

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

INFORME FINAL CORREGIDO

PROGRAMA PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

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

Julio 2014

TABLA DE CONTENIDOS

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA	4
1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA.....	4
1.2. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO.....	8
1.3. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	10
II. EVALUACION DEL PROGRAMA.....	11
1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA	11
2. EFICACIA Y CALIDAD	19
2.1. A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES (EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS DE PROPÓSITO Y FIN).....	19
2.2. RESULTADOS A NIVEL DE COMPONENTES (PRODUCCIÓN DE BIENES O SERVICIOS).....	24
2.3. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA	25
2.4. CALIDAD	29
3. ECONOMÍA	30
3.1. FUENTES Y USO DE RECURSOS FINANCIEROS.....	30
3.2. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA	33
3.3. APORTES DE TERCEROS	34
4. EFICIENCIA	35
4.1. A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES.....	35
4.2. A NIVEL DE ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES. RELACIONA GASTOS CON PRODUCTOS.....	37
4.3. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN.	38
5. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL.....	39

III. RECOMENDACIONES42

BIBLIOGRAFIA.....45

ANEXO 1: REPORTE SOBRE EL ESTADO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA EVALUAR EL PROGRAMA.....46

ANEXO 2(A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.....56

ANEXO 2(B): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN (PERÍODO 2010-2013).....60

ANEXO 2(A): PROPUESTA PANEL MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.....65

ANEXO 2(B): PROPUESTA PANEL MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN (PERÍODO 2010-2013)....68

ANEXO 2(C): ANÁLISIS DE DISEÑO71

ANEXO 3: ORGANIZACIÓN Y GESTION DEL PROGRAMA “PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA”77

ANEXO 4: ANÁLISIS DE GÉNERO DE PROGRAMAS EVALUADOS.....113

ANEXO 5: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS115

ANEXO 6: ESTUDIO COMPLEMENTARIO.....126

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

1.1. Descripción general del programa

El programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile (PCSP) es una estrategia policial de vigilancia por sectores territoriales denominados “Cuadrantes”¹, que están bajo el control policial de la Unidad Operativa de Carabineros². 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 coordinadamente³.

a) Objetivos del programa

De acuerdo a lo señalado en la Matriz del Marco Lógico del programa, su objetivo a nivel de Fin es "Contribuir a disminuir la victimización⁴ y mejorar la sensación de seguridad de la población".

El objetivo a nivel de propósito es “Satisfacer las demandas de seguridad de la comunidad a nivel urbano”⁵. Este objetivo está enlazado al Fin en una relación causa-efecto.

b) Descripción de bienes y/o servicios (componentes)

Para el logro de Fin y Propósito del programa se considera la ejecución de 4 componentes cuyos enunciados y servicios relacionados son los siguientes:

- **Componente I: Realizar patrullajes preventivos focalizados.** Consiste en la presencia o desplazamiento de uno o más medios de vigilancia⁶ 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

¹ Se entenderá por “cuadrante” a la subdivisión del territorio jurisdiccional de cada Comisaría donde se desarrollan acciones preventivas y procedimientos de reacción operativa; de estos cuadrantes se tiene información de las características de su población y su entorno urbanístico, de las actividades sociales y económicas relevantes, así como de las problemáticas y necesidades de seguridad y vigilancia que en estos se observen.

² Unidad Operativa de Carabineros se refiere a la Comisaría, Sub Comisaría. Para efectos del despliegue operativo, a las Comisarías y Tenencias se suman los denominados Destacamentos, a saber Tenencias y Retenes. Bajo la responsabilidad cada Unidad o Destacamento se encuentra un determinado territorio el cual se ha subdividido en “cuadrantes”.

³ Pag. 6, Manual Operativo del PCSP aprobado en la Orden General 1960 del 14 de septiembre de 2010.

⁴ 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).

⁵ El Manual Operativo vigente, el PCSO señala en reiteradas ocasiones que la estrategia operativa de vigilancia y seguridad en aplica solamente en contextos urbanos, delimitados por sectores denominados cuadrantes. A mayor ahondamiento, el Manual señala expresamente en su página 33 lo siguiente: “Es necesario y oportuno expresar que la Dirección de Planificación y Desarrollo (DIPLADECAR), es el organismo técnico que medirá anualmente y en el ámbito nacional los niveles de vigilancia de la totalidad de los cuarteles operativos territoriales, con excepción de los fronterizos y rurales. Sin embargo, en el Manual no se efectúa ninguna operacionalización del término “urbano” para la implementación del Programa. Tampoco se puede encontrar una operacionalización del concepto en la Metodología para la Preparación y Evaluación de Proyectos de Vigilancia Policial. No obstante lo anterior y consistente con lo establecido por el Panel que evaluó el Programa el año 2007, se considera comunas urbanas a aquellas que tengan un máximo de 30% de población rural

⁶ 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).

alcoholes, barrios residenciales, 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 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).

Todos estos componentes o servicios corresponden a lo que la institución define como funciones operativas de población o servicios de población extra cuarteles para diferenciarlos de aquellos que se realizan al interior de los cuarteles⁷, pero no son los únicos porque además se realizan, según el manual del PCSP, los servicios extraordinarios y especiales⁸.

c) Modalidad y/o proceso de producción

De acuerdo a lo señalado en el manual, en la producción de los servicios de población intervienen procesos de apoyo y operación. Los primeros se refieren a la gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos, mientras que el proceso de operación considera los siguientes elementos: relación con la comunidad y autoridad, planificación de los servicios; ejecución de servicios policiales; y evaluación de servicios policiales, teniendo la responsabilidad de estos procesos en cada Unidad Policial el Comisario y/o Subcomisario de los Servicios. Por otra parte, los procedimientos específicos más detallados informados por la institución para cada uno de los servicios o componentes se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Procesamiento de información asociado a cada servicio.
- Recepción de demanda por procedimiento y por órdenes judiciales
- Identificación de acciones preventivas y priorización de procedimientos
- Determinación de los medios de vigilancia
- Entrega de instrucciones para cada servicio de población
- Cumplimiento de las instrucciones. Incluye la notificación de infracciones constatadas en el caso de la fiscalización.
- Registro de información asociada a cada servicio realizado

d) Contexto de política y normativa en la que se encuentra inserto el programa

El PCSP está inserto en un contexto sociopolítico, de política pública y normativo que contribuye a explicar su surgimiento, diseño y funcionamiento.

