

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS
DIVISION DE CONTROL DE GESTION
EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES**

RESUMEN EJECUTIVO

PROGRAMA PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

**PANELISTAS:
Rodrigo Salas P. (COORDINADOR)
Juan Fernandez L
Jorge Muñoz V.**

Junio 2014

PROGRAMA PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA (PCSP)

RESUMEN EJECUTIVO

I. Descripción general del Programa

El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva es una estrategia operacional definida por Carabineros de Chile para enfrentar la demanda por servicios policiales. Uno de sus aspectos más característicos es la creación de sectores territoriales denominados “cuadrantes” cuyo control está asignado a una unidad policial. Su sentido general es obtener mayor eficacia y eficiencia en el accionar policial acentuando una relación más directa y efectiva entre el Carabinero y los habitantes de cada “Cuadrante”, de manera que aquel y éstos se conozcan y trabajen coordinadamente¹.

De acuerdo a su matriz de Marco Lógico Vigente² su objetivo a nivel de fin es "Contribuir a disminuir la victimización³ y mejorar la sensación de seguridad de la población" mientras que su objetivo a nivel de propósito es “Satisfacer las demandas de seguridad de la comunidad a nivel urbano”⁴. Para la materialización de ambos objetivos el programa ha sido diseñado considerando los siguientes componentes:

- **Componente I: Realizar patrullajes preventivos focalizados.** Consiste en la presencia o desplazamiento de uno o más medios de vigilancia⁵ por un territorio focalizado con el fin de disuadir la comisión de ilícitos. También considera las tareas asociadas a la relación con la comunidad.
- **Componente II: Atender los requerimientos policiales de la ciudadanía en terreno.** Consiste en la realización de procedimientos policiales que tiene su origen en requerimientos o denuncias de delitos efectuados a través de llamados a Central de Comunicaciones (CENCO), o través de la detección eventos delictuales que se presenten durante los desplazamientos del personal de servicio. La atención del procedimiento puede desencadenar en una serie de otras tareas, entre las más significativas está el transporte de detenidos a centros médicos para la constatación de lesiones, prácticas de alcoholemia y verificación de domicilio.
- **Componente III: fiscalizar los establecimientos que la ley dispone y en general aquellos que son generadores de actividad delictual.** Consiste en el control y examen rutinario a negocios de alcoholes, barrios residenciales y casas recomendadas⁶, parques y plazas públicas; colegios y universidades; centros comerciales y lugares de alta concentración de personas. A estas tareas de vigilancia preventiva, se le agregan el cumplimiento de obligaciones determinadas en leyes y

¹ Pag. 6, Manual Operativo del PCSP

² La versión vigente de la Matriz de Marco Lógico del programa fue elaborada en el contexto de la aplicación de una primera versión de Evaluación de programas Gubernamentales efectuada en 2007. Informe final disponible en:

³ Se entenderá por victimización a las consecuencias directas e indirectas que sufre una persona producto de un hecho delictivo, sean estas consecuencias expresadas en daños físicos o psíquicos (traumas, sensación de inseguridad, por ejemplo), transitorias o permanentes, no limitándose estos daños a bienes jurídicos protegidos (Ministerio del Interior y RAV, 2009; Ministerio Público 2010).

⁴ Se destaca el hecho de que tanto la documentación del programa, así como los actores institucionales entrevistados mencionan reiteradamente que el PCSP tiene su ámbito de aplicación en “contextos urbanos”. Sin embargo, documentos como el Manual Operativo no operacionalizan el concepto “contexto urbano”.

⁵ Medios de vigilancia se refiere a radiopatrullas, furgones o retenes móviles con dotación de funcionarios, así como a los funcionarios en motos, montados o a pie, y también las instalaciones estáticas (cuarteles).

⁶ Se refiere al plan preventivo que implementan el conjunto de las unidades operativas policiales, con o sin PCSP implementado, donde las personas pueden registrar los períodos en que su vivienda se encontrará sin moradores a fin de orientar los patrullajes y la vigilancia policial (extractado de notas de prensa).

reglamentos, tales como la Ley de Alcoholes, Ley de Tránsito y normas de transporte de cargas peligrosas, Vigilantes Privados, y Control de Armas y Explosivos.

- **Componente IV: cumplimiento de órdenes judiciales.** Considera el cumplimiento de órdenes emanadas de los tribunales de primera instancia del poder judicial y juzgados de policía local (arresto, citación, detención y cumplimiento de medidas cautelares).

En la producción de los servicios que el programa entrega a la comunidad intervienen procesos de operación y de apoyo. Dentro de los primeros se encuentran la relación con la comunidad y autoridad, la planificación de los servicios, la ejecución de los servicios policiales así como finalmente su evaluación, siendo el responsable de la gestión de estos procesos en cada unidad policial el Comisario y/o Sub Comisario de los Servicios. Dentro de los procesos de apoyo se incluyen la gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos con que cuenta cada unidad. De esta forma, cada vez que una comuna se incorpora al programa se producen simultáneamente dos acciones. En primer lugar se complementan los recursos (dotación y equipamiento vehicular) de las unidades policiales de la comuna de manera de eliminar, si existiese, el déficit preexistente entre oferta y demanda por servicios policiales⁷. En segundo lugar se modifica el modelo de prestación de servicios policiales, metodología que involucra la organización de todos los recursos con que cuenta el cuartel, esto es, tanto los preexistentes a la implementación del PCSP como aquellos de los que se dota al cuartel al momento de incorporarse al programa.

Si bien el PCSP comienza su proceso de desarrollo en 1996, no es hasta el año 2003 que se implementa con los recursos requeridos por esta nueva modalidad de policiamiento. El aumento de los recursos humanos y su progresiva implementación en nuevos territorios la consolidan como una política pública inserta en sucesivas estrategias de los gobiernos en materia de seguridad. El programa no tiene definido un horizonte temporal de ejecución y no podría tenerlo desde el punto de vista de la solución del problema ya que es inextinguible en el marco legal existente. Al ser el PCSP una estrategia de policiamiento, su término se puede producir cuando es reemplazado por otra estrategia

Por otro lado, se destaca el hecho de que el programa no cuenta con un marco normativo único, encontrándose referencias al rol de Carabineros tanto en la Constitución Política como en la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros así como en la Ley N°20.502 que crea el Ministerio de Interior y Seguridad Pública. El principal instrumento normativo del Plan Cuadrante es el Manual Operativo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (Orden general N°1.960, 14 de Septiembre de 2010).

En el contexto temporal considerado en la presente evaluación (2010-2013) se observa un paulatino incremento en el número de comunas en donde se ha implementado el programa, pasando de 100 en 2010 a 150 en la actualidad. Resulta fundamental mencionar que el panel evaluador ha constatado en reuniones que “contexto urbano” hace referencia a comunas con población mayoritariamente urbana. Sin perjuicio de ello,

⁷ El Manual operativo del PCSP establece los denominados “objetivos de procesos y recursos”, señalando entre ellos “Mejorar el Índice de Cobertura Policial (IDCP): Potenciar la oferta de recursos humanos y logísticos, como asimismo, optimizar la configuración y asignación de los medios en el territorio”. Es importante señalar que la situación de déficit “0” se constata al momento de la implementación del plan cuadrante pero podría variar al poco andar producto, por ejemplo, del término de la vida útil de vehículos de la dotación pre existente a la implementación del programa o del daño en servicio de vehículos sumados a la dotación de cuartel al momento de implementar el programa.

es necesario destacar que la contraparte institucional señala expresamente que no existe ni ha existido una operacionalización oficial para dicha definición⁸.

Tampoco se contempla entre los criterios de selección de comunas la focalización del programa en comunas con mayor porcentaje de población urbana, observándose en la práctica que el programa no se ha implementado en comunas en donde la proporción de población urbana alcanza 100%⁹. La siguiente tabla presenta el detalle de la población potencial, objetivo y efectivamente atendida.

Cuadro 1: Población Potencial y Objetivo Período 2010-2013

<i>Año</i>	<i>Población Potencial</i>	<i>Población Objetivo</i>	<i>Beneficiarios</i>	<i>Beneficiarios respecto a población potencial (%)</i>	<i>Beneficiarios respecto a población objetivo (%)</i>
2010	17.094.270	14.104.274	14.104.274	82,5%	100,0%
2011	17.248.450	14.104.274	14.104.274	81,8%	100,0%
2012	17.402.630	14.610.031	14.610.031	84,0%	100,0%
2013	17.556.815	14.993.997	14.993.997	85,4%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por Carabineros. Estimaciones de Población a partir del Censo 2002 y la Encuesta CASEN 2011.

De acuerdo a lo establecido en su documentación y considerando la naturaleza de los servicios prestados por Carabineros, son usuarios potenciales del programa toda la población del territorio nacional, ya que las demandas por seguridad son transversales¹⁰. Como puede observarse, en todos los años se observa una cobertura efectiva de la población potencial del orden del 85%. En cuanto a la población objetivo, en la documentación considerada para esta evaluación se señala que corresponde a la totalidad de la población que habita en las comunas urbanas del país, sin realizar distinciones de sexo, edad, nivel socioeconómico u otras variables socio demográficas. Esta definición resulta sólo parcialmente consistente con lo observado en la implementación del programa. En efecto, en el lenguaje de los actores involucrados, se considera “crecimiento de la cobertura” a la incorporación de nuevas comunas. Sin embargo, considerando que en un conjunto importante de comunas no toda su población es urbana, si bien el aumento de cobertura implica un crecimiento sostenido en la proporción de la población urbana del país atendida, sistemáticamente dicho crecimiento

⁸ Si bien el dato oficial de ruralidad calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) se obtiene considerando a la población que vive en asentamientos definidos como rurales, dentro de las comunas y, por lo tanto, no define “comunas rurales” o “comunas urbanas”, siguiendo la línea de las aproximaciones de la OCDE, en Chile se hizo un estudio que clasificó a las comunas según su ruralidad, a partir de variables demográficas, económicas, de conectividad, capital humano y acceso a servicios (Ver Berdegué, J. Jara, E. Modrego, F., Sanclemente, X. y Schejtman, A. 2010. “Comunas Rurales de Chile”. Documento de Trabajo N° 60. programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.). Los resultados de dicho estudio indican que las comunas consideradas como urbanas poseen, en todos los casos, un porcentaje de ruralidad inferior al 23%, por lo que una buena aproximación para efectos de esta evaluación es considerar a aquellas que tienen un porcentaje superior a ese, como rurales (el estudio citado sólo abarca al territorio nacional comprendido entre las regiones de Coquimbo a Los Lagos, por lo que no es suficiente con la clasificación de comunas presentada y por eso se define un límite de ruralidad como referencia para todas las comunas del país).

