



FLACSO – CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

**GESTION DEL PROGRAMA PLANES COMUNALES DE
SEGURIDAD EN LA DIVISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

Profesora Guía:

Sra. Alejandra Lunecke Reyes

Alumna:

Sra. Macarena Sandoval Altamirano

-ABRIL 2010-



Agradecimientos:

“En cada una de estas líneas están todos y cada uno de ustedes. La energía para que este motor se mueva proviene del cariño y el amor que siempre me han expresado. Muchas gracias por acompañarme en esta aventura y por incentivarme a terminarla.”

Para Martín y mi familia, Papá, Mamá y hermanas: Moni, Cata y Pola

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I.....	6
1. PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	6
OBJETIVO GENERAL	6
OBJETIVOS ESPECÍFICOS:	6
METODOLOGÍA A UTILIZAR.....	7
CAPÍTULO II.....	9
2. MARCO TEÓRICO	9
2.1 ¿QUÉ ENTENDEREMOS POR GESTIÓN PÚBLICA?.....	9
CAPÍTULO III.....	16
3.- ANTECEDENTES DE CONTEXTO	16
3.1 EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	16
3.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE	22
3.3 CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIONALIDAD	28
3.3.1 FUNCIONES DE LAS ÁREAS DE LA DIVISIÓN:.....	29
3.3.2 DEL PROGRAMA COMUNA SEGURA-COMPROMISO CIEN AL PROGRAMA PLANES COMUNALES DE SEGURIDAD.	34
CAPITULO IV	39
4.-DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA PLANES COMUNALES DE SEGURIDAD PÚBLICA.	39
CAPÍTULO V	65
BIBLIOGRAFÍA	72

INTRODUCCIÓN

La efectiva gestión al interior de los organismos públicos se ha convertido en un elemento estratégico para el logro de la misión y sus objetivos. En este sentido, el funcionamiento eficiente y eficaz de las organizaciones, impacta en los resultados que éstas logran y en la calidad de los servicios o productos que entregan.

Cuando hablamos de gestión nos referimos a la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación, es decir cómo se organizan las funciones de las distintas unidades, sus mecanismo de control, de retroalimentación y de aprendizaje, los cuales deben estar guiadas y orientadas al logro de objetivos preestablecidos.

Dado lo anterior y que por otra parte, la delincuencia es un fenómeno que afecta a la población de manera significativa, y que los gobiernos han hecho continuos esfuerzos para abordar la seguridad pública, surge como tema relevante describir y analizar la gestión de los programas en materias de seguridad pública.

Para ello, se seleccionó el programa “*Planes Comunales de Seguridad Pública*”, implementado desde año 2007, por la División de Seguridad Pública dependiente del Ministerio del Interior.

Con el objeto de describir y analizar la gestión de este programa, esta tesis cuenta con los siguientes capítulos:

En el capítulo I se desarrolla la pregunta de investigación, los objetivos y metodología, es decir, se abordarán los lineamientos bases que servirán de orientación para el desarrollo del estudio.

En el capítulo II se explicita el marco teórico, en relación a la evolución del concepto de gestión y las dimensiones a utilizar para describir la gestión de los Planes Comunales de Seguridad Pública.

En el capítulo III se describen los antecedentes de contexto, aportando con referencias a la evolución conceptual del término de seguridad pública, las Políticas Públicas desarrolladas en Chile y las características de la institucionalidad existente.

En el capítulo IV se aborda el análisis de la gestión del Programa, de este modo se describe y entrega una visión sobre la gestión del programa, en cada una de las dimensiones explicitadas para el desarrollo del estudio.

El Capítulo V, se entregan las reflexiones finales.

Capítulo I

1. PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.

La pregunta que guía la investigación es: *¿Cómo se ha desarrollado la gestión del Programa Planes Comunales de Seguridad Pública en la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior?*

OBJETIVO GENERAL

Describir y analizar la gestión del Programa Planes Comunales de Seguridad Pública a cargo de la División de Seguridad Pública.

Objetivos Específicos:

- Explicar los conceptos que rodean a las temáticas de la nueva gestión pública y la seguridad pública.
- Describir el contexto institucional en el que se inscribe el programa.
- Analizar la gestión del programa a partir de la planificación del trabajo, la ejecución de actividades, el control y seguimiento de las tareas, evaluación y difusión de las actividades realizadas.
- Describir los nudos críticos en la gestión del programa.
- Identificar y describir los aspectos positivos en la gestión.
- Identificar oportunidades de mejora y los desafíos en la gestión del programa Planes Comunales de Seguridad.

METODOLOGÍA A UTILIZAR

La investigación será de tipo cualitativa descriptiva, puesto que busca especificar propiedades, características y rasgos importantes sobre la gestión de la División de Seguridad Pública en el Programa Planes Comunales de Seguridad Pública.

La recolección de datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vistas de los participantes del estudio de caso, es decir sus interpretaciones de la realidad. Esta se hará principalmente a través de la revisión de bibliografía, análisis documental, y las entrevistas a actores relevantes en la implementación del programa Planes Comunales de Seguridad Pública.

La muestra de los entrevistados se concentra en la División de Seguridad Pública. Se entrevistó a Jefes de Departamento y profesionales de la División; a coordinadores zonales, a investigadores del tema y a tres Secretarios Técnicos Comunales, en las comunas con mayor población y que ingresaron al programa el año 2003.

La muestra de entrevistados utilizada, fue la siguiente:

N°	CARGO	NOMBRE
1	Jefe área Gestión Territorial y Participación Ciudadana	Patricia Núñez
2	Profesional área Gestión Territorial y Participación Ciudadana	Adolfo González
3	Jefa área de Prevención	Natalia Riffo
	Profesional área de Prevención	Cecilia Delgado
4	Jefe área de Administración y Finanzas	José Farías
5	Profesional área de Estudio	Sebastián Acevedo
6	Coordinador Zonal (Florida, Puente Alto, Maipú)	Claudia Maulen
7	Secretario Técnico, comuna de La Florida	Ximena Aravena
8	Secretario Técnico comuna de Puente Alto	Álvaro Reyes
9	Secretario Técnico comuna de Maipú	Ítalo Olivares
10	Director del CESC	Hugo Fruhling
11	Ex Secretario Técnico de la comuna de Pedro Aguirre Cerda	Abraham Abugattas

Las dimensiones que se analizarán para describir la gestión del Programa Planes Comunales de Seguridad son:

N°	Dimensión	Conceptos vinculados
1	Planificación	<p>Planificación estratégica y lineamientos explícitos para la planificación: entenderemos por planificación estratégica el ejercicio mediante el cual la organización reflexiona sobre su futuro, analiza sus debilidades y fortalezas y teniendo esta información como base define objetivos, metas e indicadores de mediano o largo plazo, es decir, se identifican temas estratégicos que la organización debe tener en su horizonte, por ende sin un adecuado marco estratégico la organización no tiene claridad hacia donde ir o los fundamentos de llegar hacia esos objetivos.</p> <p>Traspaso de información y requerimientos, identificación e información de plazos y formatos establecidos: Este concepto lo entenderemos como la forma que organiza y planifica internamente el trabajo la División y como se informa a sus contrapartes municipales.</p> <p>Diseño de metas e indicadores: se identificará la forma que se diseñan las metas y los indicadores en la División.</p>
2	Ejecución de las actividades planificadas	<p>Realización de actividades propuestas, se identificará la manera como se cumple la planificación del trabajo, y su vinculación al proceso de ejecución del Programa</p> <p>Gestión financiera, se identificará como se realiza la gestión financiera</p> <p>Reuniones de coordinación y funcionamientos de los Consejos</p> <p>Coordinación intersectorial, articulación con las diferentes instituciones y actores, con la finalidad es articular la oferta programática para el logro de mejores resultados</p>
3	Control y seguimiento de las actividades ejecutadas	<p>Rendiciones de cuenta, proceso mediante el cual cada municipalidad da cuenta al nivel central los porcentajes de ejecución presupuestaria alcanzados y los posibles problemas en su cumplimiento.</p> <p>Seguimiento de metas establecidas, consiste en el monitoreo constante que se realiza al avance de las metas comprometidas, tanto el nivel central como local.</p> <p>Tipos de control, relacionado con el monitoreo y el seguimiento constante, considerar el tipo de control se realiza ex post o ex ante y como este colabora a la generación de alertas y al seguimientos del logro de los productos o resultados establecidos en la planificación.</p>
4	Evaluación y difusión de las actividades realizadas	<p>Resultados de las metas comprometidas, alcance ligado al valor que se otorga en el programa el cumplimiento de las metas establecidas en la planificación.</p> <p>Introducción de mejoras de acuerdo a la identificación de debilidades, es decir, el cómo el programa identifica sus problemas y como introduce en sus procesos la mirada de mejora continua</p> <p>Sistematización y Difusión, definiéndola como la capacidad de generar, sistematizar y difundir información sobre el programa</p> <p>Red de buenas prácticas, vinculado a como el nivel central y local logran generar y articular información sobre la mejor forma de hacer determinadas acciones y proyectos. También están vinculado a los dos factores mencionados anteriormente, la sistematización y difusión.</p>

Capítulo II

2. MARCO TEÓRICO

El marco teórico introduce los conceptos y la operacionalización de las distintas variables que se utilizarán para analizar la gestión de la División de Seguridad Pública en el Programa Planes Comunales de Seguridad. Por ende, éste “proporciona una visión de dónde se sitúa el planteamiento propuesto dentro de un campo del conocimiento” (Hernández, 2006:64).

2.1 ¿Qué entenderemos por Gestión Pública?

Las instituciones o servicios del sector público son organizaciones que pueden ser definidas como “una aglomeración de recursos y personas para cumplir un propósito determinado.” (Waissbluth, 2003:1)

El Estado cuenta con una estructura para desempeñar una serie de funciones que tiene asignada, la forma como se planifica, controla y evalúan estas funciones es lo que denominamos *gestión* y es la que facilita o impide el cumplimiento de la misión y de los objetivos estratégicos de los Servicios Públicos.

La gestión involucra la relación Estado-Sociedad, dado que esta última es la que demanda bienes y servicios, exigiendo cada día mayor efectividad y transparencia en el cumplimiento de sus roles. Como señala Velazco “La gestión pública, como proceso, ejecuta decisiones, administra y distribuye recursos como respuesta a las demandas colectivas y supone su ejercicio debe acompañarse de un compromiso y sensibilidad social. Sus elementos de acción, entre otros, implican, poder formular y aplicar políticas sociales coherentes con las realidades del contexto; definir objetivos a mediano y largo plazo para articularse con programas de amplio alcance y operar con diversos actores involucrados en el quehacer público”.(Velazco, 2007:1)

Al ser conscientes de lo descrito anteriormente, veremos reflejada la importancia de contar con una gestión de calidad al interior de las organizaciones públicas. Por ello, durante las últimas décadas se han introducido de manera constante mejoras de diversas índole al Estado y a la gestión de las instituciones. Éstas buscan actualizar las estructuras, funcionamientos, visualizar la gestión de procesos, etc. Es decir, la introducción de procesos de cambios que buscan modernizar el Estado y la Gestión Pública, con ello nace la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991) o también llamada la Reinención del Gobierno (Osborne y Gaebler, 1992).

Según Álvaro Ramírez los principales factores que han incidido en los cambios de modernización del Estado y la gestión pública son: cambios sustantivos en el rol y en las maneras de actuar del Estado frente a la sociedad civil; cambios tecnológicos acelerados y en los paradigmas ligados a temáticas de gestión; presiones del sector privado y productivo para mejorar la institucionalidad pública; aumento de demanda por prestaciones sociales de calidad y expectativas de fortalecimiento de la sociedad civil.

Sumando a lo anterior tenemos la presión de distintos organismo internacionales como, el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los cuales buscan que el Estado sea capaz de responder a los cambios rápidos del entorno y se convierta en un facilitador del desarrollo de las sociedades.

Por ejemplo, la OCDE plantea que esta nueva administración pública se caracteriza por: la desregulación, la descentralización de los poderes de la gestión, énfasis en las responsabilidades de los gestores y motivación para la mejora, reforzamiento de las capacidades estratégicas, gestión orientada hacia el cliente, introducción de la competencia y el mercado y la utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial.

La nueva gestión pública se define como “la etapa inicial de la reforma y se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión

de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos” (López, 2003:7).

Para lograr entender el surgimiento de la NGP, existen pilares de esta visión. Según Sonia Fleury (2003), la reforma del Estado, estuvo apoyada en la teoría de la selección racional, la teoría de la agencia y la corriente del neoinstitucionalismo.

García en esta misma línea plantea teorías básicas que han dado lugar a la nueva gestión pública como: Public Choice; Costes de Transacción; el Neo-Taylorismo y Teoría de la Agencia. (García 2007:39).

El principal aporte de la *public choice* a la comprensión de los procesos de planificación está relacionado con el cuestionamiento a la “... mitología del burócrata sin rostro, siguiendo órdenes supremas, ejecutando pero no seleccionando alternativas políticas, y solamente motivado en cuidar el interés público” (Buchanan 1978: 11 en <http://mipagina.cantv.net/dolmary/Pagina/Plan/Pagina/Plan%203/7.htm>).

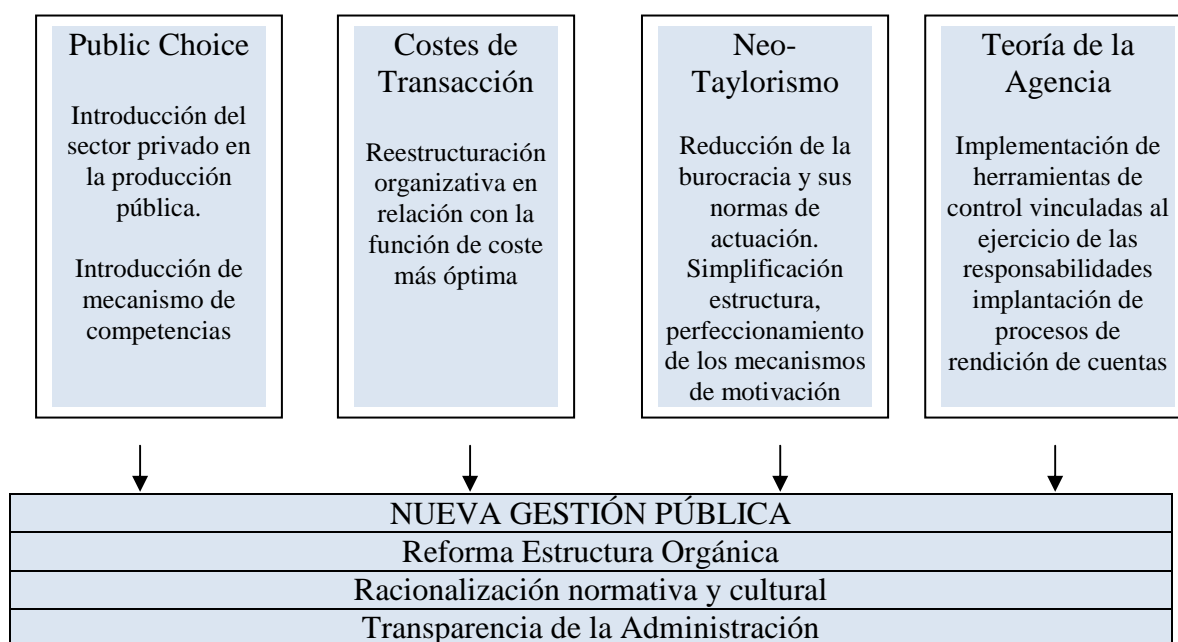
Su crítica se basa en el monopolio estatal y la eficiencia. Por ello, las medidas que proponen son: más competencia en el desarrollo de los servicios públicos; privatización o contratación externa para reducir el gasto; mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos y controles más estrictos sobre la burocracia (García, 2007:40).

El neo-taylorismo se centra en la administración, en la importancia de contar con un sistema de gestión. Sus propuestas se basan en: “separación entre política y gestión; reducción de normas de actuación, especialmente las referidas a los órganos directivos; incremento de los controles económicos y financieros que permitan exigir responsabilidades personales e introducción de mecanismos incentivos para premiar logros y sancionar fallos” (García 2007; 41).

En la teoría de la Agencia “la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información preferente que este último posea. Es decir, “el comportamiento problemático de la

“agencia” aparece cada vez que una organización o persona (el principal) contrata a otra persona u organización (el agente) para desempeñar un servicio que necesita la delegación de algún tipo de autoridad decisoria del principal para el agente. El problema de la agencia está en asegurar que el principal sea servido lealmente y que el agente sea compensado justamente” (Fleury, 2003:87). Por ello se plantea la importancia de, por ejemplo, crear incentivos para limitar o guiar el comportamiento y tener claridad acerca de cual es el nivel de captura de la organización.

Cuadro n°1: Pilares de la nueva Gestión Pública



Fuente: “La nueva Gestión Pública: Evolución y tendencias” Isabel María García Sánchez

Otra mirada de la introducción de nuevas herramientas en la gestión pública es la que realiza Ben Ross Schneider, donde explica tres modelos de la Reforma Administrativa con la definición del tipo de diagnóstico que realizan, el establecimiento de metas y las medidas administrativas.