- **Contexto social y político.** El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP) es uno de los instrumentos de respuesta institucional del Estado a un contexto social caracterizado por el aumento progresivo de la victimización y denuncia por delitos y la sensación de inseguridad⁹, lo cual hace que estas problemáticas se sitúen en un alto nivel de prioridad en la agenda política para satisfacer las demandas ciudadanas en estos ámbitos¹⁰. Al mismo tiempo, esta respuesta institucional recoge los

⁷ En esta categoría se encuentran funciones tales como: atender requerimientos internos de funcionamiento, satisfacer demandas de autoridades y de la comunidad complementarias a las realizadas en los cuadrantes, entre otras acciones

⁸ Los Servicios Extraordinarios son aquellos eventos o circunstancias que demanden servicios normales en la población y que no se encuentren dentro de los planificados previamente. Asimismo, los Servicios Especiales involucran recursos ajenos a la Unidad (Fuerzas Especiales, Gope, Tránsito o personal de otras Unidades).

⁹ Plan de Seguridad Pública 2010 – 2014, Min. del Interior.

¹⁰ Véase las ENUSC, Estudios Nacionales de Opinión Pública CEP, índice Paz Ciudadana – Adimar GKF, entre otras fuentes.

cambios que se han registrado en la forma de relación entre el ciudadano y el Estado, y en los canales de comunicación de sus demandas a la autoridad y a las instituciones policiales¹¹.

- **Contexto de política pública.** 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 humanos¹² y su progresiva implementación en nuevos territorios la consolidan como una política pública inserta en sucesivas estrategias de los gobiernos en materia de seguridad.
- **Contexto normativo.** Al ser el PCSP una estrategia operativa instalada transversalmente en la institución, el marco normativo en el que se inserta es el que corresponde a Carabineros. Entre los numerosos cuerpos normativos que regulan el funcionamiento de Carabineros de Chile y, por lo tanto, del PCSP, destaca la Constitución Política del Estado que en su artículo N° 101 establece que la función de Carabineros de Chile es dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior; la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile N° 18.961 que, entre otras disposiciones, indica que Carabineros de Chile tiene por misión desarrollar actividades tendientes a fortalecer su rol de policía preventiva, para lo cual podrá establecer los servicios policiales que estime necesarios para el cumplimiento de sus finalidades específicas; y la Ley 20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y dispone que Carabineros, como parte integrante de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, dependerá de este Ministerio.

Además, entre las normativas internas de Carabineros destaca la Orden General N° 1.960 del 14 de Septiembre de 2010 que aprueba el Manual Operativo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva y dispone las ordenes necesarias para su implementación.

e) Instituciones involucradas en la ejecución del PCSP

De acuerdo a disposiciones legales existentes, las instituciones involucradas como demandantes en la ejecución del PCSP son, además de Carabineros de Chile, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública en tanto dependen de este organismo del Estado, el Ministerio Público, con quien colabora en la investigación de los delitos y acata sus órdenes; juzgados de primera instancia del poder judicial y juzgados de policía local. En la ejecución de los componentes del PCSP no existen instituciones con las cuales se comparta la responsabilidad de producción de los servicios de los componentes. Desde un punto de vista funcional, y como parte de la estrategia operacional¹³ de la ejecución del PCSP, se involucran autoridades institucionales locales.

f) Ámbito de acción territorial

La unidad territorial que utiliza Carabineros para determinar la cobertura territorial del PCSP es la comuna. De acuerdo a esto, el Plan Cuadrante se ejecuta actualmente en 150 comunas, las que corresponden al 43,4% de las existentes en el país. Durante el período de ejecución del PCSP que abarca la presente evaluación (2010-2013), la cobertura territorial aumentó en 50 comunas, lo que representa un aumento del 50%. La distribución por región de comunas en las que se despliega el Plan cuadrante así como el número de cuarteles por región se despliega en el siguiente cuadro:

¹¹ Manual Operativo PCSP.

¹² La Presidenta Michelle Bachelet dispuso una ampliación extraordinaria de 3.000 carabineros en su período de gobierno 2006-2009 y de 6.000 durante su actual período presidencial (2014-2017). El Presidente Sebastián Piñera comprometió un aumento de 10.000 carabineros.

¹³ Se refiere a interactuar con las autoridades locales, organismos intermedios y la ciudadanía para "...generar información útil para decidir e implementar medidas de prevención y control", Manual Operativo PCSP.

Cuadro 1: Distribución del incremento de la cobertura territorial PCSP (2013)

REGIONES	Nº DE COMUNAS ATENDIDAS	Nº DE CUARTELES POR REGION	% DE CUARTELES DEL TOTAL NACIONAL
Arica - Parinacota	1	3	1,0%
Tarapacá	2	2	0,7%
Antofagasta	3	6	2,0%
Atacama	2	5	1,7%
Coquimbo	5	11	3,7%
Valparaíso	16	37	12,4%
O'Higgins	11	18	6,0%
Maule	12	24	8,1%
Concepción	24	49	16,4%
Araucanía	10	11	3,7%
Los Ríos	4	8	2,7%
Los Lagos	7	13	4,4%
Aysén	2	2	0,7%
Magallanes	2	4	1,3%
Metropolitana	49	105	35,2%
Total Nacional	150	298	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por Carabineros

Resulta importante señalar en este punto que la documentación del programa, así como los actores institucionales entrevistados mencionan reiteradamente que el PCSP tiene su ámbito de aplicación en “contextos urbanos” o “centros urbanos”; sin embargo, en el documento Manual Operativo 2010 no se operacionalizan estos conceptos en relación a la instalación y desarrollo del Plan Cuadrante¹⁴. El panel evaluador ha constatado en reuniones que “contexto urbano” hace referencia a comunas con población mayoritariamente urbana. En dichas reuniones la contraparte institucional señala que el programa considera como urbanas a comunas con un máximo de 30% de población rural. **En cualquier caso, en ninguno de los documentos analizados por el panel se declara expresamente un porcentaje mínimo de población urbana como criterio de acceso.** Tampoco se contempla como criterio de selección del Programa la priorización de comunas con mayor porcentaje de población urbana, observándose en la práctica que el programa se ha implementado en comunas en donde la proporción de población urbana no supera el 30%, tales como Longaví, Teno y Til Til, de la misma forma que el programa no se ha desplegado en algunas comunas con 100% de población urbana¹⁵.

g) Período de ejecución del programa

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. Sin embargo, es muy difícil de prever cuando esto puede ocurrir porque obedece a factores sociales y políticos que maduran en períodos largos de tiempo que no son posible de determinar a priori. Sin embargo, desde una perspectiva territorial, no resulta posible determinar si el programa se encuentra totalmente implementado en su ámbito de acción territorial, puesto que, en la práctica cada Gobierno sucesivo ha establecido sus propias metas respecto a la cobertura. A manera de ejemplo, durante el período del presidente Piñera se estableció como meta el que el total de comunas incorporadas

¹⁴ En el Informe Final EPG 2007, página 4, se señala que “la población objetivo es la totalidad de la población que habita en comunas urbanas...en la actualidad son comunas urbanas con al menos una composición urbana-rural de 70% y 30% respectivamente”; el citado documento no señala la fuente oficial de la cual se obtuvo tal afirmación.