⁹ Se trata de las siguientes comunas: Mejillones, María Elena, Caldera, Chañaral, Papudo, El Quisco, El Tabo, La Estrella, Porvenir (Fuente CASEN 2011). Es importante destacar la existencia a partir de 2010 de la función denominada “secuencia de incorporación”. Este polinomio permite priorizar la incorporación al PCSP en zonas de mayor concentración de población, viviendas y delitos, sin perjuicio de lo cual, tal como lo señala el informe, el programa se ha implementado en algunas comunas eminentemente rurales.

¹⁰ La documentación analizada del programa no considera expresamente una definición de población potencial. La definición utilizada en esta evaluación es una interpretación del panel formulada sobre la base de los antecedentes analizados.

ha implicado el que se atienda a una cantidad creciente de población rural. Lo anterior resulta particularmente relevante considerando que el programa ha sido diseñado para satisfacer demanda policial en contextos urbanos. El siguiente cuadro despliega las diez comunas donde el PCSP se ha implementado desde 2010 con mayor tasa de población rural

Cuadro 2: Comunas incorporadas al PCSP entre 2010 y 2013 con mayor nivel de ruralidad

Comuna	Año de incorporación	% población rural
Longaví	2013	90,8%
Teno	2013	73,3%
Panguipulli	2012	63,8%
Requinoa	2013	60,8%
Maule	2013	60,7%
Las Cabras	2013	59,3%
Calbuco	2012	59,2%
Chimbarongo	2012	54,9%
Vicuña	2013	45,3%
Curacaví	2012	40,8%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por Carabineros y CASEN 2011.

Al analizar el programa desde una perspectiva económica, el siguiente cuadro muestra que la participación del programa en el presupuesto de la institución responsable, se mantiene relativamente constante en el transcurso del 2010 al 2014.

Cuadro 3: Presupuesto total del programa 2010-2014 (miles de \$ año 2014)

Año	Presupuesto total del programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)	Presupuesto del Programa proveniente de la institución Responsable (a)	Presupuesto Total institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la institución Responsable (%) (a/b)
2010		\$ 282.329.851	\$ 629.863.358	45%
2011		\$ 332.530.439	\$ 751.717.426	44%
2012		\$ 325.839.509	\$ 797.832.336	41%
2013		\$ 343.851.886	\$ 816.475.453	42%
2014		\$ 352.754.268	\$ 827.371.506	43%
% Variación 2010-2014		24,9%	31,4%	

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo 5 Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gasto.

Analizando la evolución en el presupuesto del programa se observa un crecimiento sostenido desde el año 2010 al año 2014 (24,9%) sólo alterado por una leve disminución observada en el tránsito del año 2011 al 2012 (3%). Este aumento ocurre como resultado de la ampliación del programa a nuevas comunas, observándose el mayor incremento (17,8%) en el tránsito del año 2010 al 2011, período que coincide con la primera Ley de Presupuesto formulada durante la administración del ex Presidente Sebastián Piñera y la prioridad presidencial definida en dicha Ley en términos de aumentar la dotación en 10.000 funcionarios. Debe tenerse presente que producto de la modalidad de análisis y operacionalizaciones requeridas para efectuar la caracterización financiera del programa,

el presupuesto del PCSP constituye una proporción cercana al 45% del presupuesto institucional, estando el resto destinado a la operación tanto de las unidades policiales que no operan en modalidad PCSP¹¹ como para el financiamiento de un conjunto de instancias institucionales que dan soporte al funcionamiento del programa (Alto mando, Unidades especializadas, CENCO, la Escuela de Carabineros, etc.)¹².

II. Resultados de la Evaluación

El problema que da origen al Plan Cuadrante puede descomponerse en dos niveles de análisis. El primero corresponde al incremento de la comisión de delitos y de la sensación de inseguridad de la población experimentada durante la década de los 90. El segundo nivel corresponde a la necesidad de reducir déficits y optimizar el uso de los recursos para dar respuesta a las demandas por seguridad.

En el primer caso, el logro de resultados responde a la acción conjunta de una serie de actores, no siendo posible con la información disponible determinar la contribución específica del Plan Cuadrante. En el segundo caso, el Plan Cuadrante viene a reformular la modalidad de la prestación de servicios policiales (a partir de una aproximación al enfoque de policía comunitaria, al menos en términos de avanzar hacia una mayor integración Carabineros-comunidad); el establecimiento de criterios de gestión policial con metas y responsables en las unidades territoriales; y la implementación de una modalidad de servicio de acción preventivo. La experiencia internacional (en específico el caso de la policía de Nueva York), permite sustentar que la estrategia del Plan Cuadrante representa un esfuerzo consistente con otros similares fuera de Chile destinados a hacer más eficiente y efectiva la labor policial, aunque de un modo particular y de acuerdo a la idiosincrasia nacional e institucional¹³.

A juicio del panel, la intervención del Estado para dar respuesta al problema delictual es imprescindible y las propuestas del PCSP están orientadas en dicha dirección. Si bien no existe evidencia concluyente sobre la relación entre la estrategia Plan Cuadrante y la reducción del delito o de la percepción de inseguridad, la experiencia internacional indica que otras policías han abordado el fenómeno criminal desde estrategias similares, destacándose que el énfasis en la intervención en zonas urbanas y la aproximación desde un enfoque de prevención comunitaria puede lograr resultados positivos (Shaw, 2007; Shaw y Travers, 2007; Torres y de la Puente, 2011; Frühling, 2003). La opción de modernizar la acción policial mediante el establecimiento de un diseño territorial, con metas y con responsables de la operación en las unidades territoriales, con un enfoque de integración carabineros-comunidad; y la inyección de recursos para reducir los déficits de cobertura, es considerada por el panel justificada, aunque su implementación ha demostrado aspectos perfectibles que deben ser revisados y mejorados.

Al analizar la **eficacia del programa**, el objetivo a nivel de propósito del PCSP se traduce en responder con una oferta policial equivalente a la demanda por servicios policiales

¹¹ Destacan entre estas unidades policiales tenencias de carreteras y retenes fronterizos

¹² El total de cuarteles policiales de Carabineros que no opera en modalidad PCSP asciende a 574, representando esta cantidad una proporción cercana al 66% de todas las unidades policiales dependientes de Carabineros. (Fuente: listado de cuarteles página web Institucional)

¹³ Por ejemplo, ha sido señalado por parte de Carabineros la particularidad que el PCSP "nunca ha considerado ni establecido una co-producción de seguridad pública" con la comunidad (ver "Respuesta institucional a Informe Preliminar", 09.05.2014) ni tampoco se han contemplado "cambios estructurales y legales" en la institución, que la acercaran a modelos internacionales de policía comunitaria en que, por ejemplo, existen policías locales descentralizadas.

existente en la comunidad a nivel urbano¹⁴. Dado que tanto oferta como demanda se miden en Unidades de Vigilancia Equivalentes (UVE)¹⁵, es posible establecer una relación entre ambas y calcular un *Índice de cobertura real para todos y cada uno de los factores de la demanda*. De esta forma, propósito tendría pleno cumplimiento si su valor fuera = 1. Para hacer el análisis de logro en este indicador sólo se cuenta con información calculada para año 2013, cuyo valor es de 0,86, es decir, a nivel nacional (conjunto de unidades policiales del país con PCSP, correspondientes a 285 cuarteles) la oferta real de servicios policiales permite cubrir el 86% de la demanda por servicios policiales de la comunidad.

Adicionalmente, detrás de dicho indicador nacional, la situación de las unidades policiales no es homogénea. Sólo el 30,9% de ellas no presenta déficit (88 cuarteles¹⁶, sobre un total de 285¹⁷). Profundizando más aún, y por el otro extremo, se observa que del 69,1% restante, el 11,6% (33 cuarteles) presenta un déficit mayor al 33%, es decir, en estos su oferta real de servicios policiales no llega a cubrir 2/3 de la demanda por servicios policiales de sus comunidades objetivo; y el 1,8% (5 cuarteles) no cubre siquiera la mitad de su demanda. Todo lo anterior deja en evidencia no sólo la existencia de déficit sino que también su distribución desigual entre las comunas incorporadas al programa.

Considerando que de acuerdo a lo establecido para la incorporación de nuevas unidades policiales al programa en términos de que al momento de su incorporación se les provee de dotación policial y equipamiento adicional de manera de eliminar su déficit ex ante, es necesario individualizar las razones por las cuales, luego de varios años de funcionamiento bajo la modalidad PCSP, la situación sin déficit no se mantiene en la mayoría de las unidades policiales. Para ello se efectuó un estudio complementario¹⁸ que analizó la información de la oferta de servicios policiales en una muestra de los cuarteles incorporados al PCSP. El primer hecho detectado es que en promedio el 15% de la dotación adscrita a los cuarteles analizados se encuentra asignado a otras unidades policiales que no necesariamente operan en modalidad Plan Cuadrante, por ejemplo prefecturas. Mientras dicho personal se encuentre desarrollando funciones en prefectura y otras instancias institucionales no adscritas al PCSP, los servicios policiales prestados por esta dotación no son registrados en PROSERVIPOL como oferta de Unidades de Vigilancia Equivalente. Lo anterior ocurre a pesar que en el caso del personal asignado a prefecturas este pueda prestar servicios policiales cuantificables como oferta en

¹⁴ La demanda se calcula por cada componente del programa y se estima considerando los kilómetros de la red vial del territorio, el nivel de criminalidad y la población promedio del intervalo diurno y del intervalo nocturno. Para el año 2013 el 42,5% correspondió al componente de patrullajes preventivos, el 39,3% a procedimientos policiales, 9,7% Fiscalización y el 8,5% a Ordenes judiciales.

¹⁵ Las Unidades de Vigilancia Equivalente son el producto de un desarrollo metodológico efectuado entre Carabineros y la Universidad Católica con el fin de establecer una unidad de medida que permita establecer relaciones de equivalencia entre las capacidades de vigilancia que poseen los distintos dispositivos policiales y la demanda por servicios policiales de la comunidad. La descripción detallada de esta metodología puede ser encontrado en la página Web del Sistema Nacional de Inversiones: (<http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fotos/vigilancia%20Policial%202013.pdf>)

¹⁶ Se trata de 88 cuarteles sin déficit global (oferta de servicios policiales vs. demanda de servicios por los 4 componentes analizados), situación que es compatible con el hecho de que en algunos de estos cuarteles se observan déficit en fiscalización producto de que no se ofertan UVE's en el mismo número que lo demandado, aun existiendo superávit de servicios policiales en otros componentes.

¹⁷ Para efectos de la determinación de los cuarteles con y sin déficit el panel sólo cuenta con información de localización geográfica de los cuarteles. Desde esta perspectiva se observa una distribución heterogénea de los cuarteles sin déficit, lo que resulta predecible dada la heterogénea distribución de cuarteles descrita anteriormente. En específico se observa que las regiones con mayor proporción de cuarteles sin déficit son la XI (2 de 2 o 100%), la IX (6 de 11 o 55%) y la VII (12 de 24 o 50%) y las con menor proporción de cuarteles sin déficit son la I (0 de 2) la III ((0 de 5) y la XV (0 de 3).