Cuadro n°2: Tres modelos de reforma administrativa (Ben Ross Schneider)

	Weberiano	Gerencial	Responsabilización
Diagnóstico	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo	Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo	Abuso de poder, arbitrariedad, ausencia de respuesta ante los ciudadanos
Metas	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad	Eficiencia, capacidad de respuesta, flexibilidad	Control democrático
Medidas Administrativas	Exámenes de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción por mérito, supervisión, incremento	Contratos de gestión, competencias entre agencias, fin de estabilidad	Supervisión legislativa, confirmación de designados, participación ciudadana

La reforma Gerencial, se retroalimenta de las teorías anteriores y por ende surge como consecuencia de los mismos factores (nuevas exigencias de la ciudadanía, el nuevo entorno y los cambios de paradigmas). Con ella, se introducen conceptos, elementos y componentes del mundo privado al funcionamiento interno de las organizaciones públicas, “la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. (CLAD, 1998:9).

Esta reforma persigue la introducción de una mirada de eficiencia, calidad y efectividad de la gestión pública, “el marco de fondo de las transformaciones es la denominada Nueva Gestión Pública, con su énfasis en la eficiencia y la responsabilización (accountability) de la administración pública (Cunill, 2003:437).

Chile no se vio ajeno a estas presiones por modernizar el Estado y la gestión. Un reflejo de esta situación fue el programa del Gobierno de la Concertación de 1990-1994. “Si bien el detonante del cambio no era la necesidad de enfrentar una crisis fiscal, sí lo era la preocupación por la ausencia de resultados apreciables en las instituciones que recibieron importantes aportes de recursos una vez instaurada la democracia” (Cunill, 2003:440).

Por ello, a partir de 1994 se introducen principios de la reforma gerencial y de Nueva Gestión Pública, se incluye en la agenda gubernamental la modernización de la gestión pública y se visualiza al Estado como “instrumento al servicio de la gente” (Tomassini y Armijo, 2004:2).

En esta etapa principalmente se realizan diagnósticos y se diseñan planes pilotos¹, con la finalidad de detectar con mayor precisión el estado de la gestión pública, la calidad de los servicios que entrega y su relación con los ciudadanos, este proceso estuvo a cargo de la Dirección de Presupuesto.

Los lineamientos principales de este proceso de cambio son: convertir al ciudadano en el foco central de la acción del Estado; aplicar un estilo de gestión orientada a los resultados; incorporar tecnología y principios modernos de gestión y redefinir sistemas de evaluación. Con ello, nace el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a partir de 1997 se crea el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública.

Entre las medidas diseñadas por el Plan Estratégico destacan los Planes Piloto de Mejoramiento de Gestión, los estudios de diagnósticos sobre clima laboral y percepción ciudadana de los Servicios Públicos y los seminarios internacionales de la Gestión Pública” (Tomassini, 2004:272).

Posteriormente, surge el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, sus líneas de acción son la gestión estratégica, tecnologías de la información, transparencia y probidad en la gestión pública, calidad de servicio y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado y comunicaciones y extensión. En este período “se avanzó en instalar buenas prácticas y modelos de gestión (en calidad e innovación), se institucionalizó en casi todos los servicios públicos la

¹ “La evaluación de estos planes piloto fue la base para el diseño de los *Programas de Mejoramiento de la gestión, PMG*, cuyo propósito general fue y es “institucionalizar y forzar” ciertas mejoras en los procesos básicos de gestión de las instituciones, consideradas estratégicas para una mejoría sistemática”. (Waissbluth, 2006:41).

gestión estratégica y se avanzó significativamente en el uso de tecnologías de información y comunicación” (Egaña, 2002:7).

En este marco y dado los objetivos de este estudio, las dimensiones que se utilizarán para describir la gestión del Programa Planes Comunales de Seguridad son:

N°	Dimensión	Conceptos vinculados
1	Planificación	<p>Planificación estratégica y lineamientos explícitos para la planificación: entenderemos por planificación estratégica el ejercicio mediante el cual la organización reflexiona sobre su futuro, analiza sus debilidades y fortalezas y teniendo esta información como base define objetivos, metas e indicadores de mediano o largo plazo, es decir, se identifican temas estratégicos que la organización debe tener en su horizonte, por ende sin un adecuado marco estratégico la organización no tiene claridad hacia donde ir o los fundamentos de llegar hacia esos objetivos.</p> <p>Traspaso de información y requerimientos, identificación e información de plazos y formatos establecidos: Este concepto lo entenderemos como la forma que organiza y planifica internamente el trabajo la División y como se informa a sus contrapartes municipales.</p> <p>Diseño de metas e indicadores: se identificará la forma que se diseñan las metas y los indicadores en la División.</p>
2	Ejecución de las actividades planificadas	<p>Realización de actividades propuestas, se identificará la manera como se cumple la planificación del trabajo, y su vinculación al proceso de ejecución del Programa</p> <p>Gestión financiera, se identificará como se realiza la gestión financiera</p> <p>Reuniones de coordinación y funcionamientos de los Consejos</p> <p>Coordinación intersectorial, articulación con las diferentes instituciones y actores, con la finalidad es articular la oferta programática para el logro de mejores resultados</p>
3	Control y seguimiento de las actividades ejecutadas	<p>Rendiciones de cuenta, proceso mediante el cual cada municipalidad da cuenta al nivel central los porcentajes de ejecución presupuestaria alcanzados y los posibles problemas en su cumplimiento.</p> <p>Seguimiento de metas establecidas, consiste en el monitoreo constante que se realiza al avance de las metas comprometidas, tanto el nivel central como local.</p> <p>Tipos de control, relacionado con el monitoreo y el seguimiento constante, considerar el tipo de control se realiza ex post o ex ante y como este colabora a la generación de alertas y al seguimientos del logro de los productos o resultados establecidos en la planificación.</p>
4	Evaluación y difusión de las actividades realizadas	<p>Resultados de las metas comprometidas, alcance ligado al valor que se otorga en el programa el cumplimiento de las metas establecidas en la planificación.</p> <p>Introducción de mejoras de acuerdo a la identificación de debilidades, es decir, el cómo el programa identifica sus problemas y como introduce en sus procesos la mirada de mejora continua</p> <p>Sistematización y Difusión, definiéndola como la capacidad de generar, sistematizar y difundir información sobre el programa</p> <p>Red de buenas prácticas, vinculado a como el nivel central y local logran generar y articular información sobre la mejor forma de hacer determinadas acciones y proyectos. También están vinculados a los dos factores mencionados anteriormente, la sistematización y difusión.</p>

Capítulo III

3.- Antecedentes de Contexto

3.1 Evolución conceptual de la seguridad pública

La Seguridad Pública ha recibido múltiples definiciones. Entre ellas es posible identificar aquellas que responden a un enfoque vinculado al control y la sanción y aquellas miradas que la definen de manera más amplia e integral.

Las diversas aproximaciones sobre el concepto de seguridad, asociadas al tema del control, justicia y sanciones, sitúa a la sociedad democrática ante el dilema del uso de la fuerza del Estado para controlar la delincuencia. Estas “políticas de control abarcan un abanico de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público; hasta propuestas legislativas de endurecimiento de sanciones” (Dammert, 2005:54).

Esta visión ha sido aplicada de manera constante en América Latina, con su consecuente impacto en el sistema carcelario. “La región latinoamericana evidencia un crecimiento significativo de la población penal, debido a la tendencia a resolver cualquier delito por medio de la presión preventiva y a la resistencia de aplicar sanciones alternativas” (Marcus, 2004:99).

Lo descrito anteriormente, se explicita en el documento sobre Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina de Irma Arriagada y Lorena Godoy, las cuales señalan que en esa zona geográfica se ha puesto énfasis en la sanción y a las miradas punitivas, basada en el modelo policía-justicia- prisión y además se recalca que los resultados de este modelo de acción no han sido positivos, puesto que no han logrado disminuir la criminalidad ni la sensación de inseguridad.

Lo anterior, se debe a que esta visión restringida “no se hace cargo de los factores que inciden en el aumento de la violencia urbana, como los factores sociales y

políticos, el entorno socioespacial, los rápidos cambios experimentados por nuestras sociedades a nivel de relaciones interpersonales, los procesos de formación de la identidad de la juventud y el papel de las instituciones como la familia” (Arriagada, 1999:28).

Otro de los inconvenientes de esta visión de seguridad, según Luis Vial, es que se construye un concepto de seguridad sólo referido a medidas de vigilancia y protección de la propiedad, impidiendo crear una política de seguridad ciudadana diferenciada e integrada a la ciudad y con participación de los diferentes actores.

Con el surgimiento de nuevas teorías y visiones acerca de la seguridad y las presiones por el nulo impacto en las cifras de delincuencia y sensación de inseguridad, es posible apreciar un cambio desde un concepto restringido a uno más amplio y multifactorial. Por ejemplo el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC), menciona un cambio de paradigma hacia una visión más amplia sobre seguridad ciudadana considerando a ésta un bien público. También señala que existe un consenso sobre la necesidad de enfrentar las condiciones sociales y económicas que fomentan la delincuencia y la victimización.

Los aspectos centrales para entender el enfoque amplio del concepto sobre seguridad ciudadana son: calidad de vida, dignidad humana, acceso al mercado y oportunidades sociales (Arriagada, 1999:9). Las razones que justifican este enfoque amplio se vinculan a que la seguridad ciudadana afecta todos los ámbitos de la vida pública y privada de las personas.

Patricia Canales y Virginie Loiseau (1999), comparten la mirada amplia sobre la seguridad ciudadana y mencionan características esenciales para entender el fenómeno. Señalan el deber del Estado en la protección de las personas, el respeto a los derechos y garantías que el sistema político reconoce, la existencia de una política pública donde se incluya la participación ciudadana y considerar a la violencia y a la delincuencia como fenómeno multidimensional: sicosocial, político y cultural.

Según Luis Vial (1998), en su artículo sobre la inseguridad ciudadana y la participación, uno de los desafíos del gobierno democrático es demostrar más eficiencia que un sistema no democrático, además de encontrar un equilibrio entre seguridad, libertad y justicia como forma de contribuir a la construcción de una mayor legitimidad del orden de democracia. Teniendo en cuenta que la seguridad es un medio para preservar una determinada calidad de vida, condiciones de desarrollo del país, de las personas y asegurar la vigencia de la institucionalidad.

Para Javiera Blanco y Gonzalo Vargas (2006), el concepto de seguridad ciudadana propone al ciudadano no sólo como objeto de protección, sino que como sujeto activo de su propia seguridad. De esta manera se reconoce que el problema no sólo es la falta de acción represiva del Estado, sino que se origina principalmente en las condiciones del desarrollo de la vida social, es decir el capital social existente.

Como consecuencia de las visiones integrales surge el enfoque epidemiológico. Este se basa en el entendimiento de la violencia y la delincuencia como un problema de salud pública, que busca identificar e intervenir en los factores de riesgos. Éstos pueden ser estructurales, como la pobreza y la marginalidad o de proximidad, como el porte de armas, la ingesta de alcohol y el consumo y tráfico de drogas.

En relación a esta visión amplia sobre el concepto de seguridad, también es posible distinguir dos ámbitos: el crimen y el miedo al crimen (sensación de inseguridad).

En relación al miedo al crimen existe una línea de estudios de varios autores sobre la sensación de inseguridad en Chile, y se indica que se presenta por variados factores como (Canales, 2003:4):

1. *Características sociodemográficas y personales*: la sensación de inseguridad se relaciona con las características demográficas, personales, sociales y situacionales. Por ejemplo, las personales se analizan desde el punto de vista del género, edad, tamaño físico, estado de salud y habilidad para defenderse.
2. *Victimización*: “la experiencia de haber sido víctima de uno o más delitos tiene efectos sobre la sensación de temor, aumentando la percepción de probabilidad de

ser victimizado nuevamente, en comparación con quienes no han sufrido la misma experiencia”². “El análisis de quienes son víctima y la identificación de los niveles de victimización permite establecer perfiles de los grupos y barrios más propensos a sufrir la acción delictual”(Olavarría, 2006).

3. *Medios de Comunicación*: son un factor importante al analizar el surgimiento de un tema de preocupación pública, siendo que estos informan de manera recurrentes sobre hechos de carácter policial y delictivo. Aunque no existen estudios acerca de la influencia de los medios de comunicación, si se puede señalar la alta cobertura a temas de seguridad ciudadana en la televisión. “La cantidad de noticias dedicadas a temas de seguridad ciudadana alcanza el 34% del noticiero (excluyendo la sección de deportes y cultura-espectáculos), dejando la sensación en la ciudadanía que un tercio de lo que ocurre en Chile tiene relación con la criminalidad” (Früling, 2002). En un país como el nuestro, donde gran parte de la vida familiar se realiza en torno al televisor, los temas tratados en pantalla pasan a formar parte de los asuntos familiares. Lo lamentable de toda esta situación es la forma de enfocar cada una de las noticias, pues los canales compiten en rating, por lo que deben dar espectacularidad a su información, lo que sin lugar a dudas genera distorsión al momento de analizar los datos reales. Frente a estos hechos, cabe preguntarse si realmente somos un país azotado por la delincuencia o es que esta sensación no pasa de ser eso, una sensación aumentada y exagerada por los medios de comunicación.

Por otra parte, al ser un tema importante para la población es tomada como una bandera de lucha por los partidos políticos, y por ende la oposición critica fuertemente al gobierno y se analizan bajo distintas perspectivas los resultados de las distintas encuestas que se utilizan para medir la seguridad ciudadana.

4. *Integración social y participación existente en el territorio*: se relaciona con los niveles de temor en los barrios con factores ligados al entorno y participación. Por ejemplo el desorden comunitario, escaso niveles de infraestructura adecuada, redes sociales inexistentes en el territorio, comunicación y organización de los vecinos, etc. Todo ello, contribuye a aumentar la sensación de inseguridad.

² División de Seguridad Ciudadana. Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile. Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana. Documento de trabajo N°1. Abril 2004.

En Chile, la inseguridad, “entendida como temor a ser víctima de un delito, presenta niveles superiores a aquel presente en otros países” (Dammert, 2002:15). Por ello, se ha transformado en uno de los principales problemas de política pública. Una explicación de este fenómeno la entrega el Informe del PNUD de 1998, el cual señala que Chile posee más seguridad objetiva que subjetiva. La primera se relaciona con los indicadores macroeconómicos y sociales donde se constata que se ha duplicado el nivel de ingreso per cápita, que la pobreza ha disminuido de manera constante y se ha incrementado el gasto social.

Pero, a pesar de lo que señalan estos indicadores, los chilenos sienten miedo, desconfianza e inseguridad. Respecto a la desconfianza se afirma que tenemos temor al otro, reduciendo a la mínima expresión los círculos de confianza, quedando sólo conformado por la familia.

El miedo al otro no se refiere estrictamente a la inseguridad por la delincuencia, sino que existe un trasfondo que tiene que ver con el debilitamiento del vínculo social. “Un análisis situacional detallado permite concluir que las iniciativas de política que pretenden reducir el temor al crimen deben avanzar más allá de la identificación de cuáles son los grupos más “temerosos” al delito, hacia una focalización en diferentes contextos y situaciones que generan ansiedad, intranquilidad e incluso temor”³.

La paradoja identificada a través de esta reflexión es la siguiente: *“tiene lugar una impresionante modernización de la vida social que crea nuevas y mayores oportunidades y al mismo tiempo crecen la inseguridad y la incertidumbre”*.

Fernando Carrión y Jorge Núñez, señalan que el miedo es un “producto social inscrito en estructuras y dinámicas urbanas concretas. El miedo, además de ser un fenómeno psicológico, es un hecho social que se comprende desde procesos políticos y culturales históricamente situados. En el caso de América Latina, dichos procesos responden, en gran medida, al discurso sobre la seguridad pública y ciudadana; así

³ “Diagnóstico de la seguridad ciudadana”. División de Seguridad Ciudadana. Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana. Documento de trabajo N°1. Abril 2004.

como al monopolio de la violencia simbólica ostentada por los medios de comunicación masiva”.

Se señala además lo segregada, por ejemplo, que es la ciudad de Santiago, existen grandes diferencias entre las comunas, traduciéndose en pérdida del espacio social y físico para la interacción pública y aumentando la sensación de inseguridad entre los habitantes.

Otro factor que podría influir en el aumento de la sensación de inseguridad es la confianza que existe hacia instituciones de control, “es evidente que una percepción generalizada de la policía como poco efectiva y de una justicia lenta o blanda contribuyen al aumento de la sensación de inseguridad” (Dammert, 2005:15). A razón de lo anterior, se han implementado políticas para reforzar a Carabineros de Chile dotándolos de más recursos y centrando la preocupación de acercar a esta institución a la ciudadanía. Un ejemplo de ello es la implementación del Plan Cuadrante desde 2000.

A pesar de este aparente consenso sobre la necesidad de políticas diversas, “el debate político de la última década ha estado centrado en una aparente disputa entre las políticas de mayor control y represión y aquellas que se focalizasen la prevención” (Dammert y Luneke, 2004:10).

Finalmente, y como resultado de los diversos diagnósticos, estudios y visiones sobre el concepto amplio de seguridad, en Chile, a partir del 2000 se asume la necesidad de relevar la prevención y la participación ciudadana como componentes de la estrategia en contra del delito y la violencia.