¹⁵ Se trata de las siguientes comunas: Mejillones, María Elena, Caldera, Chañaral, Papudo, El Quisco, El Tabo, La Estrella, Porvenir (Fuente CASEN 2011).

aumentase a 150, meta que fue alcanzada en dicha administración. Sin embargo no puede descartarse que la administración de la Presidenta Bachelet pueda imponerse como meta un mayor número de comunas con PCSP implementado.

1.2. Caracterización y cuantificación de población potencial¹⁶ y objetivo¹⁷.

Para cuantificar la población potencial y objetivo del PCSP es necesario considerar el objetivo propuesto para la política pública en su Matriz de Marco Lógico vigente. De acuerdo a ella, el programa tiene por fin "Contribuir a disminuir la victimización y mejorar la sensación de seguridad de la población". Por otro lado, a nivel de propósito el programa se plantea "Satisfacer las demandas de seguridad de la comunidad a nivel urbano". La operacionalización de estos objetivos para estimar la población potencial y objetivo, así como describir su evolución en el período en evaluación, resulta un aspecto clave. Desde el punto de vista del fin, la población potencial consiste de toda la población del territorio nacional considerando que las demandas por seguridad son transversales a toda la población¹⁸. Luego, en un segundo paso, para identificar los territorios que serán objeto de la prestación de los servicios contemplados por el programa, Carabineros señala:

"La población objetivo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), 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, por cuanto el servicio policial que se oferta, no realiza distinción alguna y todos los habitantes de una comuna tienen un acceso igualitario a los servicios que entrega"¹⁹.

De la misma forma, se destaca el hecho de que los 4 componentes del programa considerados para esta evaluación resultan indivisibles y no existe posibilidad de exclusión en el consumo. Esto es, todas las personas que residen en un cuadrante donde se ha implementado el PCSP son beneficiarias de todos los servicios que contempla el programa. Por lo anterior, resulta verosímil sostener que la población objetivo para cada uno de los cuatro los componentes es exactamente la misma y es igual a la población urbana del país.

Resulta necesario señalar en este punto que la clasificación urbano-rural se aplica a entidades territoriales de menor dimensión espacial que una comuna. En el Censo de Población 2002 se entiende como "Entidad Urbana" a un conjunto de viviendas concentradas, con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000, con el 50 por ciento o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Excepcionalmente los centros que cumplen funciones de turismo y recreación con más de 250 viviendas concentradas y que no alcanzan el requisito de población, se consideran entidades urbanas. En consecuencia, área urbana es el conjunto de las entidades urbanas"²⁰. Por lo tanto, en una misma comuna pueden hallarse entidades urbanas y rurales de la misma forma en que un cuartel puede tener bajo su jurisdicción entidades territoriales urbanas y rurales. Si bien, dada esta operacionalización no se definen a priori "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

¹⁶ Población potencial: corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención.

¹⁷ Población objetivo: población que el programa tiene considerado / planificado atender. Si el problema o solución que aborda el programa tiene relación con un bien público de alcance nacional o mayor, revisar la pertinencia de analizar en detalle la población potencial y objetivo (Ver Notas Técnicas, DIPRES, en la siguiente ruta: [www.dipres.cl/sistema de evaluación y control de gestión/Publicaciones](http://www.dipres.cl/sistema%20de%20evaluaci%C3%B3n%20y%20control%20de%20gesti%C3%B3n/Publicaciones)).

¹⁸ Si bien es cierto tanto en el Manual Operativo como en la demás documentación analizada del Programa no presenta ninguna definición expresa de la Población Potencial del Programa, dado que en la matriz de Marco Lógico se señala que el fin del Programa es "Satisfacer las demandas de seguridad de la población", el panel ha interpretado que la población potencial está constituida por el total de la población del territorio nacional. Es necesario señalar que resulta verosímil suponer que la demanda por seguridad no resulta idéntica en todos los territorios donde se implementa el PCSP, aunque en la documentación analizada no se efectúa referencia a esta distinción

¹⁹ Ficha de antecedentes del Programa, Preparación Marco Lógico. Documento elaborado por Carabineros en preparación para la EPG del PCSP en su versión 2014

²⁰ INE, Censo 2002, Resultados, Volumen I, Población, País-Región, Santiago de Chile, Marzo 2003

Berdegú, 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).

Considerando que la condición de residencia "urbana" o "rural" de una persona se define sobre la base de la clasificación de la entidad en la cual vive, y que los servicios que presta el PCSP son indivisibles en las comunas donde se implementa, la siguiente tabla presenta las estimaciones de población objetivo y potencial se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Población Potencial y Objetivo Período 2010-2013

Año	Población Potencial	Población Objetivo ²¹	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%)
2010	17.094.270	14.104.274	82,5%
2011	17.248.450	14.104.274	81,8%
2012	17.402.630	14.610.031	84,0%
2013	17.556.815	14.993.997	85,4%
% Variación 2010-2013	2,7%	6,3%	

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

Complementariamente al análisis recién efectuado, resulta necesario constatar los efectos prácticos de la implementación del programa en comunas con un porcentaje significativo de sus habitantes residentes en zonas rurales, y el carácter eminentemente urbano del programa del que da cuenta, entre otros documentos, su manual operativo. En comunas con alta población rural 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. A manera de ejemplo, la demanda por servicios policiales considera como uno de sus componentes los patrullajes preventivos, para cuya operacionalización resulta clave tanto la cantidad de kilómetros lineales de los caminos como la concentración de población en los cuadrantes²². Puesto que dicha operacionalización está diseñada para caracterizar demanda por servicios policiales en zonas urbanas (que se caracterizan por tener simultáneamente mayor cantidad de kilómetros lineales y menor densidad poblacional), la metodología puede resultar inapropiada. Esta situación adquiere mayor relevancia considerando que el PCSP se ha implementado en comunas con sobre un 50% de población rural, tal como se ha analizado previamente en este documento y será analizado en detalle más adelante. La situación descrita es conocida por Carabineros, tal como se demuestra en el hecho de que al momento de determinar la proporción de unidades policiales que presentan déficit de servicios policiales, la contraparte ha solicitado expresamente hacer mención al hecho de que la metodología no está diseñada para medir oferta y demanda por servicios policiales en zonas rurales.