¹⁸ El estudio complementario consistió en el análisis de los déficit detectados sobre la base de la demanda por servicios policiales y los componentes de la oferta. Para ello se utilizó como base de cálculo una muestra de 43 cuarteles para los cuales, de acuerdo al cumplimiento de criterios técnicos definidos por Carabineros, se cuenta con información válida particularmente en lo relativo a la capacidad operativa efectivamente desplegada, obtenida a partir de PROSERVIPOL, así como se cuenta con información de demanda ex ante

cuadrantes circunscritos al ámbito de competencia de unidades policiales adscritas al PCSP. No obstante lo anterior, se observa que aún en caso de que no existiese personal asignado, el déficit cuantificado en unidades de vigilancia equivalente se mantendría en la mayoría de los cuarteles analizados.

Un segundo aspecto contemplado en el estudio complementario es la indagación sobre si la activación de dotación policial no destinada a actividades operativas y el uso de vehículos al tope de su capacidad operacional podría revertir los déficit detectados. Para ello el primer paso consistió en la determinación del equivalente al aumento de la dotación potencial¹⁹ si el porcentaje de horas en actividades operativas de las dotaciones destinadas a actividades operativas aumentase a 100%. El segundo paso consistió en la determinación del aumento equivalente en la dotación de vehículos si el índice de utilización real de los mismos aumentase a 100%. Al respecto es necesario señalar que en el período de análisis de acuerdo al *índice de utilización real de vehículos* (que compara oferta teórica vs oferta real), sólo el 13,1% de los cuarteles no presenta déficit y de los que sí lo presentan, la mayoría (49,2%) registra un déficit de entre 0,1 y 0,3. Asimismo, en promedio sólo un 8% de los vehículos asignados a la muestra de cuarteles analizada no habría estado operativo el año 2013. Destaca el hecho de que en la Región Metropolitana las mantenciones dejan en promedio 39 días fuera de servicio a los vehículos a los que se les hace mientras que en regiones la cifra alcanza 107 días promedio. Por otro lado, destaca el hecho de que existen vehículos en funcionamiento que han cumplido su vida útil (3 años para Radio patrullas y móviles Z y 5 para motos). En efecto de los 6.583 vehículos en operación, 3.568 tienen su vida útil cumplida.

El tercer paso de este ejercicio consistió en la determinación de Unidades de Vigilancia Equivalente adicionales generadas por la activación de dotaciones operativas y vehículos a su máximo potencial, combinándolas de acuerdo a las tablas de equivalencia de medios de vigilancia detalladas en la metodología de preparación y evaluación de proyectos de vigilancia policial (Ministerio de Desarrollo Social, 2013)²⁰. **A partir de la activación de dichas capacidades operativas se observa que de la muestra de cuarteles con déficit incorporada al estudio, el porcentaje de cuarteles sin déficit aumenta de 20,9% a 53,5%.** De acuerdo a la información recabada en el desarrollo del estudio la activación de la capacidad operativa no desplegada podía lograrse reduciendo en el trabajo no operativo de la dotación operativa de los cuarteles y contando con conductores en todos los turnos y para todos los vehículos que componen la capacidad operativa de los cuarteles. Con respecto a esta última opción, su factibilidad podría verse limitada por un desincentivo relevante: los vehículos policiales no cuentan con seguros. En consecuencia, cualquier deterioro que puedan sufrir durante su despliegue operativo podría ser imputado a su conductor si es que así se establece en sumario posterior a dicho despliegue.

¹⁹ Dotación potencial es igual a la dotación asignada al cuartel deducidos los funcionarios agregados (saldo de la dotación agregada al cuartel y la dotación que pierde el cuartel por ser agregada a otras unidades policiales) y la cantidad efectiva de ausencias.

²⁰ Considerando que la información de vehículos en mantención facilitada por Carabineros no contiene el detalle de la reducción por mantención separada por tipo de vehículos, se utilizó como supuesto el que la oferta de vehículos potencialmente desplegable consiste de radio patrullas y furgones z, vehículos que con una dotación de tres carabineros desplegados en tres turnos permiten producir una UVE diaria. Asimismo, para efectos de transformar el recurso humano remanente luego de asignación de tripulaciones a los vehículos adicionales desplegados, se utilizó la tasa de conversión para "Infante", que corresponde a 0,20 según capacidad de vigilancia en UVE diaria, si dicha dotación se despliega en tres turnos. En otras palabras, en términos de capacidad operativa, un radiopatrullas con tres tripulantes a bordo tiene una capacidad de producción de servicios policiales equivalente a la de 5 Carabineros de infantería operativa.

Un segundo ejercicio de simulación efectuado consistió en la estimación de la proporción de cuarteles con déficit de maneja similar al ejercicio anterior pero suponiendo que se cumple con el estándar de ausentismo²¹ laboral contemplado por Carabineros en el cálculo de lo que se denomina la **dotación teórica**, esto es, 10,2% de ausentismo. Para ello se aplicó nuevamente un 100% de horas del personal operativo dedicado a actividades operativas pero esta vez a la mayor de las dotaciones entre la dotación teórica y la potencial. **Al hacerlo se observa que la proporción de cuarteles sin déficit en la muestra aumenta de 53,5% a 65,1%.**

En tercer lugar se analizó la proporción de cuarteles que presentan déficit en la actualidad al comparar la demanda que tenían previo a su incorporación al PCSP con su oferta real actual²², **observándose que se presenta déficit en el 51,2%** de los cuarteles canalizados. Considerando que al incorporarse al PCSP los cuarteles analizados fueron dotados de recursos que les permiten comenzar a operar el programa sin déficit, este indicador permite cuantificar la proporción de cuarteles cuyo déficit se ha generado producto exclusivamente de la evolución de la demanda por servicios policiales en los territorios que les corresponde atender.

Por último, si se combinan las simulaciones recién efectuadas para la determinación de un déficit final, **se observa que el 95,3% de los cuarteles no presenta brecha.** Tomando el resultado de las simulaciones de mitigación de déficit, se observa que el efecto combinado de todas ellas logra reducir significativamente la proporción de cuarteles con déficit, siendo el poder explicativo de la simulación de activación de capacidad operativa (vehículos y dotación) similar al efecto atribuible a la simulación de déficit considerando la demanda inicial.

Al analizar los componentes de la demanda por servicios policiales el año 2013 se observa que del total de Unidades de Vigilancia Equivalentes demandadas, el componente con mayor peso es el de Patrullajes preventivos con 43%, seguido por procedimientos policiales con 29%, Fiscalización 10% y órdenes Judiciales 9%. Considerando que la meta del programa es cubrir el 100% de la demanda en cada componente y debido a que los componentes de procedimientos policiales y órdenes judiciales son obligatorios, se da por hecho que en su caso se cumple el 100% de cobertura, lo que también se extiende a dos tipos de demanda del componente fiscalizaciones²³. En tal sentido llama la atención una sobrecarga de trabajo en el componente de procedimientos policiales producto de las alertas generadas por los sistemas de alarmas de seguridad de empresas privadas, cuya operación redunda en que aproximadamente el 20% del total de llamadas recibidas por CENCO corresponda a esta fuente, de las cuales a su vez, el 99% consiste en falsas alarmas, generando procedimientos policiales que la mayoría de las veces son espurios, distrayendo energías y recursos operativos.

²¹ De acuerdo al análisis, en cuanto a la dotación de personal, en promedio el 15,5% de funcionarios es asignado a otro cuartel durante el año , y en promedio el 22% de los funcionarios registra ausentismo por licencias médicas (40%), feriados (37%) y permisos (17,4%)

²² La información facilitada por Carabineros para la realización del estudio complementario sólo permite identificar las UVE's demandadas al momento de implementación del plan cuadrante, las que de acuerdo al diseño deberían ser iguales a la cantidad de UVE's demandadas. Sin embargo no se cuenta con el detalle de dotación de funcionarios y vehículos operativos al momento de implementar el programa, por lo que no es posible analizar la reducción específica de ambos componentes de la oferta en cada cuartel

²³ En el ejercicio de estimación de las Unidades de Vigilancia Equivalentes remanentes para la prestación de servicios policiales que no se califican como "obligatorios" desde el punto de vista legal, se descontó de la totalidad de las Unidades de Vigilancia producidas por Carabineros aquellas utilizadas en la prestación de servicios de fiscalización obligatorios para Carabineros esto es, la fiscalización periódica de negocios de alcohol y locales comerciales

Respecto del componente de patrullajes preventivos y las fiscalizaciones no obligatorias no ocurre lo mismo, observándose que ellos son atendidos en la medida en que existe remanente de oferta tras atender los componentes que normativamente son obligatorios. De acuerdo a estimaciones realizadas para el año 2013, a nivel nacional, la oferta disponible una vez descontadas las demandas de los dos componentes señalados y las fiscalizaciones obligadas, alcanza para cubrir el 79% de las demandas relativas al componente de patrullajes preventivos (y de fiscalizaciones no obligadas) y sólo el 26,3% de las unidades policiales estaría en condiciones de darles una cobertura total (75²⁴ de 285 cuarteles).

Por otro lado, las cifras arrojadas por la encuesta ENUSC en los últimos 10 años muestran en el caso de la victimización una tendencia a la baja sostenida desde el año 2003, con contadas excepciones (2006, 2008, 2011), mientras que la sensación de temor muestra un comportamiento irregular, no siendo posible determinar que siga una tendencia y, menos, que ésta coincida con la de victimización.

Los indicadores de calidad incluidos en la MML apuntan a medir la percepción de la ciudadanía, por un lado, respecto de la capacidad, necesidad y prestancia de la policía ante un hecho de victimización (pregunta por razones de no denuncia asociadas a la policía de ENUSC)²⁵ y, por otro, en relación a su insatisfacción con el servicio recibido (registro institucional de nivel de reclamos). De acuerdo a la literatura en la materia, se trata de dimensiones de medición correspondientes al ámbito de resultados del desempeño policial que se inscriben dentro del eje “calidad del servicio y atención policiales”, utilizados usualmente a nivel internacional (Salamanca, 2004)²⁶.