3.2 Las Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana en Chile

A partir la década de los años 90', en Chile se instauró en la agenda pública el tema de la Seguridad Ciudadana dado que era una de las principales preocupaciones de la población junto a la pobreza y el desempleo. Según las encuestas de la época, los “estudios nacionales de opinión del Centro de Estudios Públicos, indicaron que la delincuencia se encontraba entre las tres primeras preocupaciones de la población entre 1990 y 1998, situación que se mantiene en julio 2003, después de haber ocupado la cuarta posición entre 1999 y 2002”⁴.

Desde 1992, en el mensaje presidencial del 21 de mayo de Patricio Aylwin Azócar, ya se utilizaba el término de seguridad ciudadana, abordando el asunto de manera general y más ligada a los problemas de terrorismo. Señalando la importancia de dotar a carabineros y a la policía de investigaciones de los recursos necesarios para que pudieran cumplir su labor de manera eficiente.

En el mensaje presidencial del año siguiente, se indicaba, por ejemplo, que las encuestas de opinión coincidían en que la seguridad ciudadana era, después de la pobreza, el problema que más preocupaba a los chilenos y se analizaba la problemática desde un ámbito policial, judicial y penitenciario.

A partir de lo anterior, se diseñaron y aplicaron una serie de programas, encuentros y jornadas de reflexión que buscan diseñar fórmulas para prevenir el delito, reducir la sensación de inseguridad, mejorar el sistema de justicia, reflejando con ello una línea de Políticas Públicas en torno a la problemática.

Las primeras iniciativas estaban ligadas al mejoramiento de condiciones estructurales de las policías, la creación del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, el Consejo Coordinador de Seguridad Pública y la Dirección de Seguridad e Informaciones.

⁴ “Diagnóstico de la seguridad ciudadana”. División de Seguridad Ciudadana. Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana. Documento de trabajo N°1. Abril 2004

En el año 1993 el Ministerio del Interior llevó a cabo el Subprograma Seguridad Vecinal, en el cual las municipalidades llaman a las organizaciones sociales a presentar proyectos de seguridad.

Por otro lado, la División de Organizaciones Sociales (DOS) dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno diseñó el Plan Nacional para la realización de jornadas para la prevención del delito, en las cuales participaron representantes del ministerio, policías y organizaciones sociales.

La orientación implícita en estos lineamientos es la participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil, y la importancia que tiene la organización y comunicación de los distintos actores en esta materia.

En 1994, el Ministerio de Justicia, los presidentes de los partidos políticos, representantes de la Fundación Paz Ciudadana y de la Corporación de Promoción Universitaria, realizaron en conjunto el proyecto de Reforma Procesal Penal.

En 1995, se instaló en el gobierno la perspectiva en la cual se señaló que el Estado debe garantizar la existencia de condiciones permanentes, ya sean sociales, políticas y jurídicas, con la finalidad que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos esenciales.

Bajo esta mirada y la presión de la agenda pública, el Ministerio de Interior, Ministerio de Justicia y la Fundación Paz Ciudadana firmaron un convenio para la elaboración de un Sistema Único Integrado de Estadísticas Delictuales. Con ello surgieron iniciativas como: la primera encuesta nacional de victimización, Proyecto Piloto de Seguridad Comunal en la municipalidad de Santiago y la primera encuesta sobre opinión pública y delincuencia.

En 1997, la Fundación Paz Ciudadana entrega al Presidente Eduardo Frei, el informe final del nuevo Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED), el cual fue preparado en conjunto con los Ministerios del Interior y Justicia

Con toda la información disponible surgida de encuestas, talleres y planes pilotos, durante 1999 se implementa el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, el cual pretende crear bases estructurales para la comprensión y tratamiento integral de la delincuencia. En este plan participaron los Ministerios del Interior, Justicia, Educación, Secretaria General de Gobierno, Defensa Nacional, Carabineros, Investigaciones y Gendarmería de Chile. Además se crea el Consejo Metropolitano de Seguridad dependiente de la Intendencia de Santiago.

En 1998, Carabineros de Chile desarrolló una estrategia de seguridad denominada Plan Cuadrante. Este consiste en crear un sistema de vigilancia por sectores, es decir subdivide el territorio de cada Comisaría en un cuadrante donde debe existir un carabainero encargado de la vigilancia. El objetivo de este sistema es fortalecer la confianza y colaboración entre los policías y la comunidad.

En el año 2000, el Ministerio de Interior y la Fundación Paz Ciudadana firmaron un convenio para crear Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana. Durante este año también nace la División de Seguridad Ciudadana.

A raíz de lo anterior, surge el programa Comuna Segura Compromiso 100, que organiza legal y administrativamente la formación de Consejos Comunales de Seguridad. El programa se basa en una estrategia de prevención, que busca alianzas entre el gobierno, municipio, comunidad y policías.

A partir de este punto la prevención y participación ciudadana son componentes fundamentales de la estrategia contra el delito y la violencia, y con ello se incorpora a los municipios y a la población local como coproductores de seguridad.

El propósito de programa Comuna Segura “es prevenir, reducir e inhibir conductas delictivas desde los espacios más cercanos a las personas: su calle, su barrio, su comuna, a través de proyectos llevados a cabo por los propios vecinos” (Jofre, 2005:9).

En este mismo sentido, el BID otorgó un préstamo a la División de Seguridad Ciudadana denominado Chile+*Seguro* (año 2002), orientado a cinco subprogramas: Fortalecimiento de la Política de Seguridad Ciudadana, Co-financiamiento del programa Comuna Segura, Financiamiento del programa Barrio Seguro, Fortalecimiento de la Integración Policía – Comunidad y subprograma de Administración y Evaluación.

Para el año 2001 el programa Comuna Segura se inicia con el proceso de capacitación a los Secretarios Técnicos de las comunas de la fase 1. Se realiza una encuesta de Victimización Comunal en las comunas del Programa, teniendo esta información se determina la necesidad de intervenir policialmente a la población La Legua Emergencia, nace con ello las bases del Programa Barrio Seguro.

El programa Comuna Segura promovió la elaboración de diagnósticos locales que permitieron caracterizar las condiciones de seguridad de las comunas en conjunto con la población. De esta manera se definieron las líneas de acción prioritarias, a través de un Plan que orientaba la gestión comunal. “El programa ha sido definido como una estrategia de prevención comunitaria del delito, la violencia y el temor, y se inscribe en la perspectiva de descentralización de las políticas de prevención en seguridad ciudadana, relevando el rol de las comunidades locales, es decir, forma parte de las estrategias que, desde distintos servicios del Estado, buscan actuar sobre los factores de riesgo que directa o indirectamente están relacionados con el desarrollo de la delincuencia, la violencia y el temor” (Lunecke 2005:160).

El programa se coordina desde la División de Seguridad Ciudadana y se inicia con la suscripción de un convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y 12 municipios del país.

De esta forma cada comuna conforma un Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana, el cual es un espacio de representación local formado por organizaciones comunitarias e instituciones de la comuna.

También se creó el cargo de Secretario Técnico Comunal, profesional asesor del Consejo y municipio en materias relativas a la prevención del delito. Con esta nueva

organización al interior de los municipios se avanza en la elaboración de diagnósticos, los que caracterizan la situación de seguridad de las comunas y los factores de riesgo de cada territorio.

Para concretizar el plan de cada comuna, se estableció asistencia financiera, la que inicialmente se centró en la gestión de un Fondo Concursable para iniciativas comunitarias y de esta manera estimular y promover la participación ciudadana, generando soluciones adecuadas a la realidad de cada comunidad.

Hacia el 2003 el Programa acotó sus objetivos y se centró en fortalecer las capacidades institucionales en el ámbito local, promoviendo la generación de planes integrales de seguridad en las comunas.

A partir de octubre de 2004, la División de Seguridad Ciudadana difundió la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, siendo su objetivo entregar los lineamientos estratégicos de largo plazo.

Ésta establece ocho objetivos generales: fortalecer y potenciar la capacidad de la familia para promover conductas pro sociales y disminuir la violencia, fortalecer y potenciar la capacidad de la escuela para promover conductas pro sociales y disminuir la violencia, fortalecer la integración social y desarrollar comunidades fuertes, crear o recuperar espacio público urbano para generar ciudades amables y acogedoras, promover el acceso a la justicia, fortalecer y modernizar la gestión policial, fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces, y mejorar los sistemas de acopio y análisis de la violencia, los delitos y el temor.

Durante el 2005, se incorporó una nueva forma de financiamiento, el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal, esta modalidad permitió contar con recursos para la implementación de proyectos de alto impacto, otorgando mayor protagonismo a los municipios en la focalización de los recursos en temas prioritarios para la comuna.

A partir de noviembre del año 2006, nace la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la cual determina los ejes que organizan la gestión pública en éste ámbito: Institucionalidad, Informaciones, Prevención, Rehabilitación, Control, y Atención a Víctimas.

La integración de los programas Barrio Seguro y Comuna Segura, se realizó a partir del 2006, con la finalidad que las intervenciones posean mayor consistencia y teniendo como eje para su implementación el Plan Comunal de Seguridad, donde el Municipio es el actor clave.

3.3 Características de la Institucionalidad

El Programa de Seguridad y Participación Ciudadana, (también denominada División de Seguridad Pública) fue creado por la Ley de Presupuesto para el Sector Público N° 19.702, del año 2001.

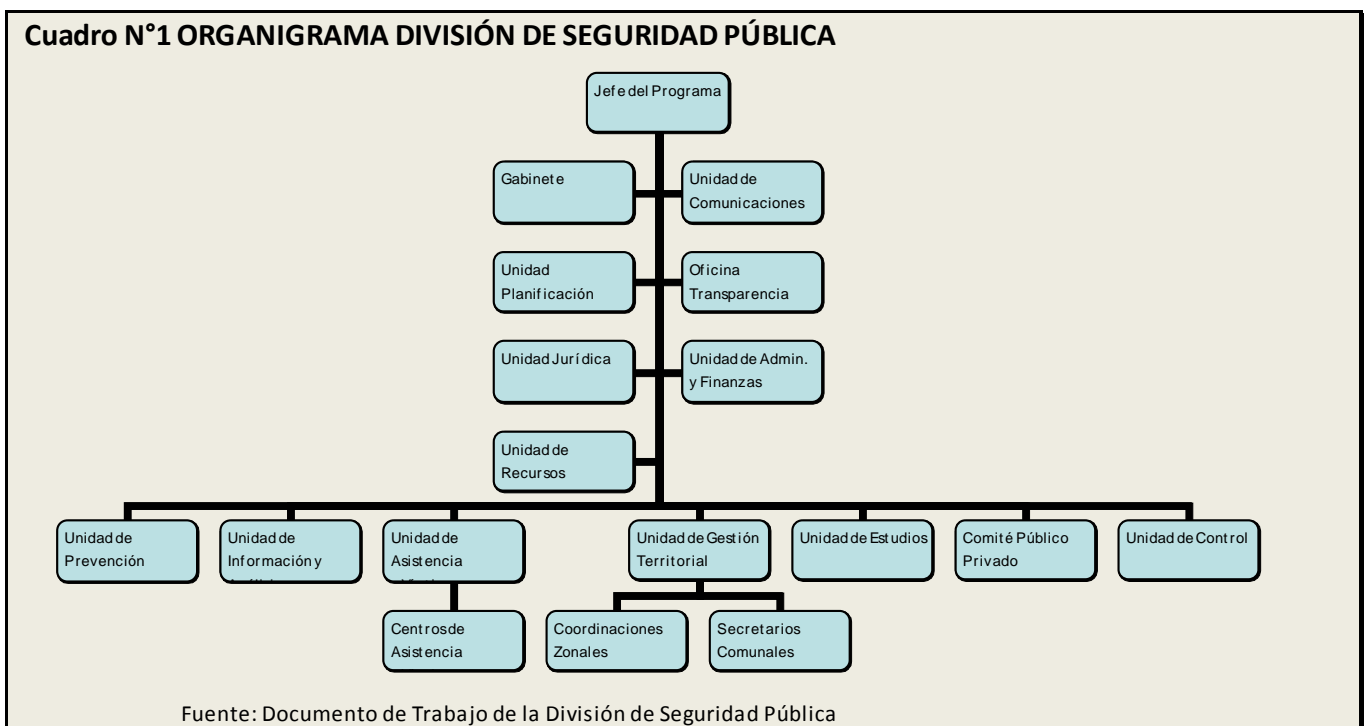
La División de Seguridad Pública *es responsable de la administración e implementación del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana*, es decir planificar, acordar y operacionalizar las políticas de seguridad ciudadana del Gobierno de Chile. “La División promueve la coordinación y ejecución de los compromisos sectoriales y la colaboración intersectorial con las instituciones más relevantes en cada uno de los ejes de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública” (Indicadores de desempeño año 2009, página 9).

Además existe el Consejo Nacional de Seguridad Pública que se encarga de implementar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Está conformado por los Ministerios de Salud, Educación, Justicia, Trabajo, Planificación, Interior, Servicio Nacional de la Mujer, Ministerio Público, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones.

Actualmente el Programa de Seguridad y Participación Ciudadana está reglamentado en el Decreto Supremo N° 1065 de octubre 2007, que ha sustituido los textos anteriores y en él se establece que el Programa “...implica llevar a cabo una completa estrategia de prevención social, situacional, y policial de seguridad centrada preferentemente en el ámbito local, en concordancia con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

3.3.1 Funciones de las áreas de la División:

La División de Seguridad Pública para cumplir con sus objetivos cuenta con la siguiente estructura: área de Gestión Territorial, área de Prevención, área de Información y Análisis, área de Asistencia a Víctimas de Delito, área de Administración y Finanzas, área jurídica, área de Auditoría, área de Planificación y Control de Gestión, área de Análisis Delictual, área de de Estudios.



El *área de Gestión Territorial* tiene como misión “contribuir al desarrollo de la institucionalidad efectiva a nivel regional, provincial y comunal para el cumplimiento de las metas de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública”.

Sus objetivos se encuentra el control de gestión de los equipos comunales encargados de la coordinación técnica e implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública; asesorar técnicamente el desarrollo de los procesos que requiere el Plan Comunal en el marco de la Estrategia; coordinar y monitorear los proyectos financiados en el marco del Plan Comunal; vincular operativamente a la División de Seguridad Pública con los equipos comunales y apoyar la coordinación y/o implementación de intervenciones especiales en territorios específicos requeridos por autoridades locales o centrales.

Para ello la unidad debe apoyar de manera permanente y directa a las estructuras comunales, facilitando el flujo de la información y vinculación entre el nivel comunal y regional y coordinar la implementación de planes, programas y proyectos mediante las Secretarías Técnicas Comunales y los Consejos Comunales de Seguridad Pública.

El *área de Prevención*, se articula según lo indicado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, donde se define a la prevención como eje estratégico, proponiendo acciones destinadas a mejorar las condiciones sociales y ambientales para disminuir la violencia y ocurrencia de delitos.

Teniendo como base esta directriz, el *área de Prevención* define en conjunto con otras entidades del sector público y privado ámbitos de desarrollo como es la prevención temprana, de la violencia en el ámbito escolar y en adolescentes y jóvenes y el desarrollo integral de espacios urbanos seguros, entre otros.

El objetivo del *área* es articular estrategias en relación con los niveles de prevención primaria y secundaria, organizadas según criterios de edad y género.

También se consideran niveles de intervención individual, familiar y grupal, socio comunitario e institucional.

Del mismo modo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, define a la Rehabilitación y Reinserción como otro eje estratégico, es decir la prevención terciaria, en la cual el trabajo está dirigido a favorecer la reinserción social, reducir la reincidencia delictual y aportar a la reducción de la victimización.

En la práctica esto se traduce en el diseño conjunto con otros sectores del Estado de estrategias de intervención y orientaciones técnicas para la implementación de programas y proyectos preventivos en el nivel local.

El *Área de Información y Análisis*, es la generadora de datos y análisis para respaldar la toma de decisiones en las distintas áreas vinculadas a la seguridad pública: prevención, control y sanción del delito, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

El *Área de Asistencia a Víctimas de Delito*, fue creada en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de abordar la seguridad pública como un asunto integral considerando tanto las causas como las consecuencias del delito, y particularmente dentro de estas últimas, los efectos del delito sobre las víctimas.

En este contexto, esta unidad deberá desarrollar iniciativas de asistencia a víctimas de delitos violentos, en el ámbito del diseño y coordinación intersectorial de políticas públicas en la materia y en la implementación y seguimiento de líneas programáticas de asistencia a víctimas de delitos violentos.

El *área de Administración y Finanzas* brinda apoyo a todas las áreas de la División preocupándose de la eficiencia, en relación con la optimización en el uso de los recursos entregados para materias de seguridad pública. Además, debe garantizar los recursos, logísticos y tecnológicos para el funcionamiento en función de la concreción de los objetivos propuestos, transmitiendo a las autoridades las necesidades organizacionales en materia de recursos.

Área Jurídica, es una unidad de soporte que presta asesoría jurídica a la dirección y a las unidades de la DSP en las diversas iniciativas que se implementan en el marco de la ENSP.