²¹ Población de las comunas en donde se ha implementado PCSP. Dato obtenido a partir de la encuesta CASEN 2011 y estimado sobre dicha base para el resto de los años de la ventana de evaluación

²² Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Vigilancia Policial, Ministerio de Desarrollo Social

1.3. Antecedentes presupuestarios

Para efectos del análisis del presupuesto institucional, el panel evaluador ha utilizado como referencia el anexo N°5 contemplado en la evaluación. Para efectuar las estimaciones contenidas en dicho documento la institución no cuenta con un sistema de centros de costos que le permita identificar automáticamente ni el presupuesto asignado ni el gasto efectivo de cada unidad policial en donde se haya implementado el PCSP en cada año. Por lo anterior se debió formular una serie de supuestos sobre los cuales establecer procedimientos que permitiesen generar la información requerida por esta modalidad de evaluación. Los principales supuestos y las características de la operacionalización se detallan a continuación:

1. Para cada año se considera como presupuesto y gastos devengados del programa la fracción del presupuesto institucional destinada a cubrir dichos gastos en todas las unidades operativas del país que en cada año operan bajo la modalidad plan cuadrante, por lo que la base de todos los cálculos está constituida por el presupuesto que por Ley se entrega anualmente a la Institución en sus diferentes subtítulos (21, 22, 29 y 33).
2. No se considera como presupuesto ni como gasto del programa los recursos necesarios para financiar el funcionamiento de otras unidades policiales que dan soporte y/o apoyo a los cuarteles policiales que operan bajo la modalidad PCSP, tales como CENCO, especialidades, las Escuelas de Carabineros, el Hospital Institucional, entre otras.
3. Considerando el carácter dinámico de las dotaciones policiales se efectuó una estimación de dotación promedio anual en cada una de ellas, para posibilitar las estimaciones
4. De la misma forma se estimó el gasto en remuneraciones de cada unidad policial sobre la base de su dotación promedio y de la remuneración promedio regional de manera de sensibilizar las estimaciones a las diferencias por zona, para cada grado jerárquico institucional de los funcionarios que presta adscritos a los cuarteles adheridos a la modalidad PCSP
5. El detalle del presupuesto y gasto devengado por los gastos en bienes y servicios de consumo e inversión se rescata desde la información contable de cada cuartel almacenada en los sistemas de información institucional
6. La información así generada permite obtener indicadores de presupuesto y gastos por cada unidad policial, así como en otros niveles de agrupación (comunal, regional y nacional)

Sobre la base de estas operacionalizaciones se formuló el anexo 5 de antecedentes presupuestarios y gastos del programa, algunos de cuyos antecedentes se presentan en el Cuadro 3.

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: anexo N° 5 de la EPG elaborado por la Dirección de Finanzas de Carabineros

Analizando la evolución en el presupuesto del programa se observa un crecimiento sostenido desde el año 2010 al año 2014, sólo alterado por una leve disminución observada en el tránsito del año 2011 al 2012. La razón de este crecimiento sostenido puede encontrarse en la inclusión de nuevas comunas al

programa, pasando de 100 en 2010 a 150 en 2013. Se observa 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 de Sebastián Piñera y la prioridad presidencial definida en dicha Ley en términos de aumentar la dotación en 4.000 funcionarios.

Puesto que el presupuesto del programa consiste de una proporción de entre un 45% y un 41% del presupuesto institucional, sus aumentos se correlacionan con incrementos significativos del presupuesto institucional, particularmente en el tránsito entre las leyes de Presupuesto 2010 y 2011. Dicho aumento en el presupuesto se tradujo en que en el tránsito del año 2011 al 2012 la cantidad de comunas en las que se implementó el plan cuadrante aumento de 117 a 134. Llama la atención el hecho de que a pesar que el programa se ha implementado en 150 de las comunas más populosas del país, llegando a atender a una proporción por sobre el 85% de la población nacional, y que en aquellas unidades policiales donde se ha implementado todo el personal policial desempeña funciones para la provisión de los servicios que el PCSP considera, el porcentaje del presupuesto institucional destinado al programa resulta en todos los años inferior al 50% del presupuesto institucional. Consultada al respecto la contraparte señala que, adicional al presupuesto destinado al financiamiento de las unidades policiales que operan bajo la modalidad PCSP, el presupuesto institucional financia el funcionamiento de las siguientes entidades:

1. Alto Mando Institucional: Dirección General, la Sub Dirección General, las Direcciones Institucionales y las Jefaturas de Zonas, Prefecturas así como la Escuela de Carabineros.
2. Unidades especializadas tales como la Central de Comunicaciones (CENCO), la Prefectura de Fuerzas Especiales (FFEE), El Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE), la Sección de Investigación de Accidentes del Tránsito (SIAT), la Sección de Investigaciones Policiales (SIP), el Servicio de Encargo y Búsqueda (SEBV), la Prefectura Aero-policial, el Laboratorio de Criminalística (LABOCAR), la Dirección de Investigación Delictual y Drogas (OS7, la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOLCAR), e investigación policial O.S.9.
3. Otras unidades policiales cuyo presupuesto no se financia mediante el Plan Cuadrante (retenes fronterizos, tenencias de carreteras, además de los cuarteles que no operan en modalidad PCSP) las que suman un total de 574 unidades.

II. EVALUACION DEL PROGRAMA

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

a) Problema o necesidad que dio origen al programa

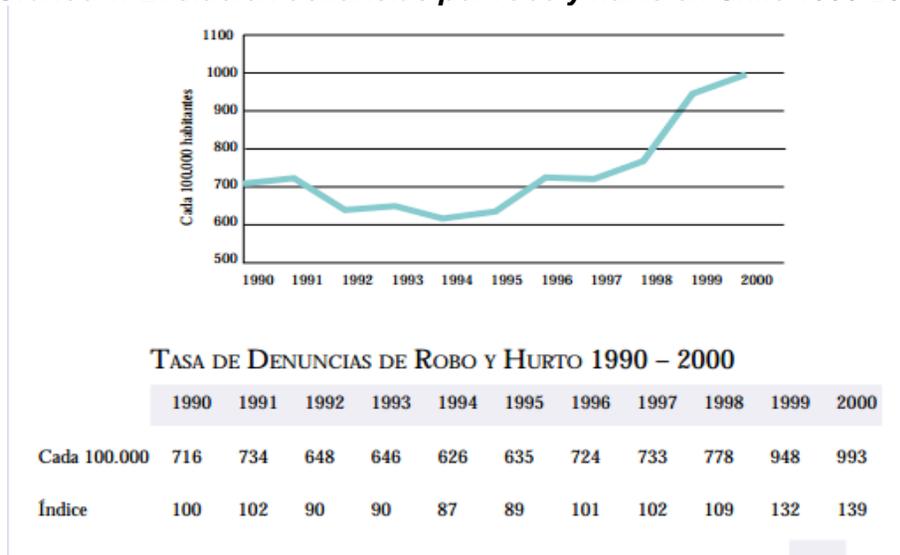
De acuerdo al Manual Operativo del PCSP, *“la implementación del PCSP, estuvo condicionada en su origen por una serie de factores que dieron cuenta de la necesidad de introducir cambios en la dinámica de los servicios policiales. Entre éstos y quizás el más importante, era la permanente y creciente percepción de inseguridad que existía en la comunidad, elemento subjetivo que tenía, entre otras causas, el aumento sostenido de los delitos clasificados como de mayor connotación social²³ y, de forma paralela la ocurrencia de hechos delictivos violentos e intimidatorios que afectaban a familias en sus respectivos hogares. No obstante lo anterior, existieron otros elementos que también gravitaron de modo importante en la necesidad de efectuar una modificación en los sistemas operativos, como fue la incorporación de nuevas figuras penales, un perfil cada vez más violento del delincuente, un aumento del fenómeno social del consumo y tráfico de drogas, la expansión de la actividad urbana, el aumento demográfico, como asimismo un rol distinto de los medios de comunicación social para enfrentar el tema. Todo ello obligó a la*

²³ Los Delitos de Mayor Connotación Social según la definición de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior son el robo con violencia (robo con violencia propiamente tal, robo con intimidación y robo por sorpresa); robo con fuerza en las cosas (sea o no en lugar habitado); lesiones; violación; homicidio y hurto.