Los resultados de los indicadores señalados en el período analizado dan cuenta de la no existencia de una tendencia persistente en cuanto a la valoración de la labor policial. Lo anterior se puede observar al analizar algunos de los resultados de la encuesta ENUSC. En particular, en la encuesta se consulta a los entrevistados que declaran haber sido víctimas de delitos y no los denuncian, cual es la razón para no haberlo hecho, siendo una de las opciones “La policía no podría haber hecho nada”. El año 2010 del total de las personas que no denunciaron delitos el 31,2% mencionó dicha opción, bajando a un 27,3% el 2011, volviendo a subir a un 34,3% el 2012 y manteniéndose al alza con un 36,4% el año 2013. Si bien no existe un rango definido para juzgar si dichas cifras son buenas, regulares o malas, que cerca de un tercio de quienes no denuncian esgriman razones asociadas a la policía debe ser ponderado por la Institución definiendo, por ejemplo, metas en relación con el indicador. En cualquier caso, se trata de un indicador que presenta debilidades si lo que se quiere es medir la valoración ciudadana de Carabineros. Por un lado, no distingue entre Carabineros y la PDI, siendo imposible extraer un dato “limpio” exclusivo para la policía uniformada²⁷. Asimismo, tampoco es posible distinguir si la valoración se refiere a la acción policial en el marco del Plan Cuadrante, pues si bien la ENUSC se aplica en comunas en las que se implementa el

²⁴ Se trata de cuarteles con déficit en el componente lo que no necesariamente implica déficit global (oferta por los cuatro componentes vs. demanda por los cuatro componentes) considerando que puede haber superávit en otros componentes

²⁵ En la ENUSC se pregunta a quienes declararon ser víctimas de delito y no presentaron una denuncia, las razones por las que no denunciaron. Entre ellas, las siguientes tres aluden a las policías: “La policía no podría haber hecho nada”, “La policía no era necesaria”, “La policía no hubiera hecho nada”, siendo la primera la más mencionada por los encuestados.

²⁶ Salamanca, F. (2004) “Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad”. CESC, Santiago de Chile.

²⁷ La pregunta habla de “la policía”. En reuniones con el panel evaluador, la contraparte de Carabineros ha señalado que bajo ese concepto se incluye implícitamente a Carabineros y a la PDI, siendo ambiguo.

PCSP, las preguntas aluden en términos genéricos a la acción policial y no en específico a la policía “de su comuna”.

Por su parte, el nivel de reclamos, como porcentaje respecto de la dotación policial de la comuna en la que se recibe, se ha mantenido estable. Después del 13,2% registrado en 2010, los siguientes tres años se ha estancado en 10,6%. Al igual que en el caso anterior, no hay una clasificación institucional a partir de la cual se distinga si dicha cifra es buena, regular o mala. Independiente de que exista un determinado *benchmark*, le cabe a la institución evaluar el hecho de que por cada 10 funcionarios, uno sea sujeto de reclamo.

Desde el punto de vista de la **Economía** del programa en el uso de sus recursos, destaca el hecho de que en las unidades operativas donde se implementa el programa, este utiliza no sólo la totalidad de los recursos humanos y materiales preexistentes, sino que también se entrega a cada unidad policial un conjunto de recursos adicionales provenientes de la Ley de Presupuesto de cada año, que le permite teóricamente, cerrar la brecha existente entre la demanda por servicios policiales a dicha unidad y la oferta real de servicios que esta presta en los cuadrantes de su jurisdicción. De esta forma se constata un crecimiento de 25% del presupuesto del programa en la ventana de evaluación²⁸.

No obstante lo anterior, es necesario señalar que la implementación del PCSP en nuevas unidades policiales en la práctica se efectúa utilizando recursos adicionales a los contemplados en la Ley de Presupuesto para la institución. Prueba de ello son los recursos provenientes del FNDR destinados a inversión física en cuarteles (nuevos cuarteles y/o reposiciones, ampliaciones o mejoramiento de los existentes), así como las compras de equipamiento efectuadas por las Municipalidades y que son traspasados a la institución. A efectos contables y financieros, estos montos no son considerados por la institución como presupuesto necesario para la implementación del programa. Para estimar la magnitud de estos aportes respecto del presupuesto institucional se analizó las 10 iniciativas de inversión que recibieron recomendación favorable en el período de evaluación en la RM, observándose que el total de inversiones recomendadas asciende a algo más de 13.000 millones de pesos de los cuales aproximadamente un 75% tiene como fuente de financiamiento el presupuesto institucional siendo el 25% restante financiado por el FNDR.

Con estos antecedentes se puede inferir que el aumento del gasto de producción del PCSP muestra un nivel de crecimiento proporcionalmente mayor que la cobertura de población beneficiaria. Si bien, el crecimiento de la población a la cual se le brinda cobertura totaliza 889.723 personas al final del período en observación, se debe considerar que el aumento de esta cobertura se produce en comunas que paulatinamente presentan densidades menores de población así como una creciente proporción de población rural y una decreciente proporción de entidades de características urbanas las cuales constituyen el foco operativo principal del Plan Cuadrante. A juicio del panel, este aumento en los costos por persona residente en las comunas atendidas no constituye una caída en la eficiencia sino que es únicamente la consecuencia de la incorporación de comunas de menor densidad poblacional, por tratarse de comunas con una creciente población rural como se ha descrito en líneas anteriores.

²⁸ Presupuesto del programa el año 2010 M\$282.329.851. Presupuesto 2014 M\$352.754.268 (cifras en miles de pesos del año 2014)

Cuadro 4: Gasto Promedio Componente por Beneficiario 2010-2013 (Miles de \$ 2014)

Año	Población Beneficiaria	Gasto Programa (miles \$)
2010	14.104.274	274.041.890
2011	14.104.274	318.930.052
2012	14.610.031	310.968.339
2013	14.993.997	329.909.871
% Variación 2010-2013	6,3%	20,4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por Carabineros, Anexo N° 5.

Asimismo, al desagregar el gasto en la ventana temporal de la evaluación se observa que una proporción mayoritaria del presupuesto se asigna a pagos del Personal, (85% en 2010 y 81% en 2014), y secundariamente a Bienes y Servicios de Consumo (14% en 2010 y 17% en 2014), manteniéndose estables los gastos de Inversión. Con estos antecedentes a la vista y tomando en cuenta el análisis efectuado en la sección anterior se puede afirmar que el efecto del aumento en la cobertura de comunas ocurrido durante la ventana de evaluación ha producido una leve recomposición interna del gasto, disminuyendo levemente la importancia relativa del gasto en personal y aumentando también en una pequeña proporción el gasto en bienes y servicios de consumo.

Por otro lado, al hacer el análisis del gasto por componente, si bien la institución no ha desagregado el gasto por componente, el panel efectuó una operacionalización a partir de la proporción de las Unidades de Vigilancia Equivalente ofrecidas en cada componente y el total de UVE's producidas en el año 2013. Al aplicar dicha proporción al total de gastos anuales se obtiene una estimación del gasto por componente en cada año, la que se despliega en el cuadro a continuación.

Cuadro 5 : Gasto por Unidad de Producto 2010-2013 (Miles de \$ 2014)

Componentes	2010	2011	2012	2013	Variación 2010-2013
Procedimientos policiales	\$ 8,901	\$ 10,358	\$ 9,750	\$ 10,079	13,2%
Órdenes Judiciales	\$ 1,932	\$ 2,249	\$ 2,117	\$ 2,188	13,2%
Fiscalizaciones	\$ 0,904	\$ 1,052	\$ 0,990	\$ 1,024	13,2%
Patrullajes preventivos	\$ 7,693	\$ 8,953	\$ 8,427	\$ 8,712	13,2%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por Carabineros, Anexo N° 5.

Con este método de estimación y considerando que todos los sujetos de la población atendida reciben todas las prestaciones del conjunto de los componentes, los más costosos unitariamente son aquellos que requieren de mayor cantidad de UVEs: en primer lugar el componente Procedimientos Policiales (con un monto por beneficiario que va entre los \$8.901 y \$10.358 en los años 2010 y 2011 respectivamente), y secundariamente el componente Patrullajes Preventivos (con un valor por beneficiario que va entre \$7.693 y 8,953 en los años 2010 y 2011) respectivamente con respecto a los restantes.

Estos mayores costos unitarios por beneficiarios para estos componentes no deben interpretarse como que un procedimiento policial o un patrullaje preventivo tengan un costo unitario mayor que el costo unitario de las fiscalizaciones o el cumplimiento de órdenes judiciales. Lo que ocurre en la práctica es que dada la mayor demanda por procedimientos policiales y por patrullajes preventivos y por ende la necesidad de invertir mayor cantidad de recursos (UVE's) en la prestación de estos servicios, sumada a la indivisibilidad de la prestación de dichos servicios en la población beneficiaria redundan finalmente en un mayor costo unitario por usuario.

Por otro lado, los sistemas de información que permiten hacer el control de gestión del Programa proporcionan información valiosa y oportuna de su funcionamiento, la que es utilizada cotidianamente tanto por las unidades operativas como en la toma de decisiones estratégicas del programa. No obstante lo anterior, y a pesar del avance evidenciado en los últimos años en la capacidad de los sistemas institucionales de gestionar más adecuadamente la información generada, se detectan espacios de mejorar relevantes particularmente en lo relativo a la informatización de procesos cuyo registro continúa efectuándose en papel.

Conclusiones sobre el desempeño global del programa

Una vez efectuados los análisis presentados en el texto resulta relevante destacar las principales conclusiones de la evaluación.

Si bien se identifica el problema, no existe por parte de la institución un desarrollo causal que establezca las relaciones a la base de dicho problema y, por lo tanto, arroje el fundamento para las líneas de acción mediante las cuales se pueda resolver. Sin perjuicio de ello, el Plan Cuadrante se plantea, por un lado, como una manera de cubrir los déficits de unidades policiales que no logran dar cobertura completa a las demandas por seguridad y, por otro, como una estrategia operativa que permita optimizar los recursos con miras a responder efectivamente a dichas demandas.

A juicio del panel, la intervención del Estado para dar respuesta al problema es imprescindible y las propuestas del PCSP están orientadas en dicha dirección, justificándose plenamente. Si bien no existe evidencia concluyente sobre las causas del delito, la que está disponible indica al menos que la aproximación desde un enfoque de prevención comunitaria puede lograr resultados positivos²⁹. El Plan Cuadrante se ha inspirado en dicho enfoque, aunque su implementación concreta ha demostrado aspectos perfectibles que deben ser revisados y mejorados.

Por otro lado, al analizar la evolución de la cantidad de comunas, beneficiarios, y recursos asignados al programa se evidencia un aumento sostenido en el período de evaluación (50 comunas, 2,9% de usuarios, 24,9% de presupuesto total adicionales), lo que resulta consistente con el cumplimiento de los compromisos en materia de seguridad pública se estableció el Gobierno del ex Presidente Sebastian Piñera.

Por otro lado, al medir la eficacia del programa, se observa que la cobertura de la demanda global por servicios policiales para el año 2013 alcanza al 86%, es decir, existe un déficit de 14%, correspondiente a demandas no cubiertas. Adicionalmente, detrás de

²⁹ Shaw, M. y Travers, K. (2007) "Estrategias y mejores prácticas en prevención del delito con relación áreas urbanas y juventud en riesgo. Actas del Taller realizado en el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia penal"

dicho promedio nacional, la situación de las unidades policiales no es homogénea. Sólo el 30,9% de ellas no presenta déficit (88³⁰ cuarteles, sobre un total de 285). Por otro lado, las coberturas por componente de la demanda tampoco son homogéneas, existiendo servicios como los procedimientos policiales y órdenes judiciales que tienen normativamente un carácter obligatorio (por lo que se cubren teóricamente en un 100%) y otros servicios como las fiscalizaciones y los patrullajes preventivos que quedan sujetas a la disponibilidad de oferta remanente tras el cumplimiento de las anteriores. En el caso específico del componente “patrullajes preventivos” se alcanza una cobertura promedio nacional de 79% con un 26,3% de los cuarteles sin déficit y un 30% de los cuarteles que presenta cobertura inferior al 50% en el componente, situación particularmente relevante si se considera que este aspecto constituye uno de los principios que inspira el PCSP, además de ser el componente que mayor demanda estimada por servicios policiales tiene (43% del total de UVE’s demandas).