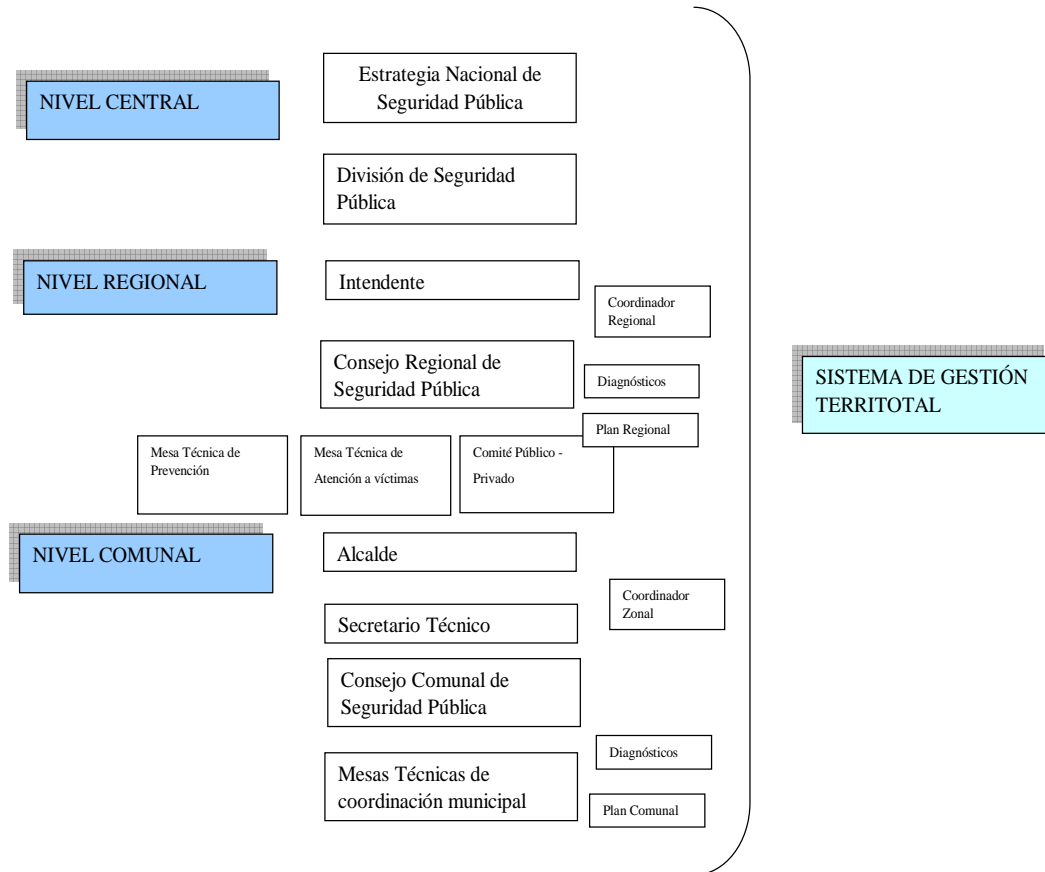
El *Área de Auditoría*, se encarga de otorgar apoyo a la autoridad de la División de Seguridad Pública, mediante una estrategia preventiva, proponiendo como producto de su acción, políticas, planes, programas y medidas de control para el fortalecimiento de la gestión y para la salvaguarda de los recursos.

El *Área de Planificación y Control de Gestión*, apoya a la Dirección en aspectos técnicos referidos a planificación, desarrollo, control de gestión, aspectos organizacionales y estructurales. Además, tiene la misión de proponer, monitorear y controlar la formulación y ejecución de los proyectos, planes y programas de la DSP.

El *Área de Análisis Delictual* interpreta la información para el control delictual de manera oportuna y eficiente para propiciar el cumplimiento de las metas de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, aportando al fortalecimiento de las instituciones de Control.

El *área de de Estudios* es el referente de la información sobre delito y violencia del país, y el portavoz de las cifras oficiales de Chile sobre el tema. Además permite proyectar cada uno de los productos de la División en marcos más amplios de discusión tanto a nivel académico, como en lo que respecta a los procesos de generación de políticas públicas.

*Cuadro N°5 Diagrama Nacional de Funcionamiento del Programa Planes
Comunales de Seguridad Pública*



Fuente: Elaboración propia

3.3.2 Del Programa Comuna Segura-Compromiso Cien al Programa Planes Comunales de Seguridad.

Como se indicó anteriormente el Programa Comuna Segura nace en conjunto con la División de Seguridad Pública, buscando otorgar mayor institucionalidad a la implementación de este programa que luego pasó a denominarse “*Planes Comunales de Seguridad Pública*”.

Un hito importante en este proceso de instalación de la prevención de la delincuencia en el nivel local fue el DFL N°2 del 11 de enero de 2000, artículo cuatro, donde se señala que como función compartida al Municipio le corresponde “el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana”.

Como contrapunto podemos señalar que “la prevención comunitaria surgió de experiencias norteamericanas a partir de la década del 70 e involucra prácticas que combinan la prevención situacional y la prevención social. Entre ellas se destacan todas aquellas técnicas e iniciativas de intervención que están orientadas principalmente al vecindario” (Vanderschueren, 2004:106).

El propósito del programa Comuna Segura fue “el promover el desarrollo de estrategias de prevención en el ámbito comunal a través de la participación de actores públicos y privados y su objetivo principal se orientaba a fortalecer las capacidades institucionales existentes en el ámbito local para intervenir en seguridad ciudadana promoviendo la generación y ejecución de Planes Integrales de Seguridad” (Lunecke, 2005:159), es decir, ir más allá del control policial e introducir la mirada de prevención en los municipios para abordar temas como la delincuencia y violencia.

Sus componentes eran el Consejo Comunal de Seguridad Pública; la Secretaría Comunal; la Mesa Técnica Comunal y sus instrumentos el diagnóstico local de seguridad, Plan Comunal de Seguridad y el Fondo Concursable.

Éste se implementa de manera gradual y la cantidad de comunas ingresadas cada año dependía del presupuesto asignado al programa, los criterios utilizados eran:

ranking de acuerdo a cinco indicadores estadísticos sociales y delictivos; índice de vulnerabilidad social; población según censo y tasa promedio de denuncia de delitos de mayor connotación social.

Del total de recursos que se transferían a cada comuna, el 50% dependía del puntaje de cada comuna en el ranking de vulnerabilidad y el otro 50% era común para todas las municipalidades.

En el año 2007 se asignaron recursos para una inversión especial en el ámbito de la prevención situacional, las 82 comunas incorporadas accedieron al mismo monto de recursos.

Para el 2008 se crea un nuevo mecanismo de asignación de recursos diferenciado según las características y necesidades específicas del funcionamiento del Plan Comunal. Se contempla una inversión mínima para el funcionamiento básico y común para todas las municipalidades y una inversión base para el financiamiento de proyectos y para el año 2009 una inversión incentivo para comunas con una mayor calidad/complejidad de su gestión de seguridad.

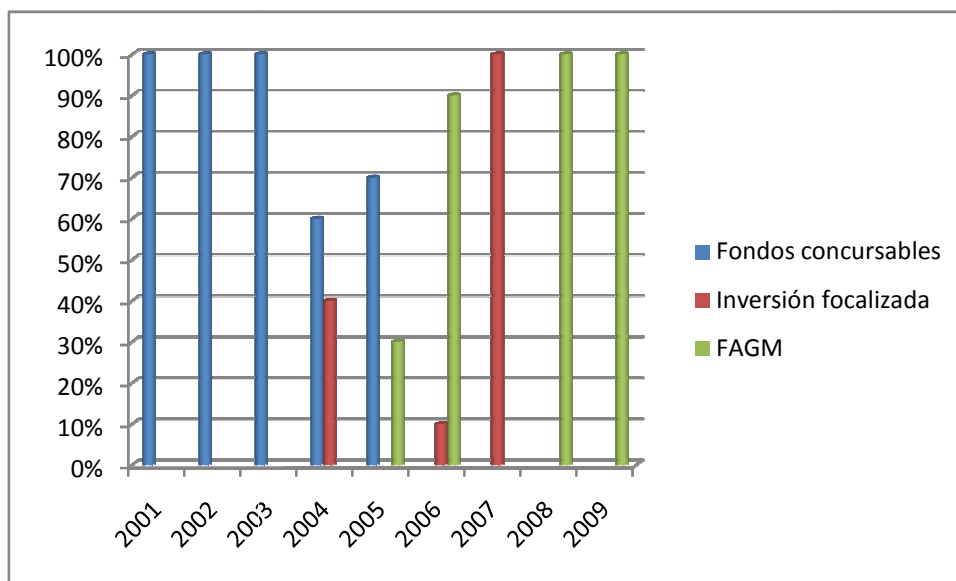
La inversión base considera variables como el índice de vulnerabilidad social delictual, actividad delictual de las comunas y el consumo y acceso a drogas, lo que tiene una ponderación del 50% y el número de habitantes una ponderación del 50%. Con ello se definen tres tramos de financiamientos.

La modalidad de transferencia de recursos ha variado con la finalidad de lograr una mayor focalización y eficiencia en la inversión de acuerdo a evaluaciones realizadas al programa. Estas modalidades han sido las siguientes: del 2001 al 2006 el fondo concursable para iniciativas comunitarias; el Fondo de inversión focalizada durante el 2004; Inversión especial en el 2007 y Fondo de apoyo a la gestión 2005, 2006, 2008 y 2009.

El Fondo Concursable para iniciativas comunitarias, buscó generar la participación ciudadana de la comunidad en el mejoramiento de la seguridad en su territorio. De esta forma, las organizaciones postulaban a proyectos en áreas de prevención situacional, promoción de la seguridad y en intervención psicosocial. En general, las evaluaciones de esta etapa de inversión no son positivas, puesto que las organizaciones comunitarias no estaban técnicamente preparadas para planificar y desarrollar este tipo de proyectos.

Los fondos de inversión focalizada, año 2004, otorgaron la posibilidad a los municipios para diseñar y proponer al Ministerio del Interior proyectos genéricos sobre la prevención del delito, igualmente estos debían ser aprobados por el Consejo Comunal de Seguridad Pública.

Cuadro N°6: Modalidad de Transferencias de recursos



Elaboración propia

El año 2003, el programa acota sus objetivos comprendiendo que su aporte específico a la reducción del delito, es fortalecer las capacidades institucionales de las municipalidades, a través de la generación de planes integrales de seguridad.

Algunas evaluaciones y observaciones de este período, son por ejemplo la que realiza el año 2003 la Dirección de Presupuesto al programa de Participación y Seguridad Ciudadana.

Éste señala que la estructura organizacional que involucra un equipo de trabajo en el nivel central y nivel local es la adecuada, puesto que permite la producción de los componentes deseados, pero indica que falta una planificación estratégica que facilite una visión de consenso y el logro de un propósito común.

Por otro lado señala, que el acompañamiento del nivel central a los secretarios técnicos, en relación con las prioridades y estrategias a desarrollar en cada comuna es insuficiente, así como también no existen espacios de intercambio entre los secretarios técnicos. Además, señala que la coordinación entre instituciones es incipiente y no se encuentra fortalecida por un sistema formalizado de coordinación de alta jerarquía.

Las recomendaciones que realizan son: reforzar la Gerencia del programa definiendo una planificación estratégica y desarrollando reuniones entre departamentos para el monitoreo y evaluación estratégica; sistematizar un modelo causal o de epidemiología social presente en el programa y su expresión operacional; mayor focalización desde el nivel central para entregar mayor pertinencia a los factores de riesgos de los fondos concursables.

Dentro del análisis que hace Javiera Blanco y Gonzalo Vargas se señalaba (año?) que el Programa Comuna Segura Compromiso 100, no ha logrado generar impactos verificables y como consecuencia es cuestionado. Las explicaciones que se dan para este problema, es en primer lugar, que la participación sólo se circunscribió a las políticas de prevención excluyendo las de ámbito de control (no se ve integración de las fases prevención, control y rehabilitación). En segundo lugar, el programa no focalizó el interés en torno a necesidades comunes, restringiéndose a la asignación de fondos. Por último, mucha información generada por el programa no es pública.

Desde el mundo de la academia y el mundo político el programa comuna segura fue criticado por tres razones: inexistencia de evaluación de resultado, ausencia de eficacia y por la escasa focalización de los proyectos de fondos concursables dado que se encontraban diseñados y ejecutados por organizaciones comunitarias sin preparación técnica sobre el tema.

La transformación de este programa buscó avanzar desde una lógica centrada en actividades a una gestión de la seguridad organizada en torno a una estrategia, desarrollada en conjunto con los actores sociales y enmarcada con la estrategia nacional de seguridad pública.

Con ello, se crearon los fondos de apoyo a la gestión municipal (FAGM), cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de la gestión en materias de seguridad pública. Esto se logra a través del financiamiento de iniciativas locales orientadas a la prevención social y/o situacional del delito, la violencia y la percepción de inseguridad.

CAPITULO IV

4.-Descripción y Análisis de la Gestión del Programa Planes Comunales de Seguridad Pública.

Como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, el funcionamiento del Programa Planes Comunales de Seguridad se aplica centrado en una gestión organizada en torno a una visión estratégica desarrollada en las comunas, la cual es articulada con los niveles regionales.

El sistema a nivel comunal incorpora la oferta pública de los distintos servicios, convirtiéndose en una herramienta para articular los esfuerzos que se realizan en los diferentes territorios locales con objetivos nacionales.

Además, el programa otorga una visión preventiva, local y ciudadana en el diseño e implementación, aumentando con ello la responsabilidad y participación de los municipios, y buscando de esta forma generar capacidades locales en la creación de soluciones de seguridad pública.

Como se indicó en el capítulo II, la descripción y análisis de la gestión del programa se realizará a través de las dimensiones, que a continuación se describen y analizan:

4.1. Dimensión Planificación:

Un eje orientador de la planificación estratégica de la División de Seguridad Pública (DSP) es la misión y los objetivos estratégicos del Ministerio del Interior.

La misión institucional consiste en “garantizar el mantenimiento del orden interno del país, la seguridad de la población y el pleno respeto a los derechos ciudadanos, a través del diseño y aplicación de leyes, políticas, programas y acciones ejecutadas directamente, a través del Servicio de Gobierno Interior en coordinación con otros agentes públicos”.

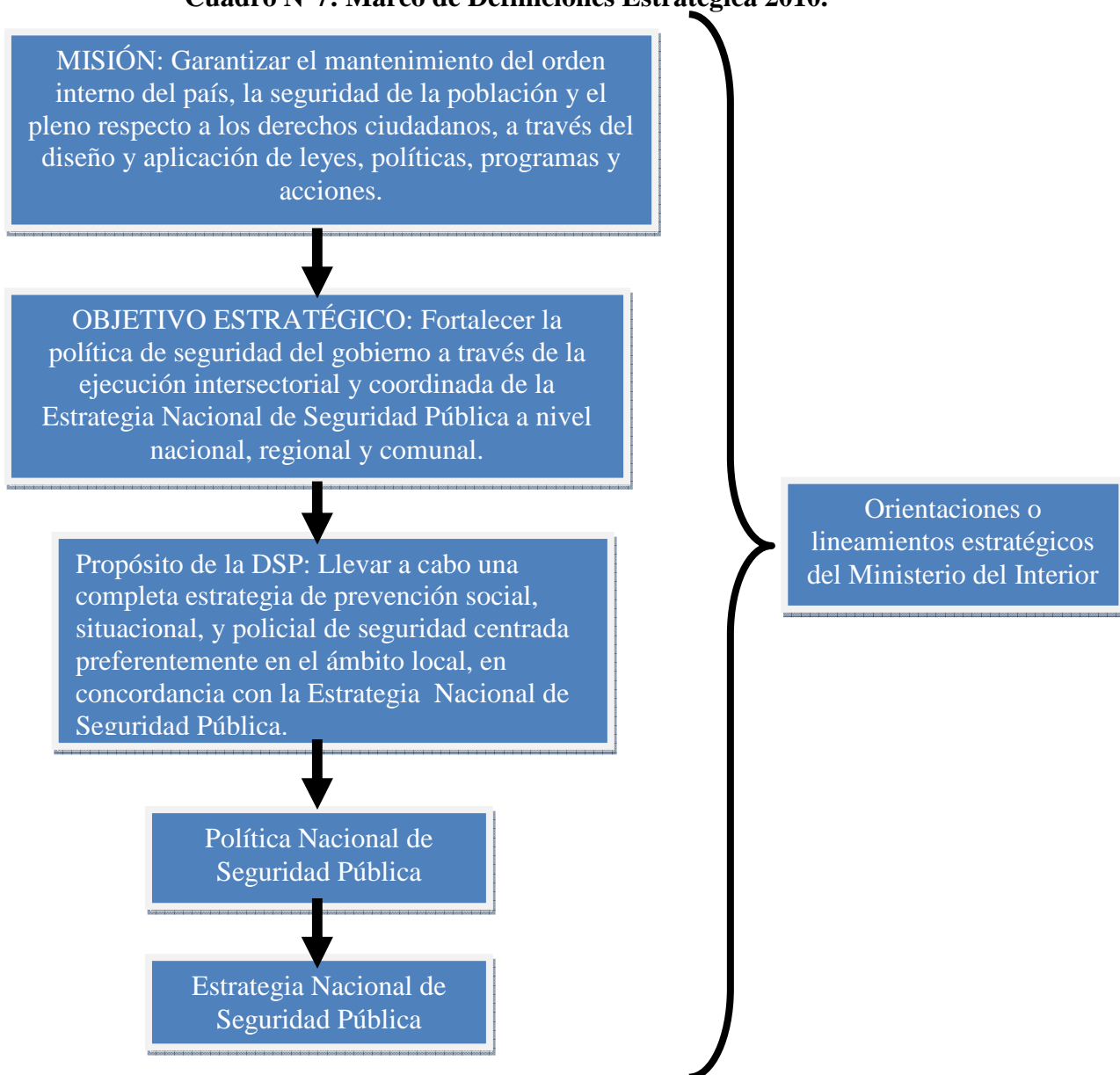
Dentro de los objetivos estratégicos del Ministerio, se encuentra el de “fortalecer la política de seguridad del gobierno a través de la ejecución intersectorial y coordinada de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública a nivel nacional, regional y comunal”,

definiendo como prioridad gubernamental la creación de la institucionalidad de seguridad pública y como uno de sus productos estratégicos la provisión de Seguridad Pública a la población a nivel nacional.