Institución, a planificar nuevas formas de abordar las demandas públicas y sociales de seguridad' (Manual Operativo PCSP, 2010: 4-5).

Se observa, entonces, que si bien el origen del programa responde a un conjunto de factores, los dos principales corresponden al aumento de la percepción de inseguridad y al aumento de las estadísticas delictuales durante la década de los noventa. Respecto a estas últimas, debe señalarse que el indicador utilizado en el período previo a la implementación del Plan Cuadrante consiste en las denuncias por delitos, situación que cambia después de la implementación de la ENUSC y a partir del año 2003 comienza a utilizarse la tasa de victimización reportada por la población, cubriendo con ello, al menos teóricamente²⁴, la denominada "cifra negra" de delitos que siendo cometidos no eran denunciados por la ciudadanía.

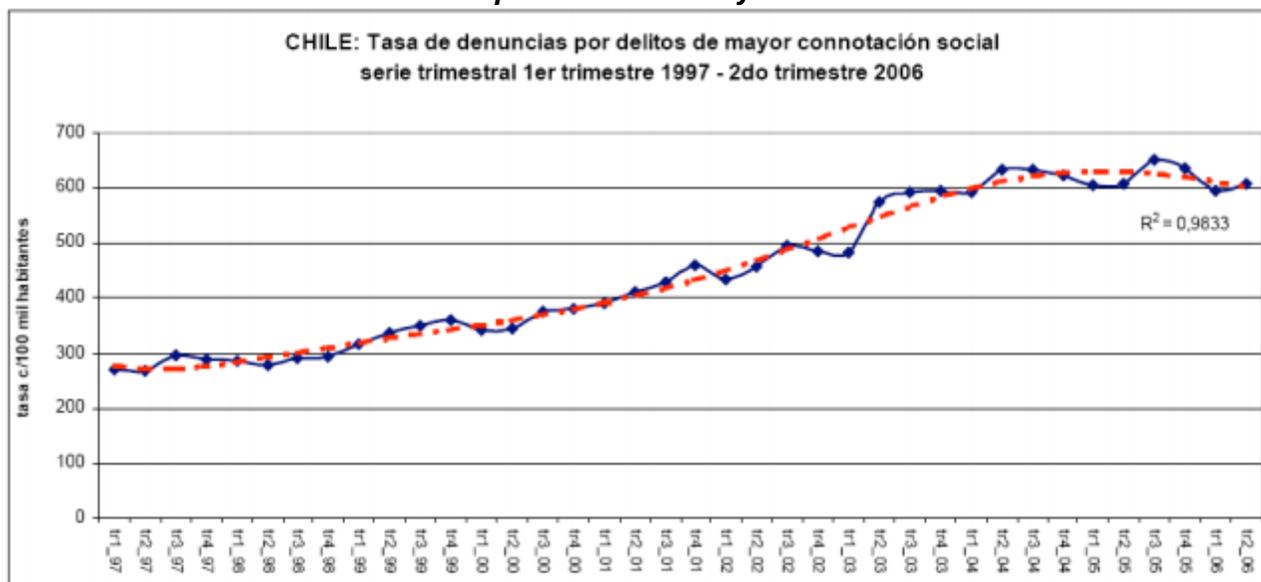
Gráfico 1: Evolución denuncias por robo y hurto en Chile 1990-2000.



Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales, Fundación Paz Ciudadana

²⁴ Siempre existirá un margen de error, por cuanto, en primer lugar se trata de una encuesta y no un Censo y, en segundo lugar, siempre puede existir un porcentaje, por mínimo que sea, de subdeclaración, debido al instrumento o a su forma de aplicación.

Gráfico 2: Tasa de denuncias por delitos de mayor connotación social 1997-2006.



Fuente: Estadísticas de denuncias de delitos de mayor connotación social. Ministerio de Interior, División de Seguridad Ciudadana.

b) Causas que originan el problema

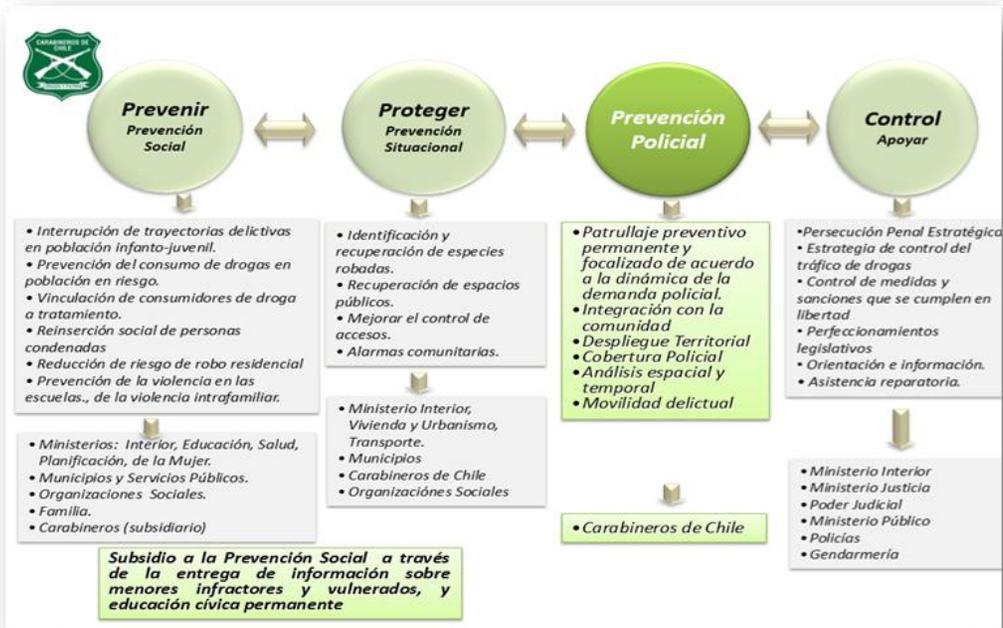
La situación descrita da origen a la implementación de esta nueva estrategia operacional, a través de la cual se espera como resultado hacer frente a las crecientes demandas de seguridad de la población. El Plan Cuadrante se plantea, por un lado, como una manera de cubrir los déficits de unidades policiales 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 demandas²⁵.