Por otro lado, al efectuar diversas simulaciones utilizando la información de tasas de uso de vehículos, porcentaje de dotación operativa, ausentismo y demanda al comienzo de la implementación del programa, se observa que los déficit no son atribuibles a una sola causa. En efecto, al analizar una muestra de cuarteles (43) se observa que el aumentar al 100% la tasa de uso de los vehículos y el porcentaje de horas que el personal operativo destina a actividades operativas, el porcentaje de unidades policiales de la muestra que no presentan déficit (20,9%) aumentan a más del doble (53,5%). De la misma forma, si la dotación operativa aumenta producto del cumplimiento del estándar de ausentismo establecido por Carabineros para el cálculo de la dotación teórica (10,2%) se observa que la proporción de cuarteles sin déficit aumenta al 65,1%. Por otro lado, si se simula un escenario en el cual la demanda por servicios policiales que tenían los cuarteles al comienzo de su operación se hubiera mantenido invariable hasta la actualidad y se le compara con la oferta real actual, se observa que la cantidad de cuarteles sin déficit cambia de un 20,9% a un 51,2%. Un enfoque alternativo de dicho hallazgo es que al momento de la implementación del programa el 100% de los cuarteles incorporados al PCSP no presentaba déficit entre oferta y demanda. Sin embargo, con el correr del tiempo producto de la interacción entre oferta y demanda sólo un 20,9% mantiene en la actualidad la condición “sin déficit”. Sin embargo, de no haber variado aumentado la demanda inicial y dado el nivel de oferta real actual de UVE’s en los cuarteles analizados, el 51,2% de ellos no presentaría déficit. Finalmente si se analiza el efecto combinado de todas las simulaciones recién efectuadas, la proporción de cuarteles con déficit se reduce a menos de 5%.

En cuanto a la eficiencia del programa, si bien no se cuenta con datos que permitan efectuar juicios de valor respecto a su eficiencia en el uso de sus recursos, como lo sería el contraste con el uso de los recursos de un programa alternativo de características similares al PCSP, los ejercicios de simulación descritos con anterioridad dan cuenta de la capacidad potencial de aumentar la cantidad de Servicios Policiales producidos aumentando las tasas de uso de los recursos con que actualmente cuenta la Institución, disminuyendo con ello los déficit observados y aumentando su eficiencia.

Desde el punto de vista de la focalización se observa que, si bien en los primeros años de implementación del programa este se concentró en la incorporación de las comunas de

³⁰ Se trata de 88 cuarteles sin déficit global (oferta de servicios policiales vs. demanda de servicios por los 4 componentes analizados), situación que es compatible con el hecho de que en algunos de estos cuarteles se observan déficit en fiscalización producto de que no se ofertan UVE’s en el mismo número que lo demandado, aún existiendo superávit de servicios policiales en otros componentes.

mayor tamaño y de mayor tasa de población urbana, en la ventana de evaluación se observa una paulatina inclusión de comunas con mayor nivel de ruralidad. Al respecto, es necesario recordar que el propósito del programa es “Satisfacer las demandas de seguridad de la comunidad a nivel urbano”. Si bien es cierto que la contraparte institucional declara que no existe una operacionalización de conceptos tales como “comunidad a nivel urbano”, y por lo tanto la inclusión paulatina de comunas con un porcentaje creciente de población rural no contradice las prioridades del programa, la estrategia operativa del PCSP no contempla expresamente procedimientos específicos para atender dichos territorios, de la misma forma en que no contempla un procedimiento diferenciado de estimación de demanda y oferta de servicios policiales, siendo ambos aspectos clave en la efectividad del programa.

Al analizar la dimensión económica del programa, se observa que el 45% del presupuesto global (no sólo operativo) de la institución se destina al financiamiento de cuarteles que operan bajo la modalidad PCSP. Si bien el financiamiento de instancias institucionales tales como CENCO, las prefecturas y la Escuela de Oficiales son financiadas con el 55% restante del presupuesto institucional, cabe preguntarse en qué medida el programa podría funcionar adecuadamente sin el soporte de dichas instancias. En dicho escenario hipotético, si la capacidad del programa de producir los servicios policiales que ofrece se viera afectada por no contar con los servicios que le prestan las otras instancias mencionadas, quedaría planteada la interrogante acerca de la fracción del 55% del presupuesto institucional no directamente vinculada al programa que debería sumarse a sus costos de producción.

Otro aspecto importante de destacar desde el punto de vista económico, consiste en el hecho de que a pesar de que la contraparte institucional no incluyó en el anexo 5 de la evaluación información de recursos externos que complementan el presupuesto institucional para la implementación del programa, estos efectivamente se reciben. Si bien Carabineros no cuenta con un detalle de todos esos recursos, al analizar los proyectos recomendados por el Sistema Nacional de Inversiones en el período comprendido entre 2010 y 2013 en la RM, se observa que el 24,3% de los recursos necesarios para materializar dichos proyectos tiene por fuente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y no el presupuesto institucional.

Recomendaciones

El panel considera que es necesario, en primer lugar, profundizar en el análisis de las relaciones causales entre los componentes existentes y el propósito definido y, en segundo lugar, fortalecer aquellos que se demuestren más eficaces en el logro de dicho objetivo. Estudios disponibles (Tudela, 2003; Shaw, 2007; Shaw y Travers, 2007; Torres y de la Puente, 2011; Frühling, 2003) señalan que el policiamiento comunitario, de la mano de la prevención es uno de los elementos relevantes a este respecto, por lo que bien cabría sostener que el componente de Patrullajes Preventivos y las acciones de integración Carabineros-Comunidad sean fortalecidos, más aún cuando el análisis establece que es el ámbito que presenta, después del de fiscalizaciones, una menor cobertura y, a la vez, el que exhibe mayor demanda. No obstante lo anterior, la nueva fase de implementación del Programa debiese contar con un diseño metodológico que permita en el futuro evaluar la contribución específica de cada componente al propósito (por ejemplo, mediante elaboración de línea base y definición de grupos comparables como control y análisis específicos).

Una lectura de los resultados en materia de eficacia del Plan Cuadrante va en la dirección de que ésta es susceptible de ser aumentada (reducción de la proporción de cuarteles con déficit a menos de un 20,9% a un 53,5%), utilizando el 100% de los vehículos operativos y aumentando a 100% la proporción del tiempo que el personal operativo destina a la producción de los servicios considerados por el Plan cuadrante. Lo anterior se puede lograr aumentando la cantidad de conductores y disminuyendo el tiempo que los funcionarios operativos destinan a actividades administrativas³¹. De la misma manera un aumento de eficacia puede lograrse disminuyendo la tasa de ausentismo laboral al 10,2% que la institución se ha fijado como estándar. Finalmente cabe sugerir el que Carabineros establezca un procedimiento que permita ir adaptando la oferta de servicios policiales en cada cuartel sobre la base de la evolución de la demanda puesto que en la actualidad sólo se tiene certeza de déficit "0" al momento de implementar el programa. Más allá de la inyección de recursos para solventar la incorporación de las unidades policiales al programa en un momento "T0", se debe avanzar en estimar la proyección de los incrementos de demanda en un horizonte de mediano plazo, de modo que los incrementos en la oferta disponible se correspondan con la dinámica de la demanda (la que debe ser estimada con un horizonte proyectado a futuro).

Se recomienda estudiar la factibilidad de establecer un seguro por accidente para el equipamiento vehicular operativo que cubra daños propios y a terceros, de manera de evitar que eventuales daños al equipamiento ocurridos en el cumplimiento de servicio puedan ocasionar daño patrimonial y/o en su carrera funcionaria a los consultores que en el cumplimiento de su deber se vean involucrados en accidentes, disminuyendo con ello los desincentivos a desempeñar dicha función existentes en la actualidad.

Por otro lado, un aspecto que permitiría aumentar la disponibilidad de recursos policiales para la atención del componente de patrullajes preventivos es la reducción del volumen de trabajo requerido para la materialización de procedimientos policiales de atención a llamados por falsas alarmas de sistemas privados de seguridad. En tal sentido, destaca la implementación a partir del 1° de Abril de 2014 del Sistema Alpha III que incluye estrictos protocolos de verificación antes de comunicar situación de activaciones de alarmas por presuntos ilícitos.

En la práctica, si bien el PCSP nació como una estrategia a implementar en contextos urbanos, con el tiempo se ha demostrado como una modalidad de acción que parece extenderse de modo creciente al territorio nacional en su conjunto, incluidas las zonas rurales. Ello hace necesario una revisión de su metodología de cálculo de oferta y demanda, así como de su estrategia operativa, de modo que incorporen las particularidades de los territorios rurales para ganar en pertinencia y eficacia.

Por otro lado, el panel ha formulado una propuesta de MML tendiente a mejorar la capacidad de los indicadores establecidos de reflejar integralmente la gestión estratégica institucional. Lo anterior considerando el hecho de que, a juicio del panel, los indicadores

³¹ Consultada la Institución, se señala que el 2013 el promedio de horas trabajadas por parte del personal destinado a actividades operativas alcanza 54 horas semanales, de las cuales 17,9% se utilizó en actividades policiales intra cuartel (Guardias, internos, Relaciones comunitarias, violencia intrafamiliar, microtráfico de drogas, órdenes judiciales, etc.), mientras que el 5,3% a labores propiamente administrativas de apoyo (encargado proservipol, mantención y/o aseo de cuartel, operador de cámaras, oficina de operaciones o de partes (OPU), entre otras). De la misma forma se señala que a pesar de la contratación de personal civil para cumplir tareas administrativas, a dicha dotación no le es exigible la misma dedicación horaria que al personal policial. Lo anterior sumado a un aumento de la demanda por tareas intra cuartel y a la indelegabilidad de ciertas tareas (Oficial de guardia por ejemplo) neutraliza parcialmente el efecto deseado al contratar personal civil para liberar al personal policial de tareas administrativas.

vigentes proporcionan una descripción parcial de la situación del programa, desplegando promedios que ocultan situaciones deficitarias tal como se ha descrito en el transcurso de la evaluación. En específico se recomienda incorporar indicadores que permitan evidenciar las diferencias entre ofertas reales y potenciales de prestación de servicios policiales en cada componente, así como la inclusión de indicadores que cuantifiquen la proporción de cuarteles con déficit en cada uno de los componentes.