Según el Decreto Supremo 1065 del año 2007, el propósito de la DSP es “Llevar a cabo una completa estrategia de prevención social, situacional y policial de seguridad, centrada preferentemente en el ámbito local, en concordancia con la ENSP.”

Ello, a través del Plan Anual Intersectorial de la ENSP diseñado, coordinado y en ejecución en sus seis ejes de acción, con estrategias preventivas integrales e intersectoriales programadas y ejecutadas en coordinación con instituciones claves, a nivel nacional, regional, provincial y comunal.

Cuadro N°7: Marco de Definiciones Estratégica 2010.



Fuente: Elaboración Propia

La acción de la División de Seguridad Pública enmarca su acción a través de la Política Nacional de Seguridad Pública (PNSP) y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP). En la primera se plantea un diagnóstico de la situación, un horizonte estratégico, objetivos generales, lineamientos, criterios orientadores y sus desafíos programáticos.

La Estrategia busca materializar la Política, por ello organizar y articular a las distintas instituciones y actores involucrados en otorgar las soluciones a la problemática, es decir entrega una mirada transversal y orientadora.

Los objetivos de la PNSP se ven reflejados en los ejes de la ENSP, con la excepción de los objetivos vinculados con la integración social y el fortalecimiento de la confianza ciudadana, lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro N°8: Vinculación PNSP y ENSP

Objetivo de la Política Nacional de Seguridad Pública	Eje de la Estrategia Nacional de Seguridad
Fortalecer y potenciar la capacidad de la familia para promover conductas pro sociales y disminuir la violencia	Prevención
Fortalecer y potenciar la capacidad de la comunidad educativa para promover conductas prosociales y disminuir la violencia	Prevención
Fortalecer la integración social y desarrollar comunidades fuertes	-----
Crear o recuperar el espacio público urbano para generar ciudades amables y acogedoras.	Prevención
Promover el acceso a la justicia	Asistencia a Víctimas
Fortalecer y modernizar la gestión policial	Control y Sanción
Fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito, mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces	-----
Mejorar los sistemas de acopio y análisis de la violencia, los delitos y el temor	Información

Elaboración propia

Tal como señalan algunos de los entrevistados, la ENSP transmite una visión sobre la seguridad pública, entrega orientaciones. En ella, existen lineamientos explícitos sobre la planificación, ya que entrega los objetivos bajo los cuales debe planificarse el trabajo.

En general, los entrevistados consideran un avance la existencia de una ENSP y un aterrizaje a lo indicado por la PNSP, es decir su importancia radica principalmente al convertirse en una hoja de ruta para la División.

Otro aspecto positivo de la ENSP, es que incentiva y fomenta la coordinación intersectorial al involucrar a los distintos servicios con responsabilidad en la materia de seguridad pública, en el logro de metas y objetivos. Lo anterior, se ve reflejado en la siguiente frase de un entrevistado:

“La importancia de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, es instalar el tema de la coordinación intersectorial, ahora debemos avanzar en la construcción de metas intersectoriales”.(entrevistado, actor nivel central)

“La Estrategia Nacional de Seguridad Pública apuesta por el trabajo intersectorial, pero es difícil llevarlo a la práctica, dado que cada servicio tiene su meta y se preocupa de cumplirla de manera autónoma” .(entrevistado, actor nivel central)

Por otro lado, los entrevistados recalcan que es un primer paso para incentivar o lograr una incipiente coordinación entre los servicios públicos, pero a pesar de lo anterior, es necesario hacer un salto cualitativo de las metas, ya que si éstas se revisan están vinculadas a las funciones que realizan los servicios, es decir, básicamente incluye un conjunto de programas que ya existían.

Al mismo tiempo lo anterior también se considera un avance, dado que con la construcción de una estrategia transversal, existiría mayor claridad y transparencia, en relación al aporte de cada servicio al cumplimiento de los objetivos de seguridad pública, y al cómo se deben coordinar para lograr su cumplimiento, esto también se debería traducir en la coordinación de los servicios públicos en el nivel local.

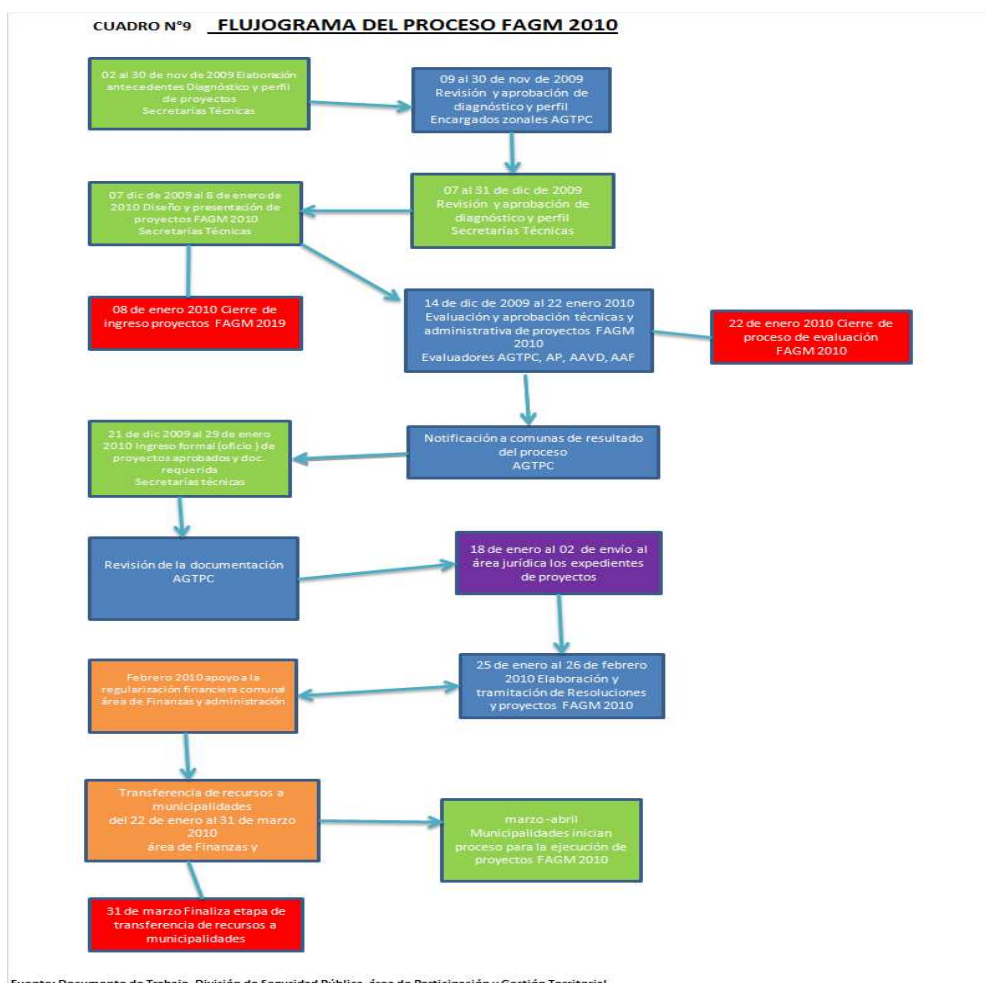
Los actores locales indican que la ENSP debería nacer en los municipios o diseñar algún mecanismo donde ellos tengan mayor injerencia en la confección de ésta,

es decir hacerla de manera más participativa, contribuyendo con ello al empoderamiento de la herramienta, ya que en estos momentos es considerada en algunos aspectos como una imposición del nivel central.

“Todos los programas están centralizados. Nuestras metas y objetivos son determinados por el nivel central” (Entrevistado, actor, nivel local)

Por otro lado, la planificación anual del Programa Planes Comunales de Seguridad, está dada a través de los proyectos Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM).

El proceso de planificación determinado por la División de Seguridad para el año 2010, se ve reflejado en el siguiente diagrama:



En el diagrama de flujo es posible apreciar cada una de las etapas del proceso FAGM 2010, las fechas y obligaciones de la División y de los municipios en la planificación y aprobación de sus proyectos anuales de seguridad pública.

A la vez, los aspectos que contribuyen a la adecuada planificación de los proyectos en los municipios son las orientaciones técnicas que entregan la DSP y el Convenio de Colaboración que firman los municipios en conjunto con la División.

Lo anterior, es parte de la planificación dado se indican las áreas de los proyectos, la exigencia de un diagnóstico comunal y un plan comunal, el cual debe vincularse con el plan regional y deben ser sancionados por el Consejo Comunal de Seguridad Pública.

En relación a las orientaciones administrativas y técnicas del Fondo de Apoyo a la Gestión municipal 2010, éstas indican los ejes estratégicos y las tipologías de proyectos que se deben presentar para luego realizar la revisión técnica y otorgar la aprobación de éstos.

Pero además, en cada una de las tipologías se desarrolla una guía en torno a donde extraer la información para los antecedentes diagnósticos, luego un marco conceptual y enfoque de intervención donde se establece de manera explícita que se entenderá por prevención, rehabilitación o asistencia a víctimas.

Posteriormente, se definen el objetivo general, los objetivos específicos y los componentes de cada eje de intervención, donde se establecen las acciones mínimas u optativas para implementar cada componente y las especificaciones técnicas. Además, se establecen los resultados esperados, metas, indicadores y el medio de verificación.

En relación al contenido de las metas comunales, se entregan orientaciones vinculadas a las fuentes de metas, en las cuales es posible considerar cinco: las acciones del gobierno (oferta pública desde las instituciones que se ejecutan en el territorio); las acciones municipales vinculadas al conjunto de actividades que desarrolla el municipio relacionada con los factores de riesgo analizados en el diagnóstico; proyectos de financiamiento regional a través de FNDR; proyectos del FAGM; otras acciones del Ministerio del Interior y otras acciones planificadas en el marco del Plan comunal.

Lo anterior, con la finalidad de fortalecer y entregar una mirada transversal e integral del trabajo que se realiza a nivel territorial y su instalación desde el nivel central al local.

Por otro lado, dentro de los Convenios de Colaboración se encuentra el compromiso del municipio para constituir o mantener dentro de su organización una unidad o instancia comunal denominada Consejo Comunal de Seguridad Pública.

Las funciones de esta entidad de carácter representativo son: conocer y analizar el estado de la situación de seguridad pública en la comuna, sancionar el plan comunal de seguridad pública, sancionar la focalización territorial, la temática y acciones del plan, sancionar las propuestas de inversión, apoyar la ejecución y la supervisión de proyectos, informar a las organizaciones sociales y a la comunidad sobre las acciones que se realizan en torno a la prevención del delito. Como podemos observar el Consejo tiene roles en la planificación, ejecución, seguimiento y difusión del Plan Comunal de Seguridad Pública.

Como es posible apreciar de la descripción anterior, la DSP para apoyar el proceso de planificación, establece los flujos de información, los requerimientos y formatos exigidos. El tema de los plazos de cada una de las etapas de la planificación, es fundamental para no retrasar la ejecución anual.

Lo anterior, podría generar escasos espacios para los municipios de crear o realizar modificaciones, esto nos lleva a preguntarnos hasta donde es necesario estandarizar los procesos en este programa, y no caer en la excesiva burocratización, control y homogenización de las exigencias del nivel central. Esto podría repercutir en la inhibición de la creatividad del nivel local, en el establecimiento de procesos más lentos de aprobación. y que finalmente los municipios no entreguen importancia al programa, dado que el nivel central se inmiscuye en sus temas de gobierno local.

Lo indicado, puede explicarse a que el programa aún se encuentra en la etapa de transferencia de la capacidad técnica y por ello la DSP colabora y controla su planificación y entregan orientaciones técnicas de los proyectos, de tal forma que se aborde de manera integral los ejes de la estrategia.

Según lo señalado por los entrevistados, a diferencia de lo que sucede con la planificación de los proyectos FAGM, la planificación del trabajo que se realiza en el nivel territorial, donde los encargados y nexos de la DSP son los encargados zonales, no existen orientaciones o métodos de cómo se instala el trabajo a nivel local, es decir, cada encargado establece la forma de planificar y controlar la ejecución con los Secretarios Técnicos Comunales.

La consecuencia de lo anterior, se traduce en que el trabajo se aborde con la discrecionalidad de los diferentes actores de cada comuna. Por ejemplo que cada Alcalde o Secretario Técnico dependiendo del nivel de empoderamiento o de la importancia que se le entregue al programa, realizará un trabajo de mayor calidad, lo que se verá reflejado en la planificación de las acciones y su ejecución.

En este aspecto, el liderazgo del alcalde se transforma en un eje activador esencial para instalar el tema de la prevención en la comuna y la visión que éste tenga sobre la importancia de la participación ciudadana será la forma que también interactúe y trabaje con el Consejo Comunal de Seguridad Pública. Lo anterior, se refleja en la siguiente frase expresada por uno de los entrevistados.

“La Política Pública al estar centralizada es considerada como responsabilidad del gobierno central, por ende es un programa externo al municipio. Como consecuencia, el alcalde no busca entregar mayor protagonismo al programa, ni a los actores que participan en el, sino que busca la firma de otros convenios paralelos para trabajar el temas de la seguridad al interior del territorio comunal”(entrevista, actor, nivel local)”

El rol del secretario técnico también es fundamental, ya que debe transformarse en un creador o articulador de redes al interior del territorio y un movilizador de recursos, por ello la visión estratégica y el respaldo que entregue el alcalde al proyecto de prevención de la Comuna es importante para el logro de los objetivos del programa.

En relación a los Consejos Comunales, los entrevistados indicaron, que el objetivo principal de éstos fue en un inicio fomentar la participación ciudadana, y con ello incorporarla en el diseño de las soluciones en materia de seguridad pública, lo anterior, se tradujo en la generación de soluciones sin una visión integral y de prevención.

El cambio desde el Fondo Concursable a los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal habría disminuido el interés en participar por parte de los integrantes del Consejo, ya que no se sentían parte de los soluciones, dado que no tienen la posibilidad de contar con fondos administrados por ellos para proyectos.

La modificación en la entrega de los fondos también buscó generar mayor responsabilidad de las distintas instituciones públicas en la solución del problema de la delincuencia.

Por ello los entrevistados plantean que, tal como se reformuló el fondo de inversión también se debería repensar la mejor forma de funcionamiento de los consejos. Lo anterior, es posible apreciarlo en las frases expresadas por los entrevistados:

“El Alcalde no le encuentra sentido al Consejo Comunal de Seguridad, dado que las principales decisiones del municipio se toman en el Concejo Municipal”(entrevistado, actor nivel comunal)

“Es complejo realizar cambios en el programa tecnificando los proyectos, pero sin realizar modificaciones a los componentes, como lo son los Consejos de Seguridad Pública, ya que finalmente de igual manera intervienen muchos actores que no tienen las competencias técnica o no entienden las razones de la elección de ciertos proyectos sobre otros”

En los Consejos Comunales de Seguridad Pública, la participación depende esencialmente de la valoración que entregue la autoridad de turno a la participación ciudadana” (entrevistado, actor nivel central).

Un aspecto positivo de los Consejos de Seguridad Pública y vinculado a la visión que dio origen a éstos, se encuentra expresado por uno de los entrevistados de la siguiente manera:

“El Consejo de Seguridad Pública, es el soporte ciudadano que tiene la Política Pública, es decir, un contrapeso a la autoridad municipal y el fortalecimiento al control social” (Entrevistado, actor nivel central).

Al consultar a los entrevistados por el proceso de planificación, se releva como un obstáculo importante **la configuración de programa anual que posee la División y el programa Planes Comunales de Seguridad Pública**, dado que la transferencia de los recursos debe realizarse de manera anual, es decir el proceso comienza todos los años nuevamente y luego de la aprobación de los proyectos se debe firmar el convenio de colaboración, tramitar los actos administrativos y el Ministerio del Interior debe transferir los recursos a la División.

Todo ello, luego que los actos administrativos estén totalmente tramitados y los fondos de los años anteriores de los municipios rendidos, para que así de manera manual, ya que no se encuentra implementada la transferencia electrónica, la División realice el traspaso a los municipios.

Otro aspecto que señalaron tanto los secretarios técnicos como los profesionales de la División, es la **alta rotación que existe del equipo directivo** de la División, afectando con ello a aspectos conceptuales de la planificación, ejecución y seguimientos, cambios en la estructura y los equipos conformados.