Si bien el diseño sugiere que lo anterior contribuye a disminuir la victimización y aporta a reducir la percepción de exposición de la población frente al delito, no existe por parte de la institución un desarrollo causal que establezca en profundidad y de manera detallada las relaciones a la base de dicho problema y, por lo tanto, arroje las líneas de acción mediante las cuales se lo pueda resolver. Sí existe una formulación causal general, que sitúa a la acción de Carabineros y su Plan Cuadrante cumpliendo un rol especialmente en el ámbito de la prevención policial, contribuyendo a dicho fin, pero en un proceso en el cual participan múltiples actores y no es posible atribuir a uno de ellos los eventuales resultados generales²⁶.

²⁵ El Manual Operativo del PCSP señala “el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva corresponde a una versión propia de las tendencias de policía comunitaria o de proximidad que se observan en otras regiones del mundo. Por otra parte, el PCSP también representa una estrategia operativa con una orientación programática, que se basa fundamentalmente en un trabajo policial dinámico, abierto a la innovación y adaptación de las metodologías y procesos asociados a su implementación y operativización, a partir del cual se van desarrollando y validando diversos criterios e instrumentos para una mejor gestión integral” (2010: 8-9); documentos de Carabineros señalan que el Plan Cuadrante “demanda utilizar la tecnología, metodologías, modelos e instrumentos disponibles para hacer más eficiente la función policial, disponiendo de un sistema de control de gestión que monitoree indicadores para los diferentes tipos de objetivos, con el propósito de contribuir a disminuir el delito, reducir el temor y con ello mejorar la calidad de vida de la población” (Ficha N°1, pp.2); y oficiales de la institución en diversas reuniones con el panel han indicado que el Plan Cuadrante responde básicamente a la necesidad de reducir déficits y establecer ciertos estándares operativos.

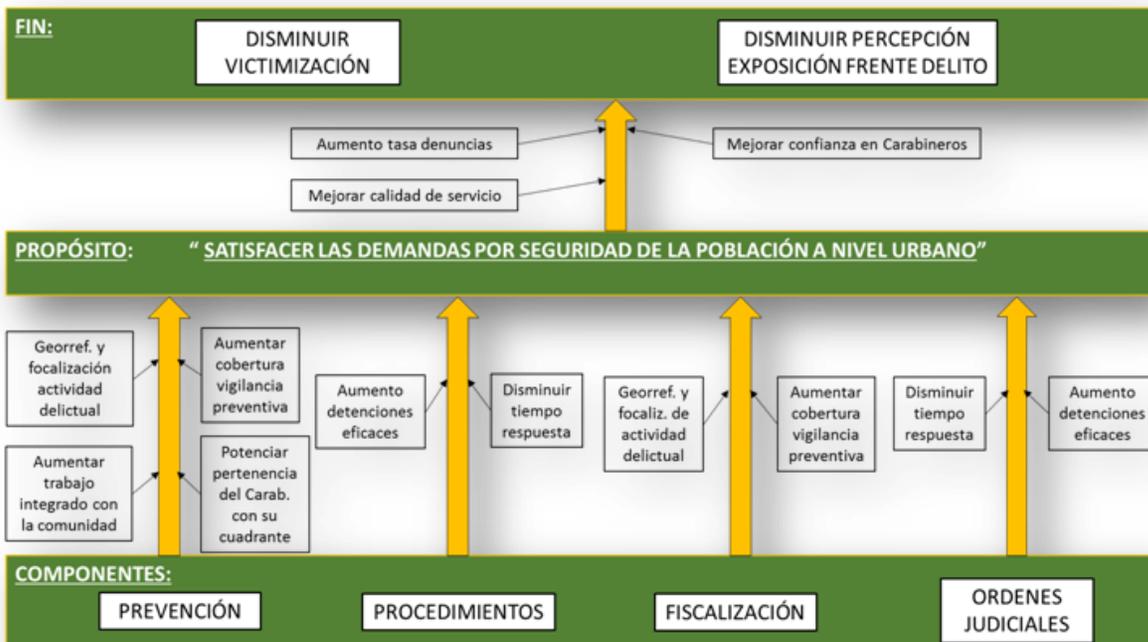
²⁶ Esta situación tiene como consecuencia metodológica que sea extremadamente difícil aislar los efectos específicos atribuibles al PCSP. Adicionalmente, el Plan Cuadrante no registra una línea base respecto de la cual pueda evaluarse sus eventuales impactos.

Figura N°1: **Ámbito de mayor contribución del Plan Cuadrante a la disminución de la victimización y de la percepción de exposición frente al delito.**



Fuente: Carabineros de Chile.

Figura N°2: **Modelo causal fin-propósito-componentes, de parte de Carabineros.**



Fuente: Carabineros de Chile.

De acuerdo a lo anterior, 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, cuya suma de acciones los hace posible. En lo que respecta al Plan Cuadrante, las acciones en el ámbito de la prevención policial dan sustento a su eventual contribución. En esto se profundizará más adelante.

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.

Tal como señalan Torres y De la Puente (2001), refiriéndose a las políticas en materia de seguridad ciudadana implementadas en Chile desde los años 90, y al Plan Cuadrante, *“La mayor parte de las medidas gubernamentales observadas en los tres últimos gobiernos, pueden fundamentalmente adscribirse al modelo de Prevención Comunitaria del Delito, especialmente en la versión americana de Tolerancia Cero más que al modelo tipo Barcelona, dado el énfasis puesto en el desarrollo del Plan Cuadrante y el reforzamiento progresivo de los instrumentos de control y capacidad de vigilancia de Carabineros, por sobre la realización de grandes inversiones urbanísticas que faciliten la apropiación y control social de los habitantes. Ello implica que la manera de enfrentar el problema en Chile ha enfatizado fundamentalmente la prevención secundaria del delito, buscando disminuir en el corto plazo la ocurrencia de ilícitos mediante mecanismos de acción directa”* (la prevención primaria refiere a “medidas estructurales para inhibir los procesos etiológicos de la formación de la delincuencia, mediante la disminución de la pobreza, los problemas familiares, etc.” y la prevención terciaria a acciones posteriores al delito, “procesos de rehabilitación y reinserción social de los delincuentes”²⁷).

La literatura criminológica de las últimas décadas viene señalando que el aumento del temor no está correlacionado con el aumento de la criminalidad, siendo fenómenos relativamente autónomos (Lagos y Dammert, 2012; Kessler, 2009). Asimismo, se ha constatado en países y ciudades que pese a la reducción de la criminalidad, la percepción de temor no varía en la misma dirección (Dammert, 2001; 2009), lo cual también se aprecia en Chile (ver más adelante páginas 21-22).

