciones, etc.) constando entre ellas la creación de un reglamento de postulaciones aprobado el año 2015, entre otras.

La evaluación del programa fue realizada mientras se rediseñaba la convocatoria para el concurso 2017 del Fondo Nacional de Seguridad Pública, por lo que existen varias mejoras implementadas y otras por implementar, que no fueron observadas por el panel evaluador, existiendo coincidencia entre algunas de ellas y varias de las recomendaciones planteadas por el panel evaluador.

Sin otro particular, se despide atentamente de usted,



ANTONIO FREY VALDÉS
Subsecretario de Prevención del Delito
Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Distribución:
División de Gestión Territorial
División de Administración y Finanzas.
Departamento de Planificación y Control de Gestión.

Seguridad
para
todos

DIPRES - OFICINA DE PARTES
30 AGO 2016
Enviar a: *DW. Gestión Gest*

OF DE PARTES DIPRES
30.08.2016 15:45

15873893



Reg. 106/16 - 11

COPIA

ORD. N° 1268

ANT.: Ord. N° 2036 de DIPRES, de fecha 03 de Diciembre de 2015.

MAT.: Envía Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2016.

SANTIAGO, 23 AGO. 2016

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 Fondo Nacional 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 29 de Agosto de 2016.
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.

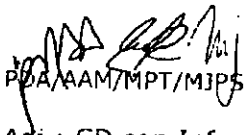
15869603

5. Para efectos de realizar las actividades señaladas, la División de Control de Gestión de esta Dirección se comunicará con el Señor 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
Director de Presupuestos


PDA/AAM/MPT/MIPS

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, Subsecretaría de Prevención del Delito
- División de Control de Gestión
- Oficina de Partes DIPRES
- Archivo