“Es urgente profesionalizar los cargos estratégicos de la División de Seguridad Pública, puesto que los continuos cambios del equipo directivo y de la estructura, con lleva continuos cambios en la forma de hacer las cosas”(entrevistado, actor nivel local)

Asimismo, *existe una escasa sistematización de las buenas prácticas municipales*, ya que no se detectan con tiempo las debilidades o fortalezas de los proyectos de las distintas comunas y por ende, no se incorporan a la planificación del año siguiente. A pesar de lo anterior, según los entrevistados de a poco se ha ido reconociendo la importancia de las experiencias de cada año y de esta forma se realizan las modificaciones necesarias.

La coordinación intersectorial es un aspecto débil, a pesar que se hizo un esfuerzo en su definición en la Estrategia. Ésta afecta a la planificación en el sentido que al no planificar objetivos y metas de manera transversal no existe la “obligación” de conversar con otros servicios públicos y cada uno se preocupa de su objetivo, meta e indicador. Lo anterior, también se refleja en el nexo que debería existir desde el plan regional al plan local que es prácticamente nulo.

Todo lo señalado anteriormente es posible apreciarlo en el siguiente cuadro, donde se indican los aspectos positivos (cuadros verdes) y los problemas relevantes (cuadros rojos), en el proceso de *planificación* que realiza la División de Seguridad Pública para la ejecución del Programa Planes Comunales de Seguridad Pública.



4.2. Ejecución de las actividades planificadas

Dentro de las orientaciones administrativas y técnicas del FAGM 2010 para el proceso de ejecución, se señala que respecto a los plazos de **realización de los proyectos** “éstos deben finalizar dentro del período presupuestario y que deben comenzar a más tardar dentro de los primeros treinta días contados desde la fecha de transferencia de los recursos. Entendiéndose como fecha de inicio del respectivo proyecto la que conste en el acta de inicio de ejecución.

En el caso que sea necesaria una licitación, esta también se deberá iniciar en los mismos plazos indicados anteriormente y su ficha de inicio de ejecución será la consignada en el contrato entre el municipio y el adjudicatario. Se pueden solicitar prórrogas del plazo de inicio o término en la ejecución, esta debe ser fundamentada y no puede sobre pasar los plazos del período anual.” (DSP 2009: 26)

Además se indica que “si el municipio quiere continuar desarrollando alguna tipología de proyecto psicosocial FAGM, deberá igualmente cerrar formalmente el proyecto y sólo en el momento que esté totalmente tramitada la resolución administrativa y autorizada la transferencia de recursos puede la municipalidad comenzar con la ejecución del proyecto.” (DSP 2009: 27)

Los variados problemas en la ejecución de proyectos, en especial los psicosociales, en relación al traspaso de fondos y a la continuidad de algunos de los éstos, lo expresa uno de los entrevistados en la siguiente frase:

“Si poseo fondos anuales para proyectos anuales, como consecuencia la transferencia de estos fondos se produce en junio por los procesos administrativos, es decir tengo 6 meses para ejecutar proyectos de seguridad pública. A lo anterior, hay que sumarle que uno tiene que despedir a los equipos que trabajan con la población, ocasionando la pérdida de la credibilidad de la comunidad en las intervenciones que realiza el municipio.” (entrevistado, actor nivel local).

La División de Seguridad Pública, con la finalidad de otorgar una visión de continuidad a las intervenciones que no concluían dentro del período presupuestario, por diversos factores, entregó la facultad al secretario técnico para evaluar a equipos de determinados proyectos y contar con la posibilidad de no tener que realizar un proceso de selección nuevo. Antes de este cambio, cada año se debían despedir a los equipos y seleccionar nuevamente a las personas que lo ejecutarían.

Por otra parte, *al estar constituido como programa anual*, cada año se debe celebrar el convenio de colaboración entre el Municipio y el Ministerio del Interior, lo que también incide sobre los tiempos de transferencia de recursos y de ejecución. Lo anterior, está normado por: la ley de presupuesto, ley de administración financiera y la resolución 759 de la Contraloría General de la República.

Otros de los aspectos en la dimensión de ejecución, se vincula a la inexistencia de *un método o una forma de aplicación del programa en el nivel comunal*, que se oriente a la ejecución de las actividades y la interacción de los distintos actores involucrados. El objetivo de ello, se alinea con una visión menos centralizada de la Política Pública, puesto que se busca entregar libertad a los ejecutores en el territorio y al empoderar a éstos en la creación de redes.

Sin embargo, hay casos de municipios donde el programa siempre se ha visto como una iniciativa gubernamental y centralizada que no que pertenece al municipio. Por ende, el éxito en su implementación será algo positivo para el gobierno central y no para el gobierno local. Ello trae como consecuencia, que el municipio se organice en torno a otras dinámicas o estructuras para solucionar los problemas de delincuencia y no busque integrar el programa al diseño y estructura municipal, afectando con ello, la calidad de la ejecución de las actividades o proyecto realizados por el municipio.

En los casos donde los municipios y actores territoriales se encuentran empoderados con los temas de prevención y delincuencia, la actitud para enfrentar y ejecutar el programa es 100% distinta, esto lo podemos apreciar en la siguiente frase:

“Para lograr una adecuada ejecución de los proyectos y buenos resultados, el trabajo de difusión y coordinación al interior del municipio es fundamental. Por ello, es importante involucrar a todas las áreas y a los respectivos Directores, como forma de conocer que hace cada uno y de qué manera colabora la otra unidad al logro de mis objetivos que finalmente, apuntan a los objetivos generales del municipio” (entrevistado, actor local).

Como es posible apreciar de la frase anterior, es fundamental generar una estrategia de ejecución comunitaria integral, conformando redes al interior del territorio, buscando la sumatoria de las distintas iniciativas y sinergia de los actores involucrados, logrando con ello mayores niveles de efectividad en los procesos de ejecución

Por otro lado, los actores entrevistados identifican como una dificultad, la *falta de acompañamiento y seguimiento del gobierno central a los municipios en materia de control de las acciones que se desarrollan*. En este aspecto, las entrevistas indican que la relación a pesar de ser de “camaradería”, en muchos casos hace falta mayor trabajo en terreno de los profesionales de la División con la finalidad de acompañar y hacer seguimiento en terreno de las acciones. Lo anterior, es expresado en las siguientes frases:

“Las reuniones con la División son 3 veces al año y las visitas a terreno dos veces al año” (entrevistado, actor local)

Las reuniones de coordinación con la División, son 100% informativas, en general las decisiones las toma el nivel central (DSP) sin participación del nivel local” (entrevistado, actor local)

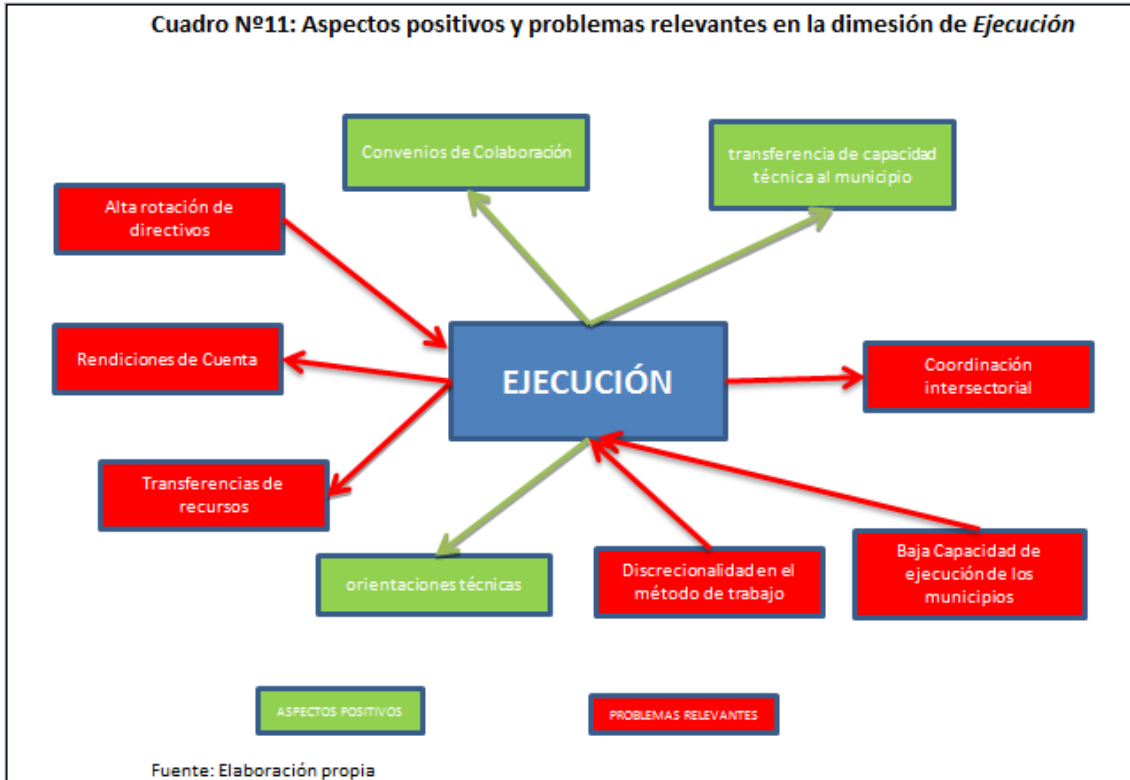
Otra debilidad, en la dimensión de ejecución, se encuentra en la coordinación intersectorial, ya que por una parte tenemos metas en la ENSP, pero que no son consideradas intersectoriales y por otro lado cada actor establece la forma de trabajar, comunicarse e interrelacionarse para el logro de sus objetivos.

Al no existir metas transversales se traduce en que cada sector se preocupa de cumplir su meta y no necesariamente se coordina con las demás instituciones o servicios. Al respecto, según los entrevistados se hicieron importantes esfuerzos a través de la ENSP de integrar a los distintos sectores en el cumplimiento de metas comunes, pero a la vez, están de acuerdo que no se realizaron nuevas metas, sino que sólo se sistematizaron en una matriz las que ya existían en las distintas instituciones, por ende para concretarlas no se requiere la articulación con el otro.

“Es complejo coordinarse, por ejemplo con Previene o Salud, ya que no existen metas comunes y eso provoca que en general no exista articulación. Pero es necesario, realizar un cambio en este aspecto, ya que a nivel comunal debería ser más fácil generar metas transversales incluso con los municipios vecinos, en esta dirección debería ir el esfuerzo de coordinación y articulación de metas sectoriales” (entrevistado, nivel local)

Lo descrito y analizado en esta dimensión se traduce en lo reflejado por este diagrama, que pretende entregar las luces sobre aspectos positivos y problemas relevantes en el proceso de ejecución del Programa

Cuadro N°11: Aspectos positivos y problemas relevantes en la dimensión de *Ejecución*



4.3. Control y seguimiento de las actividades ejecutadas

Por monitoreo entenderemos un proceso de gestión que consiste en el registro ordenado de los avances del proyecto, verificando de esta forma el cumplimiento de las actividades, los productos y el logro de los objetivos planificados. Además contribuye a identificar a tiempo los problemas, buscando introducir mejoras para asegurar el éxito.

Dado lo anterior, se consideran importantes los registros de avances de metas, como mecanismos de alerta oportuna, que aporten información para la toma de decisiones de las autoridades del nivel central y/o local.

Los componentes centrales del monitoreo de los Planes Comunales de Seguridad Pública, se vincula a la operacionalización de cada uno de los proyectos FAGM, a través del establecimiento de objetivos, metas e indicadores,

Al interior de la DSP, la supervisión técnica de los proyectos corresponde al área de Gestión Territorial y Participación Ciudadana, esta función se realiza a través del encargado zonal, el cual brinda apoyo y asesoría técnica a las comunas para la formulación, ejecución y cierre de cada iniciativa. Para ello realizan reuniones con los equipo ejecutores, revisión de instrumentos de registros, asistencia a actividades programadas y evaluación de informes de proceso o visitas a obras construidas.

Al respecto se observa una debilidad en el trabajo en terreno, dado que los actores involucrados en estas actividades indicaron que “faltaba tiempo” para realizar un seguimiento o acompañamiento más riguroso de cada proyecto por parte de los encargados zonales. Ello porque su función no es sólo de terreno, también deben cumplir labores de gestión administrativas que absorben tiempo “valioso” del trabajo.

“No somos capaces de realizar el seguimiento a todos los procesos en el territorio, lo anterior es un problema relevante, ocasionado por la carga de trabajo administrativo de los encargados zonales y la escasa dotación existente para realizar este proceso.” (entrevistado, nivel central)

Según lo indicado en las orientaciones técnicas y administrativas de proyectos FAGM, el monitoreo de la ejecución de los proyectos en el nivel local, es una función del Secretario Técnico, el cual se encarga de una supervisión directa y permanente de

los proyectos, brindando apoyo a los equipos ejecutores y reportando el estado de avance de los proyectos a la DSP.

También es responsabilidad del Secretario Técnico, el reporte de metas, su porcentaje o grado de avance y las dificultades. Los contenidos del reporte deben señalar los avances efectivos en el cumplimiento de la meta a un tiempo determinado y observaciones relevantes.

Para ello, el área de Gestión Territorial y Participación Ciudadana establece formatos para el envío de la información y con ello, facilitar el seguimiento de los proyectos.

Al revisar los formatos solicitados por la DSP a las Secretarías Técnicas, encontramos un seguimiento numérico, la presentación de las principales acciones implementadas a nivel individual, las temáticas abordadas, el porcentaje y razones de deserción de los beneficiarios, las organizaciones o instituciones que apoya la red local (ligadas a la ejecución del proyecto), el mecanismo implementado en la red para abordar la problemática, la difusión del proyecto y un análisis sobre la ejecución del mismo.

Como es posible apreciar, se abordan las principales temáticas para efectuar un adecuado seguimiento, pero a la vez, un monitoreo que se realiza fundamentalmente a través de los documentos enviados y no mediante la supervisión en terreno de los proyectos.

Otro tipo de seguimiento que se realiza, es sobre el porcentaje de ejecución presupuestaria, el cual se transforma en un aspecto clave en programas anuales.

Lo anterior, se debe a que según lo establecido por instrucciones de la Contraloría General de la República “no se podrán traspasar nuevos fondos mientras no se cumpla la obligación de rendir los anteriores” (CGR, 2003, Circular 759). Por ende, mientras la unidad de finanzas de los municipios no rinda la ejecución del presupuesto, el área de finanzas de la DSP no podrá traspasar fondos a las comunas, afectando con ello la ejecución del período presupuestario siguiente.

Según lo señalado en las Orientaciones Administrativas y Técnicas del FAGM 2010, es responsabilidad del área de Administración y Finanzas supervisar la correcta ejecución presupuestaria de los proyectos, a través del análisis de las rendiciones de cuenta. Para ello, la División se organiza para que un profesional asesore a la comuna y de esta forma facilitar el proceso. Este profesional se encargará de monitorear el estado

de las rendiciones comunales, emitiendo informes periódicos sobre el estado de rendiciones a las unidades de finanzas de cada comuna.

Lo anterior se refleja en las siguientes frases señaladas por los entrevistados:

“En los municipios existe escasa sistematización para realizar rendiciones de cuenta, ésta debería ser mensual, pero en general existen lagunas sobre las rendiciones y los municipios no se dan cuenta del movimiento de los fondos”(entrevistado, actor nivel central)

“El tema de las transferencias de fondos es un problema grave, que afecta también el pago de los honorarios de los Secretarios Técnicos. El año pasado fueron dos meses que se demoraron en cancelar o transferir los sueldos de los ST” (entrevistado, actor nivel local)

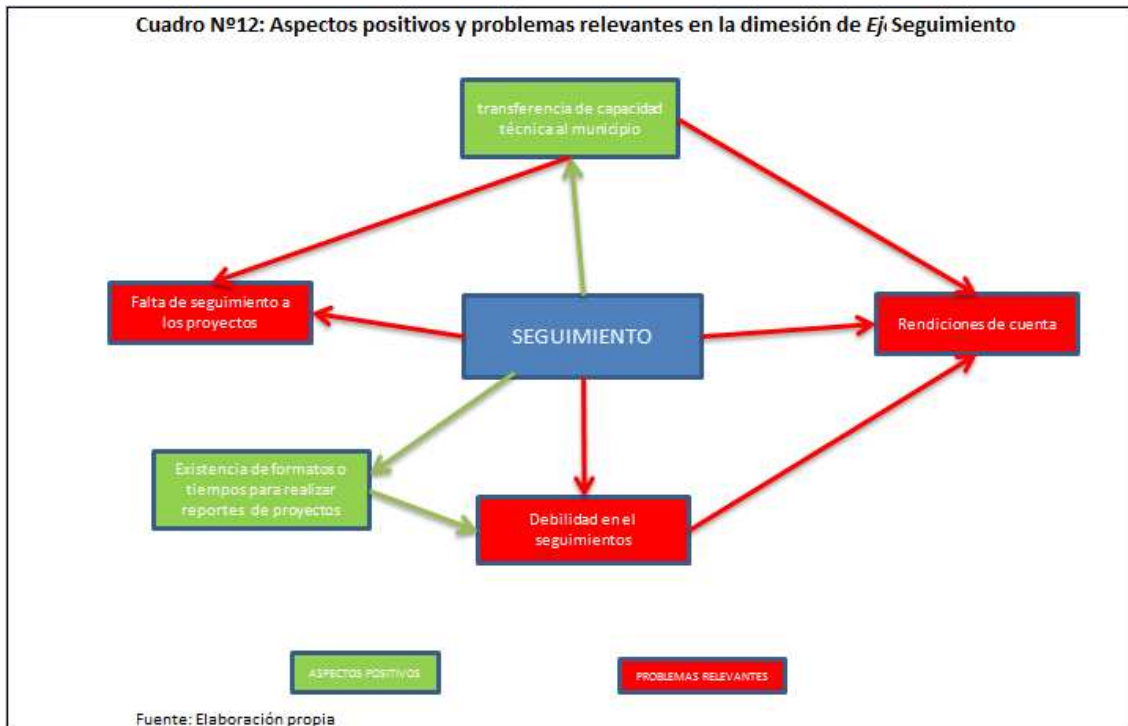
“Sí, efectivamente hay problemas o demoras en la transferencia de recursos, pero esto se produce porque los municipios no realizan la rendición de cuenta correspondiente. Por ejemplo, si existe saldo disponible en el ítem de honorarios de los ST, nosotros no podemos realizar la transferencia correspondiente. En consecuencia, es responsabilidad de cada unidad de finanzas de los municipios contar con un registro actualizado de los fondos del programa” (entrevista, actor nivel central).