Siendo entonces dos fenómenos autónomos, habría que despejar si existe relación, por un lado, entre los servicios policiales enmarcados dentro del PCSP y la victimización de la ciudadanía y, por otro, entre dicha acción policial y la sensación de temor/inseguridad o exposición frente al delito de la población.

En cuanto a lo primero, la evidencia internacional señala que (Shaw y Travers, 2007) la reducción de la criminalidad involucra diferentes ámbitos y actores, entre los cuales están los diferentes organismos públicos, los tribunales de justicia y ciertamente, la acción policial, pero también las autoridades locales y las comunidades (sociedad civil). Existen casos documentados de reducción de crímenes y victimización mediante programas de prevención del delito que involucran a diferentes actores, consideran sus distintas capacidades y su contexto local (Shaw, 2007: 10). Es decir, si bien la acción policial importa, no se la puede considerar como un fenómeno aislado, independiente de otras estrategias en paralelo. Aún así, dicha acción se ha desplegado en diversas formas y modelos, siendo algunos de ellos más efectivos que otros.

²⁷ Torres, E. y De la Puente, P. (2001) “Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década”. Revista Mad, [S.l.], n. 4, jul. 2011. ISSN 0718-0527. Disponible en: <<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/14830/15193>>

De acuerdo a Torres y De la Puente (2001), a nivel global, es posible identificar cuatro modelos de acción policial puestos en práctica en distintos países en las últimas décadas. El primero es el *Modelo de Prevención Social Primaria*, aplicado durante la época del Estado de Bienestar en Suecia, Inglaterra, Francia, Países Bajos y Canadá, está orientado a atacar las causas profundas del delito, mediante el diseño e implementación de amplios programas de desarrollo económico-social de largo plazo en materias de educación, salud pública, vivienda, empleo y de recreación para el uso del tiempo libre, privilegiando a la población joven como principal beneficiaria. El segundo es el *Modelo de Prevención Situacional del Delito*, desarrollado originalmente en Inglaterra hacia finales de los años setenta. Desde una perspectiva pragmática, supone la realización de cálculos racionales por parte del potencial infractor, bajo una lógica estricta de costos y beneficios, lo cual deriva en que los delincuentes no sólo requieren motivaciones sino también de una disponibilidad y accesibilidad respecto de la selección de blancos alcanzables que están en un momento concreto sin vigilancia o control social (Cromwell, 1996), asociado al lema "la ocasión hace al ladrón". El tercero es el *Modelo de Prevención Multi-agenciada del Delito*, aplicado en los años setenta en Suecia y Canadá, y continuado en países como Finlandia, Noruega, Dinamarca, Francia e Inglaterra, en décadas recientes. Pone el foco en la participación coordinada de diversos actores, con asiento en el nivel local y un fuerte componente de responsabilización ciudadana-comunitaria en la labor de prevención del delito. El cuarto modelo es el de *Prevención Comunitaria del Delito*, surgido a fines de los ochenta de la mano de la noción de "participación comunitaria", que da cabida a planes tan diferentes como el Tolerancia Cero de Nueva York y el Plan Barcelona catalán, pero que comparten un interés por la idea de avanzar en un enfoque de policía comunitaria, que se demuestra efectiva ahí donde hay comunidades activas y comprometidas –no así cuando hay desconfianza y apatía (Torres y De la Puente, 2001).

Sobre el segundo punto, algunos estudios señalan que sí hay relación entre la acción policial y la sensación de temor. Tudela (2012), a partir de datos del Latinobarómetro 2012, concluye que cuando la policía no actúa como se espera y como debiese, el clima de inseguridad y disconformidad es mayor. Sin embargo, no se puede hablar de evidencia concluyente que establezca dicha relación en su sentido positivo, es decir, por presencia y no por ausencia (que cuando la policía actúa adecuadamente, la sensación de temor se reduzca).

En el caso de la policía comunitaria, la evidencia indica que permiten responder en parte a los desafíos que se intenta enfrentar con ella. *"La información disponible indica que allí donde se ejecutan estos programas se incrementa la confianza pública en la policía y la ciudadanía expresa interés en una relación más estrecha con ella (...) En relación con la disminución del delito y de la violencia en general los resultados no parecen concluyentes, aunque no está claro si ello se debe al impacto del modelo de policía comunitaria en si, o a fallas en su implementación, especialmente en lo relativo a la deficiente cooperación entre la policía y otras agencias públicas a nivel regional o local"* (Fruhling, 2003: 102).

c) Justificación de la intervención del Estado

El problema que da origen al programa tiene una importante relevancia social, existiendo, por un lado, razones contextuales que justifican la intervención del Estado y, por otro, razones sustantivas relativas con la función desempeñada por Carabineros de Chile y en específico bajo la estrategia operativa del Plan Cuadrante.

En cuanto a las razones contextuales, en primer lugar la delincuencia tiene importantes consecuencias negativas para las personas victimizadas y su entorno inmediato. Algunas de ellas suelen ser: la disminución de los ingresos del hogar como consecuencia de la pérdida por homicidio de miembro de la familia económicamente activa; trastornos psicológicos y de salud de las mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar; deserción escolar y bajo rendimiento académico de los niños expuestos tempranamente a la violencia. De manera más general, la delincuencia disminuye la confianza interpersonal y en las instituciones; y tiene un alto costo financiero y económico para el Estado (PNUD, 2013).

La delincuencia y el temor tienen efectos en la vida cotidiana de las personas, como por ejemplo: evitan lugares; dejan de realizar algunas actividades; y adoptan medidas de seguridad para protegerse de la delincuencia. Al respecto, los resultados de la ENUSC muestran que:

- El 72% de las personas entrevistadas evita algunas calles, el 65,1% las plazas y parques y el 55,9% los paraderos de la locomoción colectiva (opción siempre y sólo en la noche).
- Las tres actividades que más frecuentes dejan de hacer son: llegar muy tarde al hogar (68%), dejar sola la casa (66%) y salir de noche (64,4%).
- Las tres medidas de seguridad más frecuentemente en el hogar fueron las rejas u otro tipo de protecciones en puertas y ventanas (58,8%), los perros u otros animales con fines de protección del inmueble (41%) y el seguro de cadena o doble cerradura de seguridad (34,7%).

Por otra parte, el Informe de Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD informa lo siguiente:

- En respuesta a la pregunta: “Por temor a ser víctima de la delincuencia, en los últimos 12 meses, ¿usted ha limitado los lugares donde va a comprar?”, incluida en la encuesta LAPOP-PNUD 2012, los países en donde existe un porcentaje mayor de personas que declaran haber adoptado esta conducta evasiva son República Dominicana (51,1%), El Salvador (42%) y Venezuela (35,6%). Chile se ubica en el tercer lugar de los países donde menos porcentaje de personas tiene esta conducta (20,7%).
- En respuesta a la pregunta “Por temor a ser víctima de la delincuencia, en los últimos 12 meses, ¿usted a limitado sus lugares de recreación?”, incluida en la encuesta LAPOP-PNUD 2012, los países en donde existe un porcentaje mayor de personas que declaran haber adoptado esta conducta son República Dominicana (59,1%), El Salvador (43,3%) y Venezuela (40,1%). En este caso, Chile es el país donde se registra el menor porcentaje de personas que adopta esta limitación (20,6%).
- En el año 2010, el costo en Chile del crimen y la violencia (los gastos públicos como consecuencia del delito: agentes de policía, jueces, prisiones) como porcentaje del PIB fue de 3,32%, equivalente a 7.215 millones de dólares, el segundo más bajo entre 5 países de América Latina (Costa Rica, Honduras, Paraguay, Uruguay y Chile).