Por último, es necesario que la institución prosiga en el esfuerzo desplegado de mejorar sus sistemas de información de manera de poder gestionar en línea la disponibilidad de los recursos (dotación y equipamientos) para la provisión de los servicios en conjunto con la valorización del gasto que su producción implica. Esto es, que a la cobertura real en UVE pueda asociarse un monto de gasto efectivo. Para la materialización de esta recomendación el panel sugiere tres acciones complementarias. En primer lugar, el establecimiento de un sistema de contabilidad por Centros de Costo al interior de la institución, que permita valorizar en términos monetarios e imputar a los costos del programa los recursos que deben utilizar otras instancias institucionales para contribuir a la prestación de los servicios policiales que produce el programa, tales como la Escuela de Oficiales. En segundo lugar, considerando que el programa requiere de la utilización de recursos para mejorar, ampliar, reponer y/o construir infraestructura que permita que una unidad policial se sume al programa, los recursos que la materialización de dichas obras de infraestructura implican deben ser incorporados en la contabilización de los costos de implementación del programa. Finalmente, la última acción recomendada consiste en la profundización en el grado en que los procesos institucionales se apoyan en el uso de tecnologías de información. Si bien es cierto en el lapso comprendido entre la anterior Evaluación de Programas Gubernamentales efectuada al programa (2007) y la presente se ha avanzado significativamente en la implementación de sistemas de información que fortalecen la gestión institucional, se requiere avanzar en aspectos como la digitalización de las hojas de ruta en PROSERVIPOL, mejora que permitiría no sólo evitar dobles digitaciones de información y aumentar la calidad de los registros, sino que también permitiría identificar en línea el detalle de los servicios policiales prestados por el programa de cada uno de los componentes producidos, mejorando con ello la capacidad de detección de potenciales espacios de aumento de la eficacia y eficiencia del programa. De implementarse este perfeccionamiento, la institución podría contabilizar de mejor manera los costos de producción específicos de cada uno de los componentes del programa, situación que actualmente constituye un punto ciego de la gestión institucional.

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

AGOSTO 2014

OBJ.: **INFORME SOBRE EVALUACIÓN
PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD
PREVENTIVA:** Refiérese sobre el
particular.

REF.: Su Nota N° C-102-14, de fecha
01.08.2014.

N° 590.- /

SANTIAGO, **13 AGO. 2014**

DE : SECRETARÍA GENERAL DE CARABINEROS

**A : JEFA DIVISIÓN CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS.**

Santiago.

1.- Mediante el documento citado en la referencia, esa División remite Informe Final de Evaluación al Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, con el objeto que se elabore una respuesta institucional que refleje la opinión respecto del proceso de evaluación en su conjunto y la postura institucional frente a los resultados de la misma.

2.- En virtud de lo expuesto, se adjunta Informe Institucional confeccionado al efecto, debidamente respaldado además, en forma digital en un CD.

Saluda atentamente a Ud.

Por O. del General Director



JUAN ADOLFO IRIGOYEN TAPIA
General de Carabineros
SECRETARIO GENERAL

Ant. 57.789/
Jgm/Hma

Distribución:

- 1.- Jefa Div. Cont. Gest. Direc. Presupuestos.
- 2.- Subdigcar.
- 3.- Dipladecar.
- 4.- Archivo.

DIVISION CONTROL DE GESTION	
N° 434	OF DE PARTES DIPRES
FECHA INGRESO 14/08/2014	08.2014 09:56

DIRECCION DE PRESUPUESTOS	
14 AGO. 2014	
3	
ENVIADO A: Div. Control Gest	



RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN DEL PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA.

Santiago, 13 de Agosto de 2014.-

Introducción

Carabineros de Chile, como institución perteneciente a la administración del Estado, ha dado cumplimiento a lo dispuesto por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, organismo que de acuerdo a sus facultades, puso en marcha la segunda evaluación del **Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva**, la cual se enmarca en el proceso de evaluación de Programas Gubernamentales año 2014.

En virtud de lo anterior, para la presente evaluación, Carabineros de Chile conformó una contraparte técnica, la cual tuvo como misión facilitar la labor del panel evaluador externo, centralizando, procesando y validando sus requerimientos de información, y también, dando respuesta a los juicios generados en el transcurso de la presente evaluación. De esta forma, y en cumplimiento a la programación establecida, tiene a bien disponer este documento, como respuesta institucional al informe final de evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, donde se plantean determinadas discrepancias a los juicios emitidos por el panel evaluador.

La estrategia operativa institucional “Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”, es una metodología de trabajo que Carabineros está utilizando por más de 14 años en el país y que se encuentra presente en 150 Comunas y con una cobertura del orden del 88% de la población nacional. Este desafío ha sido gradual a través de los años y ha significado un aprendizaje permanente sobre su funcionamiento y mejoramiento, debido a que su beneficiario es la comunidad, con demandas generales y particulares, lo que significa que esta metodología debe ajustarse a las realidades locales, para de esta forma lograr una mayor eficacia en sus acciones.

Paralelamente, producto de la necesidad institucional de validar y actualizar sus metodologías, el año 2013 Carabineros de Chile, firmó un convenio marco de cooperación con la Pontificia Universidad Católica de Chile¹ con la finalidad de revisar transversalmente los procesos que impactan en los resultados del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, con la finalidad de validarlos y determinar oportunidades de mejora. Es así, que en conjunto con profesionales de la institución, se diseñaron una serie de proyectos de mejoramiento que se encuentran a la espera de financiamiento por parte de la autoridad gubernamental, de acuerdo a criterios de priorización.

¹ Convenio Carabineros – PUC firmado en el mes de Junio del año 2013, fecha en que se pone en marcha las acciones para evaluar transversalmente los procesos que impactan en los resultados del PCSP. Lo anterior, considerando que desde el año 1981 dicha casa de estudios asesora a Carabineros en materias de diseño de metodologías.



Finalmente, para la institución es un desafío permanente la satisfacción de las demandas por seguridad de la comunidad y en tal sentido, se espera que esta respuesta institucional complemente la correcta comprensión del informe final de evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, estrategia que en conjunto con los demás roles de Carabineros, nos posiciona como la institución con mayor confianza de la ciudadanía en los últimos años.

1. Observaciones de Carácter General

En los diferentes informes evacuados por el panel evaluador, la contraparte técnica institucional realizó una serie de reparos sobre determinadas aseveraciones, las cuales independientes de ser respondidas y argumentadas, no fueron consideradas por éstos y se mantuvieron en el informe final. En ese contexto, esta instancia de respuesta institucional permite considerar alguna de estas discrepancias.

Es preciso mencionar que, producto de los aportes realizados en la primera evaluación al Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (año 2007), Carabineros de Chile adquirió y dio cumplimiento a una serie de compromisos, resultando éstos en una mejora en la eficiencia de los procesos, que se ha visto reflejado en los resultados de los indicadores internos. Es por esta razón, que la institución visualiza en esta nueva evaluación una oportunidad de perfeccionamiento de los procesos de mejora continua asociados a esta estrategia operativa.

En ese orden de ideas, uno de los compromisos asumidos y cumplidos por la institución, fue la generación de un modelo de centro de costos que le permitiera a la institución valorizar en términos monetarios e imputar a los costos del programa asociados a la prestación de servicios policiales, no obstante, al operacionalizarlo a los distintos cuarteles a nivel nacional, la tarea se hace de alta complejidad debido a los requerimientos técnicos que ésta medida requiere. Ahora bien, como se demostró en la presente evaluación, éste no es un programa², sino más bien, obedece a una lógica de Estrategia de Operaciones, por lo tanto, distinguir aquellos recursos que fueron invertidos para eliminar la brecha de déficit, respecto de aquellos que existían con anterioridad a la implementación, y hacer un seguimiento a través del tiempo en forma separada, lo hace impracticable dado que dichos recursos se integran a un todo de recursos humanos y logísticos medidos a través de la unidad de medida UVE (Unidad de Vigilancia Equivalente), la cual no distingue aquellos

² Informe Final Dipres, páginas 14 – 15.



recursos que provenían de la supresión del déficit o eran capacidad instalada con anterioridad a la implementación de la estrategia.

2. Aspectos Relevantes

2.1. Panel Evaluador.

“Si bien se identifica el problema, no existe por parte de la institución un desarrollo causal que establezca las relaciones a la base de dicho problema y, por lo tanto, arroje el fundamento para las líneas de acción mediante las cuales se pueda resolver”³

Respuesta Institucional.

La identificación del problema es el punto de partida para el diseño de la estrategia operativa, ya que implica identificar las demandas de seguridad de la comunidad, cuantificarlas y generar una estrategia que permita satisfacerlas, con los recursos institucionales disponibles (independiente que por metodología se busca el punto de equilibrio entre ambas para una mayor contribución). En este sentido, tomando como experiencia la anterior evaluación Dipres (2007), se construyó una matriz causal que permitió ajustar de mejor manera las dinámicas demandas por seguridad de la comunidad⁴, la cual da respuesta con tareas y acciones concretas al propósito del programa, las cuales son medidas mediante la utilización de un Sistema de indicadores que monitorean el grado de avance de los mismo.

Sobre la causalidad, es importante distinguir que el ámbito de acción definido para Carabineros de Chile, tiene una base legal (Constitución Política de la República) y estratégica interna (Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva), ambas lo sitúan entre la prevención situacional y el control. De esta forma, existe un desarrollo causal que viene dado desde los componentes de la demanda definidos en la estrategia operativa en estudio.⁵

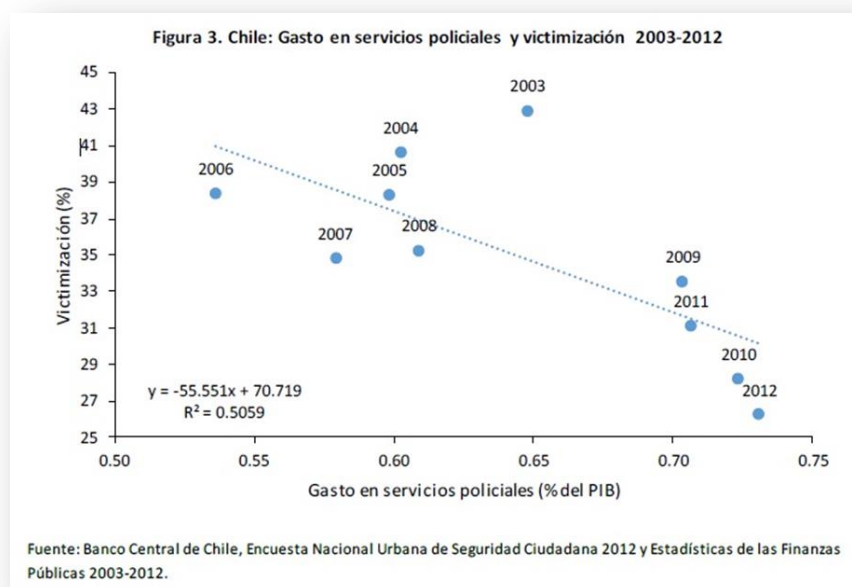
Por otra parte, los problemas identificados (aumento de estadísticas delictuales e inseguridad) tienen como base un componente social mucho más amplio que el ámbito de acción definido para Carabineros de Chile, por tanto, no corresponde a la Institución diseñar lineamientos generales que permitan resolverlo, entendiendo que la problemática delictual no compete únicamente a Carabineros, sino más bien, a un grupo de actores que en su conjunto y sumando esfuerzos, buscan generar mayores niveles de seguridad a la comunidad.