El año 2008, la Contraloría General de la República realizó una auditoria a los proyectos del Programa Comuna Segura. Una de las observaciones fue la transferencia de recursos a municipio que tienen fondos sin rendir. Por su parte, el Ministerio del Interior señaló que se tomaron medidas vinculadas al rediseño de iniciativas, incremento en la fiscalización y exigencias administrativas a los ejecutores y la reducción del período de rendición.

Como síntesis, es posible señalar que, dentro de la dimensión de seguimiento, los problemas relevantes identificados se vinculan a las rendiciones de cuenta, a la falta de seguimiento y control de los proyectos en terreno.

En general, el control que realiza la DSP a los proyectos se vincula a la dimensión de planificación donde existe un control y supervisión sobre el diseño de los proyectos y su cumplimiento de las tipologías establecidas por la DSP.

Lo descrito anteriormente, se refleja en el siguiente diagrama:



4.4. Evaluación y difusión de las actividades realizadas

En esta dimensión se considerará la evaluación realizada por la Dirección de Presupuesto a la gestión del Ministerio del Interior en el tema de seguridad pública. Luego se describirá lo realizado por la DSP para evaluar la ejecución de los proyectos FAGM del Programa Planes Comunales de Seguridad y finalmente se analizará la difusión del programa.

La Dirección de Presupuesto (DIPRES) es la encargada de “velar por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de una política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión” (www.dipres.cl, 2010).

Para la evaluación de la gestión la DIPRES utiliza los siguientes instrumentos: Balance de la Gestión Integral (BGI), indicadores de desempeño, mecanismo de incentivo a las remuneraciones y evaluación de programas e instituciones.

Por indicadores de desempeños, entenderemos que son “los indicadores que deben cubrir los aspectos más significativos de la gestión, privilegiando los principales objetivos de la organización” (DIPRES, 2003:13). Los resultados de los indicadores se dan a conocer en el Balance de la Gestión Integral.

El Balance de la Gestión Integral “tiene por objetivo principal informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios como cuenta pública al Congreso Nacional, contribuyendo a los procesos de análisis y evaluación institucional” (<http://www.dipres.cl/572/article-36293.html>).

En el momento de la elaboración presupuestaria la Dipres revisa y analiza los indicadores de desempeño y la consistencia entre recursos asignados y metas comprometidas presentados por el Ministerio. Éstos constituyen parte de los anexos de la información a la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso Nacional. Es decir, son parte del Balance de la Gestión Integral (formularios H y A1).

Al revisar el Balance de la Gestión Integral del Ministerio del Interior, en relación al producto estratégico vinculado a la Provisión de la Seguridad Pública, el indicador de desempeño del año 2007 es:

Cuadro N°13: Indicadores de Desempeño Ministerio del Interior, año 2007

Producto Estratégico al que se Vincula	Indicador	Fórmula de Cálculo	Efectivo 2007	Meta 2007	Cumple Si-No	% de cumplimiento	Ponderación	Medios de Verificación
Provisión de Seguridad Pública a la población.	<i>Eficacia/Resultado Intermedio</i> Porcentaje de víctimas que denuncian por los delitos consultados en la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana en la Comunas de la RM integrantes del Plan comuna Segura Aplica Enfoque de Género: NO	((N° de personas afectadas por delitos denunciados/N° efectivo de víctimas de delitos)*100)	52.15 %	55%	SI	95%	7%	Reportes/Informes Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana

Fuente: BGI 2007 o www.dipres.cl

Además de los indicadores de desempeño vinculado a la provisión de seguridad, dentro del BGI se indica como resultado de la gestión 2007, la importancia de la consolidación en el nivel comunal del Programa Comuna Segura con la incorporación de 12 comunas. En este sentido, un avance importante fue la confección de las “Orientaciones Administrativas y Técnicas para el diseño, presentación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas de proyectos financiados por el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal”, éste logra estandarizar la inversión de las comunas y mejorar las eficiencia y eficacia de los proyectos, colaborando al monitoreo y evaluación.

Además, se señala que el año 2007 se ejecutaron 337 proyectos de seguridad, de éstos 241 se enmarcaron en la modalidad del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM). De estos un 71% de los proyectos correspondieron a Prevención Social y un 29 % a Prevención Situacional. Un número de 96 proyectos fueron financiados con presupuesto 2007 a través de una inversión especial en prevención situacional, de ellos un 36% correspondió a proyectos de iluminación; un 21% a proyectos de recuperación de espacios públicos; un 13% a proyectos de televigilancia; un 6% a proyectos de alarmas comunitarias; y un 24% a proyectos mixtos.

Para el año 2008, el indicador de desempeño vinculado al producto estratégico de la Provisión de la Seguridad Pública son:

Cuadro N°14: Indicadores de Desempeño Ministerio del Interior, año 2008

Producto Estratégico al que se Vincula	Indicador	Fórmula de Cálculo	Efectivo 2008	Meta 2008	Cumple Si-No	% de cumplimiento	Ponderación	Medios de Verificación
Provisión de Seguridad Pública a la población. Planes Anuales de Seguridad Pública a nivel regional y comunal, diseñados y ejecutados en función de los seis ejes de acción de la ENSP	<i>Economía/Proceso</i> Porcentaje de rendiciones efectuadas por los Municipios durante el año respecto a las transferencias de recursos realizadas durante el año Aplica Enfoque de Género: NO	((Inversión rendida a nivel comunal el año t/Inversión realizada a nivel comunal año t)*100)	58 %	80 %	NO	72%	5%	Reportes/Informes Informes de Gestión Reportes/Informes Informe de ejecución de la programación de inversiones y rendiciones de Municipios Reportes/Informes Reporte del Sistema de Registro y Control de Transferencias del Ministerio del Interior.

Fuente: BGI 2008 o www.dipres.cl

Producto Estratégico al que se Vincula	Indicador	Fórmula de Cálculo	Efectivo 2008	Meta 2008	Cumple Si-No	% de cumplimiento	Ponderación	Medios de Verificación
Seguridad Pública a la población. Territorial Planes Anuales de Seguridad Pública a nivel regional y comunal, diseñados y ejecutados en función de los seis ejes de acción de la ENSP	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de Planes Comunales de Seguridad Pública en ejecución respecto del total de comunas con convenio de colaboración suscritos. Aplica Enfoque de Género: NO	((N° de Planes Comunales de Seguridad Pública en ejecución año t/N° de comunas con convenio de colaboración suscritos año t)*100)	100%	100%	SI	100%	5%	Reportes/Informes Oficio municipal remitiendo plan comunal de seguridad pública Reportes/Informes Resultados de monitoreos y evaluación anual

Fuente: BGI 2008 o www.dipres.cl

Además para el año 2008 se describen como resultados de la gestión, dentro del BGI, que en el eje institucionalidad la cobertura del Plan Comunal alcanza noventa comunas con mayores índices de vulnerabilidad social delictual y cantidad de habitantes del país, lo que se traduce en 90 Consejos Comunales y Diagnósticos y planes comunales en ejecución.

También se indica que dentro del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal se dispuso seis mil millones de pesos para financiar 200.021 proyectos locales.

En el eje de información se destaca la generación de herramientas para el trabajo territorial a nivel comunal se elaboró y distribuyó boletines comunales que relacionan la información disponible, incluyen mapas georreferenciales de delitos en las comunas con soporte cartográfico y plantean acciones a implementar en cada caso.

Para el año 2009 se definió el siguiente indicador de Desempeño:

Cuadro N° 15: Indicadores de Desempeño Ministerio del Interior, año 2009

Producto Estratégico al que se Vincula	Indicador	Fórmula de Cálculo	Efectivo 2009	Meta 2009	Cumple Si-No	% de cumplimiento	Ponderación	Medios de Verificación
Provisión de Seguridad Pública a la población. Territorial Planes Anuales de Seguridad Pública a nivel regional y comunal, diseñados y ejecutados en función de los seis ejes de acción de la ENSP	<i>Eficacia/Producto</i> Porcentaje de Planes Comunales de Seguridad Pública en ejecución respecto del total de comunas con convenio de colaboración suscritos. Aplica Desagregación por Sexo: NO	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de Planes Comunales de Seguridad Pública en ejecución año t}}{\text{N}^\circ \text{ de comunas con convenio de colaboración suscritos año t}} \right) * 100$	s.i	100%	s.i	s.i	6%	Reportes/Informes Oficio municipal remitiendo plan comunal de seguridad pública Reportes/Informes Resultados de monitoreos y evaluación anual

Fuente: BGI 2009 o www.dipres.cl

En relación a la evaluación que realiza la DSP a los proyectos FAGM, según las orientaciones técnicas y administrativas año 2010, es posible señalar que en el proceso de elaboración de proyectos se debe identificar el objetivo específico, componente de intervención, resultado esperado, meta, sus indicadores y los medios de verificación. Al tener detallados estos diferentes aspectos de los proyectos, el proceso de evaluación resulta más simple y sistemático, ya que con antelación los diferentes actores saben cuáles son los resultados que deben alcanzar.

En ese documento también se indica que al terminar cada proyecto se debe confeccionar un informe final de la ejecución, el cual dará cuenta de los diferentes factores que intervinieron en el desarrollo del proyecto, sobre el cumplimiento de los objetivos y productos comprometidos, además de incorporar sugerencias o propuestas para mejorar el diseño e implementación de los proyectos en el ámbito específico de intervención.

Un aspecto importante de los informes finales de evaluación de los proyectos, es la entrega de propuestas u observaciones para la introducción de mejoras de acuerdo a la identificación de debilidades. En este aspecto, tanto de los profesionales de la División

como los Secretarios Técnicos, señalan que se han realizado mejoras en los procesos, por ejemplo las orientaciones técnicas han variado y han incorporado buenas prácticas de otros proyectos, lo anterior con una visión constructiva.

A pesar, que se exige la elaboración de un informe sobre el cumplimiento de los objetivos y productos, esta información recolectada no está vinculada al aumento o disminución de fondos que se le entregan al municipio.

En relación a la difusión de las actividades realizadas, es posible sostener que no existe una adecuada *sistematización y difusión de las acciones y proyectos de los Planes Comunales de Seguridad Pública*.

En general, la DSP no tiene la capacidad de generar, registrar y difundir la información sobre el programa, con ello es difícil replicar situaciones exitosas, identificar problemas y conocer con mayor exactitud evolución del programa.

“La DSP carece del concepto de sistematización, a lo largo del país se han realizado exitosas experiencias en la implementación de diversos proyectos, pero como no se dan a conocer no se produce replicabilidad de lo positivo, lo cual nos hace retroceder.” (entrevistado, actor nivel local)

Lo anterior, provoca además la inexistencia *una sistematización de buenas prácticas o una red* donde los distintos actores pueden interactuar, visualizar e implementar mejoras en el desarrollo de los proyectos.

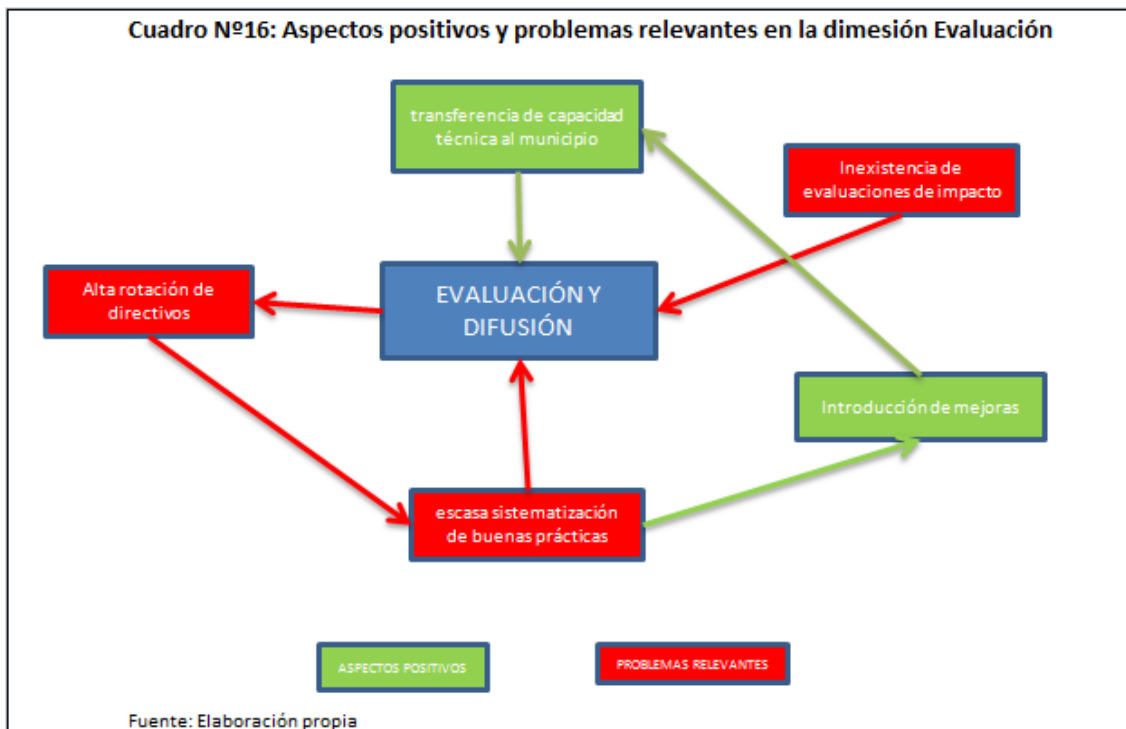
Otro entrevistado también expresa su opinión respecto al posicionamiento de la DSP, como una entidad especializada en temas de delincuencia y violencia.

“En general, la población no reconoce a la DSP como la encargada de implementar medidas relacionadas con la disminución de la delincuencia y violencia. A pesar que lleva más de 10 años trabajando con estos temas. La DSP debería ser un referente.” (entrevistado, actor nivel local)

“La difusión de las funciones y tareas de la DSP es débil, ya que no existe voluntad política de difundir, puesto que la visión del gobierno es poner el foco en la enfermedad no en los síntomas. Por ello, se otorga mayor relevancia al sello de la protección social” (entrevistado, actor nivel central)

Un aspecto positivo relacionado con la difusión, es que a partir del año 2009 hay un cambio sustancial en la configuración de su página web y en la cantidad de información que pone a disposición de la población.

A continuación se presenta un diagrama, donde es posible explicitar los problemas relevantes (cuadros rojos) y los aspectos positivos (cuadros verdes) identificados en esta dimensión.



Capítulo V

REFLEXIONES FINALES

La planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de Programas de Seguridad Pública es compleja, dado que involucra una gran cantidad de actores y altos niveles de coordinación para así llevar adelante una adecuada gestión y lograr con ello los resultados y objetivos propuestos.

A lo anterior, se suma la exigencia, por parte de la población, de obtener respuestas rápidas y eficientes. Esta presión y la importancia de la problemática a nivel internacional y nacional, transforma la seguridad pública en un eje central para el desarrollo de diversos programas gubernamentales, que buscan reducir los índices de criminalidad y disminuir la sensación de inseguridad.

En Chile el tema es abordado por distintos órganos del Estado dentro del ámbito de sus competencias, y la institución pública encargada de articular y potenciar esta oferta pública, tanto a nivel central, regional y local es la División de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio del Interior.

Durante el año 2000 surgen programas orientados a la prevención, a potenciar la participación ciudadana y el traspaso de capacidades técnicas a los municipios en estos temas. Con ello nace el Programa Comuna Segura Compromiso Cien, que a partir del año 2007 pasó a denominarse Planes Comunales de Seguridad Pública.

Dado lo anterior, describir y analizar cada una de las dimensiones vinculadas a la gestión del Programa Planes Comunales de Seguridad Pública, es fundamental para ver como cada una de las etapas puede aportar o truncar el cumplimiento de sus objetivos y propósito del programa.