No obstante lo anterior, se ha estimado la correlación que se produce entre gasto en servicios policiales (medido como % del PIB) y victimización, estableciendo que efectivamente hay una correspondencia entre un aumento en los gastos y una disminución en la victimización, lo cual demuestra una relación causal relacionando directamente victimización y presupuesto asignado a servicios policiales. Se deduce, en consecuencia, que mejoramientos futuros en materias de control de la delincuencia y aumentos de seguridad requerirán necesariamente un aumento en los recursos destinados a las fuerzas policiales, tanto si se desea aumentar la cantidad de acciones policiales de distinto tipo como mejorar la eficiencia con la cual éstas se realizan.

³ Pág. 13. Resumen Ejecutivo Versión Definitiva

⁴ Informe Final Dipres, páginas 14 – 15.

⁵ Informe Final Dipres, página 14, Figura 1 – 2.



2.2. Panel Evaluador.

“Si bien no existe evidencia concluyente sobre las causas del delito, la que está disponible indica al menos que la aproximación desde un enfoque de prevención comunitaria puede lograr resultados positivos. El Plan Cuadrante se ha inspirado en dicho enfoque, aunque su implementación concreta ha demostrado aspectos perfectibles que deben ser revisados y mejorados.”⁶

Respuesta Institucional.

La estrategia operativa PCSP considera como parte de su metodología, el mejoramiento continuo de sus procesos, en función de la dinámica delictual y la estrecha interacción que la institución tiene con la comunidad, la cual se ve reflejada en la entrega de los mayores niveles de confianza hacia una institución del estado en los últimos “Catorce Años”.⁷ Lo anterior, implica un diseño de acciones que generen una interacción efectiva con la comunidad, la que se logró sistematizar el año 2010 mediante la creación del Modelo Óptimo de Funcionamiento del PCSP⁸. Este modelo estableció la forma en que se realizarían las “Relaciones con la Comunidad”, generando funciones específicas al “Encargado de Asuntos Comunitarios y del Delegado de Cuadrante”, como también a los respectivos mandos territoriales. Ahora bien, dado el éxito de la estrategia y la necesidad de dar un paso más allá en estas relaciones con la comunidad, el año 2012 la institución comienza la implementación del “Modelo de Integración Carabineros –

⁶ Pág. 13. Resumen Ejecutivo Versión Definitiva

⁷ Encuesta CERC, “Barómetro Política Chilena”, “Confianza en las Instituciones 1990 – 2014”, Publicada en enero del 2014.

⁸ Manual Operativo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, Carabineros de Chile, 14.09.2010.



Comunidad (MICC)” en 08 Comunas a nivel nacional, como pilotos de este programa para su posterior implementación a nivel nacional.

Los resultados obtenidos del piloto antes señalados, sirvieron de insumo para que de acuerdo a los estudios realizados por la Universidad Católica, se efectúen los ajustes necesarios para su pronta implantación a nivel nacional, una vez que se obtenga el financiamiento.

2.3. Panel Evaluador.

“En efecto, al analizar una muestra de cuarteles (43) se observa que el aumentar al 100% la tasa de uso de los vehículos y el porcentaje de horas que el personal operativo destina a actividades operativas, el porcentaje de unidades policiales de la muestra que no presentan déficit (20,9%) aumentan a más del doble (53,5%).”⁹

Respuesta Institucional.

En el entendido que lo inferido por el Panel de Expertos responde a un ejercicio teórico, y que debe ser entendido en esa dimensión, es importante sensibilizar que existen algunas restricciones que no se recogen en la simulación. La primera, asume que el 100% de los vehículos están operativos y disponibles para el servicio policial, sin considerar que el parque vehicular institucional se encuentra en un 54,2% con su vida útil cumplida¹⁰, y el presupuesto asignado solo considera mantención correctiva¹¹, por lo anterior, su potencial falla producto de esta situación obliga necesariamente a incorporar esta variable a dicha simulación. La segunda, considera que todos los vehículos policiales poseen el conductor para la realización del potencial servicio policial.

Esta situación, es claramente deficitaria, tal como el propio panel evaluador evidenció como una urgente necesidad¹² y cuya principal causa, se origina en el desincentivo por realizar dicha función, considerando que los vehículos policiales no cuentan con un seguro de daños a tercero, lo que implica que en el cumplimiento de sus funciones y con el fin de dar una respuesta oportuna a cada procedimiento policial (Tiempo Respuesta a la Emergencia), el conductor policial al participar en un accidente de tránsito donde resulte responsable, deberá cancelar con su patrimonio los daños fiscales y a terceros.

2.4. Panel Evaluador.

“Por otro lado, si se simula un escenario en el cual la demanda por servicios policiales que tenían los cuarteles al comienzo de su operación se hubiera mantenido invariable hasta la actualidad y se le compara con la oferta real actual, se observa que la cantidad de cuarteles sin déficit cambia de un 20,9% a un 51,2%. Un enfoque alternativo de dicho hallazgo es que al momento de la implementación del programa el 100% de los

⁹ Pág. 14. Resumen Ejecutivo Versión Definitiva

¹⁰ Informe Final Dipres, página 22.

¹¹ Estudio PUC Parque Vehicular Institucional, año 2014.

¹² Informe Final Dipres, página 46.



cuarteles incorporados al PCSP no presentaba déficit entre oferta y demanda. Sin embargo, con el correr del tiempo producto de la interacción entre oferta y demanda sólo un 20,9% mantiene en la actualidad la condición “sin déficit”.¹³

Respuesta Institucional.

La variación de déficit expuesta en esta simulación responde exclusivamente a la evolución de la demanda por servicios policiales en el territorio donde se encuentra operando esta metodología. Estos cambios o variaciones en la demanda, son registrados y calculados semestralmente¹⁴, no obstante, existen diversos factores que no permiten, al mediano plazo disminuir las brechas en forma óptima.

Dentro de los factores que impiden que la demanda este equilibrada con la oferta, es la oportunidad de incorporación de nuevo personal, independiente de los aumentos de planta extraordinario, lo que impide un flujo suficiente que permita satisfacer esta evolución de la demanda, considerando los retiros y bajas del personal que se realizan en forma anual

Otro factor a considerar es el de la dinámica social¹⁵, la cual sin mayores predicciones, obliga a satisfacer demandas emergentes e inmediatas, lo que se traduce en redistribución temporal o permanentemente de recursos humanos y logísticos para contener dicha demanda.

Ahora bien, esta situación fue detectada en los trabajos realizados por la Universidad Católica, donde se evidencia esta necesidad de regularizar periódicamente las variaciones en la demanda, con el fin de requerir y programar oportunamente la inyección de recursos humanos y logísticos, mediante ajustes en el Método de Cálculo de Niveles de Vigilancia, programa que ya está siendo abordado por un equipo de esa casa de estudios y profesionales de la institución desde el mes de enero del presente año.

2.5. Panel Evaluador.

“De la misma forma, si la dotación operativa aumenta producto del cumplimiento del estándar de ausentismo establecido por Carabineros para el cálculo de la dotación teórica (10,2%) se observa que la proporción de cuarteles sin déficit aumenta al 65,1%.”¹⁶

Respuesta Institucional.

La metodología del PCSP establece que para los efectos de cuantificar la oferta de recursos humanos, disponible para la realización de labores operativas, se debe considerar que éstos se verán disminuidos en un 10,2% debido a; Feriado – Permiso y Licencia Médica (ausentismo laboral). Lo anterior, permite descontar este porcentaje de oferta y hacer las estimaciones considerando esta restricción, no obstante y como se ha dicho a largo del presente informe, la metodología se va ajustando a lo largo del tiempo,

¹³ Pág. 14. Resumen Ejecutivo Versión Definitiva

¹⁴ Sistema UVE Calculo, Software institucional, Informe Final Dipres, Página 108.

¹⁵ Ejemplos: Conflicto Mapuche, Terremoto Iquique, Incendio Valparaíso, Etc.

¹⁶ Resumen Ejecutivo Versión Definitiva, Página 14.



recogiendo las variaciones que se producen anualmente. En este sentido, los incrementos en la planta y la prolongación de carrera, entre otros factores, han generado variaciones en el ponderador, detectándose en la práctica un aumento en el ausentismo laboral.

En tal sentido, la institución asesorada por docentes de la Universidad Católica, incorporó esta necesidad de ajuste a los trabajos que se están realizando desde el año 2013, con el fin de ajustar dicho valor a las actuales condiciones de la institución y de esa manera cuantificar objetivamente los recursos disponibles para la realización de los servicios policiales.

2.6. Panel Evaluador

El panel ha formulado una propuesta de MML tendiente a mejorar la capacidad de los indicadores establecidos de reflejar integralmente la gestión estratégica institucional. Lo anterior considerando el hecho de que los indicadores vigentes proporcionan una descripción parcial de la situación del programa, desplegando promedios que ocultan situaciones deficitarias tal como se ha descrito en el transcurso de la evaluación¹⁷.

Respuesta Institucional.

En los anexos del presente informe puede encontrarse dicha propuesta en la que se incorporan indicadores desagregados que cuantifican la proporción de unidades con déficit así como dan énfasis a las diferencias entre oferta potencial y oferta real desplegada

El proceso de evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, en lo relativo a la matriz de marco lógico, estuvo constituida por tres hitos: revisión de la matriz existente, propuesta de matriz por parte del panel de expertos y presentación de la matriz final por parte de Carabineros de Chile.

De acuerdo a lo expresado en esta recomendación, Carabineros de Chile analizó su matriz de marco lógico y ha considerado viable una actualización de ésta, puesto que efectivamente los indicadores vigentes proporcionan una descripción parcial de la situación del programa. Por lo tanto, como se ha establecido en el informe final¹⁸, esta contraparte técnica, en conversaciones tripartitas entre Carabineros, Dipres y el Panel de Expertos, ha formulado una nueva matriz de marco lógico, la cual ha sido desarrollada tomando en consideración la matriz existente, la matriz propuesta por el panel de expertos y la viabilidad y confianza de obtención del dato.

Es así que de la matriz de marco lógico original con 22 indicadores, el panel de expertos propuso una nueva matriz con 19 indicadores, ante la cual Carabineros finalmente presentó una matriz de 15 indicadores.

¹⁷ Resumen Ejecutivo Versión Definitiva, Página 15.

¹⁸ Informe Final, Anexo 2C - Análisis de diseño, pág. 71.



Enunciado del objetivo	Indicadores	
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de cálculo
Fin	Resultado (impacto)/eficacia 1. Victimización	$\frac{\text{Número de hogares encuestados que dicen haber sido víctimas de delitos} * 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}^{19}$
	Resultado (impacto)/eficacia 2. Percepción de Exposición Frente al Delito	$\frac{\text{Nro. de personas personas que cree será víctima de un delito} * 100}{\text{Número total de personas}}^{20}$
Propósito	Resultado (intermedio)/calidad 3. Razones de No Denuncia asociada a la policía	$\frac{\text{Hogares Víctimas de delito que no denuncian por razones atribuibles a la Policía} * 100}{\text{Hogares que fueron Víctimas de delito y no denunciaron}}^{21}$
	Resultado (intermedio)/calidad 4. Nivel de reclamos	$\frac{\text{Número de Reclamos recibidos contra personal de dotación de la(s) Comisaría(s) de la Comuna a raíz de intervenciones policiales} * 100}{\text{Dotación Total de la(s) Comisaría(s) de la comuna}}^{22}$
	Resultado intermedio/Eficacia 5. Índice de cobertura real agregada de todos los factores de la demanda	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de la Comuna} * 100}{\text{Demanda en UVE's para la comuna}}$
	Economía. 6. Ejecución presupuestaria	$\frac{\text{Total gastos devengados} * 100}{\text{Presupuesto Total Asignado al Programa}}$
	Eficiencia 7. Gastos Administrativos	$\frac{\text{Gasto Administrativo} * 100}{\text{Gastos Total}}$
	Producto/Eficacia 8. Porcentaje de Unidades Policiales sin brecha entre oferta real y oferta demanda real	$\frac{\text{Cuarteles Policiales sin déficit} * 100}{\text{Total de Cuarteles Policiales con PCSP}}$

¹⁹ Corresponde al total de hogares en el sector urbano de las comunas en las cuales se encuentra implementado el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP). Este dato se obtiene de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC, para el caso del año 2012, el dato se obtiene de la pregunta 20 de la citada muestra.

²⁰ Corresponde al total de habitantes en el sector urbano de las comunas en las cuales se encuentra implementado PCSP. Este dato se obtiene de la Encuesta ENUSC, para el caso del año 2012, el dato se obtiene de la pregunta 12 de la citada muestra.

²¹ Dato construido a partir de encuesta ENUSC. En la citada muestra, la información se encuentra desagregada por delito (robo de vehículo, robo de especies desde el interior del vehículo, robo por sorpresa, robo con intimidación, hurto y lesiones), se presentan a los encuestados que fueron víctimas de delito y no denunciaron el hecho, una serie de "razones de no denuncia", entre las cuales se encuentran: La policía no podría haber hecho nada, La policía no era necesaria, La policía no hubiera hecho nada. La sumatoria de estas tres opciones dan origen al numerador.

²² Si bien el dato se presenta a nivel comunal, puede ser calculado a nivel nacional.



	Producto/ Eficacia 9. Índice de Cobertura real de Prevención: Porcentaje de cobertura de la demanda de prevención.	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de Prevención a nivel nacional}}{\text{Demanda en UVE's de Prevención a nivel nacional}}$
	Producto/Calidad 10. Índice de Cobertura de Fiscalización: Porcentaje de cobertura de la demanda de fiscalización	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de Fiscalización a nivel nacional}}{\text{Demanda en UVE's de Fiscalización a nivel nacional}}$
Componente 1 Realizar Patrullajes Preventivos Focalizados	Producto/Eficacia 11. Eficiencia en la Detección de Problemas Comunitarios	$\frac{\text{Problemas Resueltos} * 100}{\text{Problemas Detectados}}$
Componente 2 Atender los requerimientos policiales de la ciudadanía en terreno	Resultado/oportunidad 12. Tiempo respuesta: Tiempo promedio de respuesta por prioridad 1 del procedimiento	Tiempo promedio respuesta procedimientos prioridad 1
	Producto/calidad Tasa de detención: 13. Porcentaje de detenidos en relación al total de casos que llegan a conocimiento de Carabineros.	$\frac{\text{Cantidad de casos con detenidos} * 100}{\text{Cantidad de casos totales}}$
Componente 3 Fiscalizar los establecimientos que la ley dispone y en general aquellos que son generadores de actividad delictual:	Producto/eficacia 14. Cobertura de fiscalización	$\frac{\text{Cantidad de establecimientos fiscalizados} * 100}{\text{Total de Establecimientos}}$
Componente 4 Cumplir las órdenes judiciales emanadas de los tribunales	Proceso/calidad 15. Eficacia en el Cumplimiento de OO.JJ.	$\frac{\text{Cantidad e OO.JJ. Diligenciadas Positivamente}}{\text{Total de ordenes}}$

2.7. Panel Evaluador

“A juicio del panel, el enunciado del componente de “Patrullajes Preventivos” limita su contenido a los patrullajes, invisibilizando una serie de otros elementos asociados a la prevención, tan o incluso más relevantes que se realizan y/o debieran realizarse en el marco del PCSP. Por ejemplo, es ahí donde se encuentra toda la línea de prevención asociada a integración con la comunidad. El hecho de que la matriz de marco lógico presentada por la institución limite el ámbito de acción preventivo a la enunciación de su componente “patrullajes preventivos focalizados”, omite un conjunto de otras acciones que han comenzado a desarrollarse en esa área”²³

²³ Informe Final Dipres, página 80.



Respuesta Institucional.

Respecto al componente “Patrullajes preventivos focalizados”, resulta importante corregir el juicio del panel evaluador, dado que éste afirma que se omite un conjunto de otras acciones que han comenzado a desarrollarse en esa área, destacando la línea de prevención asociada a la integración con la comunidad.

Al verificar la matriz de marco lógico presentada por Carabineros (Actual Evaluación - 15 Indicadores), en su componente “Patrullajes Preventivos Focalizados”, se alude directamente a la eficiencia en la detección de problemas comunitarios, por lo que bien ésta observación carece de fundamento²⁴.

Componente 1 Realizar Patrullajes Preventivos Focalizados	Producto/Eficacia 11.Eficiencia en la Detección de Problemas Comunitarios	$\frac{\text{Problemas Resueltos} * 100}{\text{Problemas Detectados}}$
--	--	--

3. Recomendaciones

3.1. Panel Evaluador.

“En la práctica, si bien el PCSP nació como una estrategia a implementar en contextos urbanos, con el tiempo se ha demostrado como una modalidad de acción que parece extenderse de modo creciente al territorio nacional en su conjunto, incluidas las zonas rurales. Ello hace necesario una revisión de su metodología de cálculo de oferta y demanda, así como de su estrategia operativa, de modo que incorporen las particularidades de los territorios rurales para ganar en pertinencia y eficacia.”²⁵

Respuesta Institucional.

El diseño metodológico de la estrategia institucional PCSP fue creado para comunas urbanas, tal como lo evidencia el propósito del programa en evaluación, no obstante, a lo largo del tiempo y por diversos compromisos gubernamentales²⁶, dicha estrategia fue implementada en comunas que no cumplían con ese requisito de proporción deseado²⁷. Lo anterior, no implica necesariamente que su eficiencia estuviera en cuestionamiento, sino más bien, que debió adaptarse a cada realidad local, con la finalidad de que su propósito fuera consistente con su implementación y ejecución.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, la institución evidenció la necesidad de generar un método que permitiera abordar desde esta metodología, los ajustes para la incorporación gradual de aquellas comunas del país – 12% de la población que está sin

²⁴ Respuesta Institucional, página 7 – 8, “Componente 1, indicador N° 11”

²⁵ Pág. 16. Resumen Ejecutivo Versión Definitiva

²⁶ Programa de Gobierno año 2006 – 2010, Pág. 66; Programa de Gobierno año 2010 – 2014, Pág. 32.

²⁷ Metodología PCSP establece supuestos y condiciones a comunas sobre 50.000 habitantes.



esta metodología - que no cumplen con este requisito. Es así como se generó el estudio de Cálculo de Niveles Vigilancia a Nivel Rural, el cual está en pleno desarrollo metodológico con asesores de la Universidad Católica y profesionales de la institución. De esta manera, Carabineros de Chile busca estandarizar su aplicación y continuar con el proceso de mejoramiento de la entrega ecuánime de la oferta policial a nivel nacional, situación que es una preocupación permanente a lo largo del tiempo y que se considera en los Planes Estratégicos Institucionales.

3.2. Panel Evaluador.

“Se recomienda estudiar la factibilidad de establecer un seguro por accidente para el equipamiento vehicular operativo que cubra daños propios y a terceros, de manera de evitar que eventuales daños al equipamiento ocurridos en el cumplimiento de servicio puedan ocasionar daño patrimonial y/o en su carrera funcionaria a los conductores que en el cumplimiento de su deber se vean involucrados en accidentes, disminuyendo con ello los desincentivos a desempeñar dicha función existentes en la actualidad.”²⁸

Respuesta Institucional.

La metodología del PCSP implica ofertar servicios policiales en los diferentes cuadrantes donde esta estrategia se encuentra implementada. Lo anterior, significa realizar una configuración de medios de vigilancia²⁹ con los cuales se materializará la función policial, con este fin se genera una configuración óptima de medios, que permite maximizar la oferta de recursos policiales expresados en UVE. Ahora bien, de acuerdo a los hallazgos realizados por el Panel Evaluador, dicha condición no estaría ocurriendo en la práctica, debido a que existiría una brecha en la capacidad operativa no desplegada, que podría activarse si se contara con los conductores para todos los vehículos que componen la capacidad operativa de los cuarteles.³⁰

En este sentido, es importante dimensionar el déficit de conductores policiales que existe en la actualidad, el que bordea el 40%³¹. Lo anterior, supone un desincentivo relevante para la existencia de conductores policiales, cual es, que dichos vehículos no cuentan con un seguro contra daños a terceros, en consecuencia cualquier deterioro que puedan sufrir durante su despliegue operativo podría ser imputado a su conductor, si así se establece en sumario posterior.

Cabe hacer presente, que actualmente la Institución se encuentra realizando un estudio que permita cuantificar la magnitud de la inversión requerida, como también el impacto que dicha situación tendría en la disposición a la conducción de vehículos policiales y finalmente, como esto reduciría las brechas entre las ofertas antes mencionadas por el Panel Evaluador. Lo anterior, es independiente de los esfuerzos que continuará realizando la institución por formar nuevos conductores policiales, con las competencias necesarias para este tipo de función, con el fin de evitar un aumento en el déficit de conductores ya evidenciado.

²⁸ Pág. 16. Resumen Ejecutivo Versión Definitiva

²⁹ Informe Final Dipres, página 19, Cuadro N° 04.

³⁰ Resumen Ejecutivo, Informe Final Dipres, página 07.

³¹ Información complementaria proporcionada a Dipres – Anexo N° 4 – (Conductores Policiales 4.800 Vehículos Policiales 7.824)