Dentro de la dimensión de **planificación** se identificó como valioso el proceso de **elaboración de la misión, objetivos estratégicos y productos estratégicos**, puesto que orienta la acción del Ministerio. Este proceso es guiado y exigido por la Dipres para la presentación del presupuesto de cada año.

También se identificó como un avance la elaboración de la **Política Nacional de Seguridad Pública y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública**, dado que se convierten en una hoja de ruta para la División.

Además, dentro de la gestión planes comunales de seguridad se identificaron instrumentos valiosos que fortalecen esta dimensión, estos son: **Las orientaciones técnicas y administrativas para los proyectos FAGM y los Convenios de Colaboración.**

Los problemas relevantes identificados en la dimensión de Planificación, se vinculan primero, a que a pesar que se definen orientaciones estratégicas, no existe la construcción de las metas en conjunto, por ende la ENSP se convierte en una matriz de metas existentes de cada servicio. Lo anterior, también afecta a la posterior coordinación intersectorial, dada la inexistencia de metas comunes tampoco existe la necesidad de coordinarse.

Segundo, el alto nivel de rotación del equipo directivo provoca continuos cambios en la forma de trabajar y en la estructura de la División.

Tercero, la falta de sistematización de las buenas prácticas, afecta a la dimensión de planificación puesto, que no se cuenta con toda la información o resultados de los procesos de años anteriores que apoyarían la mejora continua y la no repetición de errores o falencias.

En la dimensión de Ejecución se identifican como aspectos positivos, la existencia de un adecuado proceso de planificación, debido a las **orientaciones técnicas y administrativas y a los convenios de colaboración**, donde se establecen de manera explícita plazos y exigencias. Es decir, el proceso de planificación nutre de manera efectiva para que se realice con éxito la ejecución.

Como problemas relevantes en esta dimensión podemos encontrar: la transferencia de recursos, las rendiciones de cuentas, la discrecionalidad del método de trabajo y la baja capacidad de ejecución de los municipios.

En la dimensión vinculada al seguimiento, se aprecia como fortaleza la existencia de formatos y períodos establecidos para remitir la información sobre el estado de avance de cada uno de los proyectos aprobados. Pero en general, este seguimiento es fundamentalmente a través de documentación enviada por correo electrónico y el trabajo en terreno es débil.

Entonces, como aspectos negativos encontramos las rendiciones de cuenta y la falta de seguimiento en terreno a los proyectos y como aspecto positivos la existencia de formatos únicos para enviar información y la transferencia de esta capacidad técnica al municipio.

Con respecto de la dimensión de evaluación, la principal debilidad es que a pesar que existe un informe de evaluación con los resultados obtenidos por los comunas con los proyectos FAGM de cada año, lo anterior no se encuentra vinculado a la asignación de recursos por el éxito de logro de los objetivos planificados. Es decir, las municipalidades no cuentan con un incentivo extra para mejorar la gestión o los resultados de cada año.

En la misma línea de identificar los problemas relevantes, es posible apreciar la repetición de ciertos temas en las diferentes dimensiones.

a) El carácter de programa anual de la DSP y del programa planes comunales de seguridad pública.

Al estar configurado como programa anual afecta especialmente a las dimensiones de planificación y ejecución.

El primer problema en la planificación se refiere principalmente a que tipo de proyectos diseñará el municipio, considerando que tiene sólo el horizonte del período anual para ejecutarlo y que una vez que termine el ciclo debe paralizar la intervención y continuar una vez que se encuentren los actos administrativos tramitados y las transferencias realizadas.

Por lo tanto, esta configuración como programa anual, tanto de la División como del programa, imprime una mirada cortoplacista de los proyectos de seguridad pública que se diseñan y ejecutan en los territorios locales, ocasionando pérdida en la credibilidad del programa tanto en la población como en el alcalde.

b) Transferencia de recursos y rendiciones de cuenta

El problema en las transferencias es consecuencia de la configuración como programa anual de la División. Sumado a lo anterior, encontramos la dificultad en el cumplimiento de las rendiciones de cuenta por parte de los municipios, de acuerdo a la normativa existente.

A comienzo de cada año existe retraso por parte de la DSP en el traspaso de los fondos, debido a la tramitación de los distintos actos administrativos y la transferencia que debe realizar al Ministerio del Interior. Lo anterior produce serios problemas en la ejecución de los proyectos aprobados.

Por otro lado, también se originan problemas cuando los municipios no rinden los fondos y como consecuencia la DSP no puede realizar nuevas transferencia de recursos a las comunas.

La respuesta de la DSP a este problema ha sido fortalecer el área de administración y finanzas de la División, de tal forma de contar con un grupo de profesionales que puedan asesorar de manera personalizada a cada municipio y de esta forma traspasar esta capacidad técnica.

c) La Coordinación Intersectorial

En este factor se han logrado avances vinculados principalmente a recalcar la importancia de la coordinación intersectorial y a “obligar” a las instituciones a establecer una matriz de metas e indicadores en conjunto. Pero, a pesar de ello aún no se logran establecer equipos de trabajos intersectoriales, dado que cada servicio se preocupa del cumplimiento de la meta de su servicio, lo cual no necesariamente significa coordinarse con otros.

La coordinación intersectorial también se ve reflejada en lo que sucede en el ámbito comunal.

Cuando los municipios están comprometidos en lograr buenos resultados con la implementación de programas, la construcción de equipos al interior de estos es más potente y cada uno de los directores de área se preocupan de hacer un trabajo en conjunto con los secretarios técnicos. Por supuesto, que para lograr lo anterior el posicionamiento y apoyo al secretario técnico por parte del alcalde es un factor crítico.

Por ello, el empoderamiento y compromiso del secretario técnico es fundamental, tanto en aterrizar el trabajo en red con los distintos actores como en la incorporación de mejoras a las orientaciones técnicas, siempre considerando las limitaciones de un programa con asignación presupuestaria anual.

Como es posible apreciar de las páginas anteriores, existen múltiples desafíos en los procesos de gestión que colaborarían al cumplimiento de los objetivos trazados por el programa. Considerando que el objetivo es *fortalecer las capacidades locales para el desarrollo de estrategias comunales integrales, en materia de seguridad pública*.

Dado lo anterior, los problemas relevantes identificados en las dimensiones abordadas y explicitados precedentemente, afectan de manera significativa el logro o cumplimiento del objetivo y propósito del programa.

Por ello, es importante avanzar hacia una *progresiva descentralización* de este tipo de políticas públicas, con la finalidad de *involucrar a los actores locales* en el diseño, planificación, ejecución y seguimiento de los distintos proyectos.

Asimismo, es necesario que los procesos de gestión (planificación, ejecución y seguimientos) se realicen de *forma más participativa*, de manera tal de implicarlos en cada una de las etapas y con ello fortalecer el trabajo en terreno.

Además, es fundamental mejorar los procesos de planificación estratégica, con la finalidad que se transforme en una herramienta de guía en el accionar de la DSP, con objetivos claros, seguimientos periódicos y resultados cuantitativos. Labor que debe ser realizada por todas las instituciones que abordan el tema de la seguridad y delincuencia.

Asimismo, es importante continuar avanzando en la construcción de la intersectorialidad tanto a nivel central como local.

Por otro lado, es necesario contar con una *estructura permanente*, de mayor jerarquía y con posibilidades de *confeccionar planes trianuales*. Como parte de los aspectos esenciales para lograr establecer al interior de las comunas proyectos de mediano y largo plazo.

Otro aspecto importante es la evaluación que se realiza a cada uno de los proyectos que ejecutan los municipios, el *resultado de esta evaluación* debería servir como retroalimentación para la asignación de futuros fondos y de análisis sobre el comportamiento de los distintos municipios.

ANEXOS

Pauta de entrevista

1. ¿Cuál fue el diagnóstico que se realizó que dio como origen al Programa Comuna Segura?
2. ¿Cómo se produjo el cambio o transición desde el programa Comuna Segura a los Planes Comunales de Seguridad?
3. ¿Cuáles son los objetivos y metas del Programa Planes Comunales de Seguridad Pública?
4. ¿Existe un Plan Estratégico en la División de Seguridad Pública? ¿Cómo se genera y pone en marcha en la institución y este cómo guía la gestión del Programa Planes Comunales de Seguridad Pública tanto a nivel central como local?
5. ¿Cuál es el marco normativo de la institución?, ¿éste se adapta a la realidad y objetivos organizacionales y a la aplicación del Programa Planes Comunales de Seguridad?
6. ¿Cómo se organiza la División para planificar y hacer seguimiento al Programa Planes Comunales de Seguridad Pública los Planes Comunales de Seguridad? (unidades-responsabilidades-roles-funciones)
7. ¿Con qué instituciones deben trabajar y coordinarse? ¿Cómo se realiza la coordinación interinstitucional para ejecutar el Programa Planes Comunales de Seguridad Pública? ¿Qué actividades realizan en conjunto el nivel central con el local? ¿Existe alguna relación entre los equipos que ejecutan en los municipios y los equipos de la División?
8. ¿Los indicadores de desempeño institucional permiten evaluar la eficacia, eficiencia y calidad del Programa Planes Comunales de Seguridad Pública? ¿Cuál es el seguimiento que se realiza a ellos?
9. ¿Cómo ha impactado el nivel de capacitación y habilidades gerenciales de las autoridades y mandos superiores en el Programa Planes Comunales de Seguridad Pública?
10. ¿Cómo es la gestión financiera del Programa Planes Comunales de Seguridad Pública? (descripción, cómo funciona)? ¿Cómo ha sido la relación con los municipios en este aspecto (principales dificultades y facilitadores)?
11. ¿Existen políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo de personal en la División, lo anterior es aplicable en los Municipios como se produce la coordinación con los municipios en este tema?
12. ¿Cuál es el nivel de flexibilidad o adaptación del diseño, ejecución y seguimiento a la realidad de cada comuna? ¿Cuál es la adaptación que tienen las orientaciones metodológicas del Plan Comunal de S.P?
13. ¿Cómo funcionan los Consejos? Cada cuanto tiempo sesionan (central, regional, comunal)? ¿Cuál es su importancia y aporte?
14. ¿Cuáles son las principales problemáticas en la planificación, ejecución y seguimiento Programa Planes Comunales de Seguridad Pública?
15. ¿Cuáles son las capacidades que se han instalado en los municipios con la ejecución del Programa Planes Comunales de Seguridad Pública?
16. ¿Cómo afectan las situaciones políticas y electorales al desarrollo de los Planes?
17. ¿Cómo integran y/o incorporan los estudios y evaluaciones realizados al Programa Planes Comunales de Seguridad Pública y a la División de Seguridad Pública?
18. ¿Se ha definido una métrica de línea base al inicio del programa para realizar evaluaciones de impacto?
19. Principales logros y debilidades de los planes en su gestión

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I. Godoy L.** (1999) Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Benavente, J. Contreras, D. Melo, E. Montero R.** (2002) Programas Antidelincuencia: Evaluando Comuna Segura. Departamento de Economía Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Blanco J., Vargas G.** (2003). Participación en políticas de seguridad ciudadana. Expansiva Canales, P. Loiseau, V. Visiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile. Biblioteca del Congreso Nacional, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Serie de Estudios N°23. Santiago de Chile.
- Cohen, E; Martínez, R; Tapia, L; Medina, A** (1998). Metodología para el análisis de la Gestión de Programas Sociales, volumen II. Serie Políticas Sociales 25. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Naciones Unidas.
- Cohen, E; Rolando, F (2005). Gestión Social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las Políticas Sociales. Siglo XXI editores, CEPAL.
- Cox, S.** (2006). Seguridad Ciudadana: Realidades-Tendencias y Propuestas. Corporación ONG Forja. Regiones II-X y VI, Chile.
- Cunill, N. Ospina, S.** (2003) Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas. CLAD. Agencia española de Cooperación Internacional. Ministerio de Administraciones Públicas.
- Dammert, L.** (2005). Asociación municipio-comunidad en la prevención del delito. En L. Dammert & G Paulsen (Eds) (2005), *Ciudad y Seguridad en América Latina* (pp.51-84). FLACSO, Chile.
- Dammert, L.** (2005). Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile. División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Dammert, L. Lunecke A.** (2002) Victimización y Temor en Chile: revisión teórico – empírica en doce comunas del país. Universidad de Chile, Instituto de asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC).

Dammert, L. Lunecke A. (2004) La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad. Universidad de Chile, Instituto de asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC).

Dipres (2003). Programa de Seguridad Ciudadana y Participación Ciudadana: Informe Final de Evaluación. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.

División de Seguridad Ciudadana (2004). Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile. Foro de experto en Seguridad.

División de Seguridad Ciudadana (2009). Orientaciones Técnicas y Administrativas del FAGM 2010.

División de Seguridad Ciudadana (2007). Evaluación intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Gobierno de Chile, Flacso Chile.

División de Seguridad Ciudadana. Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010 en www.seguridadpublica.gov.cl/filesapp/publica2.pdf

Egaña, R. Reforma y Modernización del Estado de Chile: avances y desafíos.

Fernández, Y., Fernández, J., Rodríguez, A. (2008) Modernización de la gestión pública. Universidad de León, España

Fleury, S. (2003) Reforma del Estado en http://www.iigov.org/revista/?p=14_03

Fruhling, H., Dastres, C. (2002). La cobertura de la información sobre la seguridad ciudadana por parte de los medios de comunicación. www.agendapublica.cl.

Früling, H. (1998). Participación social y prevención delictual. En E. Correa & M. Noé (Eds) (1998), *Nociones de una ciudadanía que crece* (pp.244-261). FLACSO-Chile.

Gambi, M. (2007). Delito y Violencia. Causas, Consecuencias y Estrategias de Prevención. Documento de apoyo docente N°20. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Santiago de Chile.

López, Andrea (2003): "La Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje conceptual", *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Documento Nro. 68., INAP, Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires.

Lunecke, A. Ruiz, J. Barrios urbanos críticos en materia de violencia y delincuencia: marco de análisis para la construcción de indicadores de diagnóstico. U. Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Marcus, M. Vanderschueren, F. (2004). Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. 1ra Edición. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Interior, Santiago de Chile.

- Marrison A.** (2003). La prevención de la violencia y el crimen: La experiencia del BID. Seminario Políticas de Prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos, Bogotá, Colombia.
- Martínez, C.** Diagnóstico y evaluación de la Gestión del Programa Chile Barrio. Estudio de Caso realizado para obtener el grado de magíster en Gestión y Políticas Públicas. Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.
- Martínez, F.** Sistematización de Experiencias en Terreno: Programa Barrio Seguro, Ministerio del Interior. Documento de apoyo técnico N°4. Proyecto de apoyo a la difusión de Programas de Prevención Comunitaria del delito. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Instituto de Asuntos Públicos, U. de Chile.
- Ministerio de Interior (2007). Cuenta Pública Anual 2007, Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Gobierno de Chile. Santiago.
- Oviedo E.** (1999). Democracia y Seguridad Ciudadana en Chile.
- Oviedo, E. Rodríguez, A.** (1999). Santiago, una ciudad con temor. Revista Panamericana de Salud Pública.
- PNUD.** Desarrollo Humano en Chile – 1998, Las Paradojas de la Modernización, paginas. 1-53.
- Tomassini, L. Armijo M.** (2004) Reforma y Modernización del Estado: Experiencias y desafíos. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Tocornal X.** (2005). Intercambio de Experiencias. Revista comunidad+prevención del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, Boletín n°2
- Tocornal X.** (2005). Intercambio de Experiencias. Revista comunidad+prevención del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, Boletín n°4.
- Tocornal X.** (2006). Prevención como Política Pública y Experiencia Local. Revista comunidad+prevención del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, Boletín n°5.
- Tocornal X.** (2007). Apoyando la Prevención en América Latina. Revista comunidad+prevención del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, Boletín n°6
- Torres, A.** (2005). La seguridad ciudadana en Ecuador un concepto en construcción. Ecuador. FLACSO Ecuador.

Tudela, P. (1998). Seguridad ciudadana en los sectores populares: en torno a las soluciones. En E. Correa & M. Noé (Eds) (1998), *Nociones de una ciudadanía que crece* (pp. 363-373). FLACSO-Chile.

Vanderschueren, F; Marcus, M (2004). **Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina:** lecciones y desafíos. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

Vial, L. (1998). La inseguridad ciudadana y la participación. En E. Correa & M. Noé (Eds) (1998), *Nociones de una ciudadanía que crece* (pp. 262-301). FLACSO-Chile.

Waissbluth, M (2008). Sistemas Complejos y Gestión Pública.

Waissbluth, M (2003). La insularidad de la Gestión Pública Latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia, n°27.

Hernández de Velazco, J. (2009) Toma de decisiones públicas desde las perspectivas del proceso tecnocrático y la participación ciudadana: Caso venezolano. *Revista Venezolana de Gerencia*. [online]. dic. 2007, vol.12, no.40 [citado 13 Julio 2009], p.553-571. Disponible en la World Wide Web: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842007000400004&lng=es&nrm=iso. ISSN 1315-9984.

Páginas Web visitadas:

www.pazciudadana.cl

www.interior.gov.cl

www.seguridadpublica.cl

www.lyd.cl

www.tiempo2000.cl

www.minjusticia.cl

www.cesc.uchile.cl

www.dipres.cl