Por otro lado, la seguridad de las personas es un bien jurídico protegido en la Constitución Política de Chile. En este sentido, le compete a los órganos del Estado, especialmente al Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Fuerzas de Orden y Seguridad y al Ministerio de Justicia, velar por la integridad física y psíquica de las personas, el derecho a la libertad y a la seguridad individual.

En el caso de Carabineros, su misión es “dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en todo el territorio de la República”, y el Plan Cuadrante operacionaliza una parte de la acción institucional para dar cuenta de ella. En concreto, de acuerdo a su manual operativo, el Plan Cuadrante *“considera una serie de herramientas y sistemas de información tendientes a fortalecer a la función operativa policial, posicionándola como la de mayor importancia, primando la de orden preventivo, es decir, aumentando la presencia policial en la población para generar acciones que logren una mayor y mejor vigilancia, disminuir los tiempos de respuestas y con ello evitar el delito”* (Manual Operativo, pp. 5).

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. Como se ha señalado, 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 la aproximación desde un enfoque de prevención comunitaria puede lograr resultados positivos.

De acuerdo al XI Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, las lecciones extraídas de un conjunto amplio de iniciativas en materia de prevención del delito destacan “la urgencia de la necesidad de concentrarse en áreas urbanas”, y la necesidad de “implantar estrategias de prevención del delito en estructuras y procedimientos urbanos para que lleguen a ser sistemáticas y sostenibles” (Shaw, 2007: 12). Asimismo, se destaca el enfoque de la prevención comunitaria como un aporte destacado que mediante la articulación de diferentes actores con miras a un objetivo común, mejora la efectividad de las iniciativas.

El Plan Cuadrante en su diseño incorpora estos aspectos, aunque de un modo particular y de acuerdo a la idiosincrasia nacional e institucional. Por lo anterior, 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, como se verá a lo largo del presente informe, su implementación ha demostrado aspectos perfectibles que deben ser revisados y mejorados.

d) Definición de población objetivo y potencial

Para cuantificar la población potencial y objetivo del PCSP es necesario considerar el objetivo propuesto para la política pública en su Matriz de Marco Lógico vigente. De acuerdo a ella, el programa tiene por fin "Contribuir a disminuir la victimización y la percepción de exposición frente al delito". Por otro lado, a nivel de propósito el programa se plantea “Satisfacer las demandas de seguridad de la comunidad a nivel urbano”. Desde el punto de vista del fin, la población potencial consiste de toda la población del territorio nacional considerando que las demandas por seguridad son transversales a toda la población²⁸. Luego, en un segundo paso, para identificar los territorios que serán objeto de la prestación de los servicios contemplados por el programa, Carabineros señala:

“La población objetivo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), 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, por cuanto el servicio policial que se oferta, no realiza distinción alguna y todos los habitantes de una comuna tienen un acceso igualitario a los servicios que entrega”²⁹.

De la misma forma, se destaca el hecho de que los 4 componentes del programa considerados para esta evaluación resultan indivisibles y no existe posibilidad de exclusión en el consumo. Esto es, todas las personas que residen en un cuadrante donde se ha implementado el PCSP son beneficiarias de todos los servicios que contempla el programa. Por lo anterior, resulta verosímil sostener que la población objetivo para cada uno de los cuatro componentes es exactamente la misma y es igual a la población de las comunas en las que se implementa el PCSP, pues una vez se ejecuta en una comuna, no hace distinción de población dentro de ella.

De acuerdo a lo anterior, la población objetivo y potencial del Plan Cuadrante es la siguiente:

²⁸ Si bien es cierto tanto en el Manual Operativo como en la demás documentación analizada del Programa no presenta ninguna definición expresa de la Población Potencial del Programa, dado que en la matriz de Marco Lógico se señala que el fin del Programa es “Satisfacer las demandas de seguridad de la población”, el panel ha interpretado que la población potencial está constituida por el total de la población del territorio nacional. Es necesario señalar que resulta verosímil suponer que la demanda por seguridad no resulta idéntica en todos los territorios donde se implementa el PCSP, aunque en la documentación analizada no se efectúa referencia a esta distinción

²⁹ Ficha de antecedentes del Programa, Preparación Marco Lógico. Documento elaborado por Carabineros en preparación para la EPG del PCSP en su versión 2014

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Beneficiarios	Beneficiarios respecto a población potencial (%)	Beneficiarios respecto a población objetivo (%)
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%

Se observa que la cobertura respecto de la población potencial va del 81,8% al 85,4%, con una leve tendencia al alza. En cuanto a la cobertura respecto a la población objetivo, esta equivale en todos los casos al 100%, por cuanto una vez se implementa el PCSP en una comuna, atiende implícitamente a toda su población sin distinción.

DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

2. EFICACIA Y CALIDAD

2.1. A nivel de resultados intermedios y finales (evaluación del cumplimiento de objetivos de propósito y fin).

El objetivo a nivel de propósito del PCSP es “Satisfacer las demandas de seguridad de la comunidad a nivel urbano”, esto es, básicamente responder con una oferta policial equivalente a la demanda por servicios policiales existente en la comunidad a nivel urbano.

De acuerdo a la metodología de preparación y evaluación de proyectos de vigilancia policial (Ministerio de Desarrollo Social, 2013), los **medios de vigilancia** corresponden a los radiopatrullas, furgones, personal de infantería de carabineros, etc., que permiten patrullar una determinada área territorial. El nivel de vigilancia es el “quantum” de la vigilancia que se ejerce, el cual dependerá del medio de vigilancia. La equivalencia entre medios y unidades de vigilancia (UV) se expresa en el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Medios de vigilancia y su equivalencia en unidades de vigilancia.

TIPO DE VIGILANCIA	CAPACIDAD DE VIGILANCIA EN UVE's
Radiopatrulla (3 carab.)	1.00
Radiopatrulla (2 carab.)	0.80
Furgón Z (3 Carab.)	1.00
Moto todo terreno (mtt)	0.45
Carabinero a pie	0.20
Carabineros a caballo	0.30
Retén móvil (3 carab.)	1.20
Retén móvil compuesto (3 carab. + 2 mtt)	2.10
Carabinero servicio tránsito	0.15
Punto fijo	0.10
Efecto cuartel policial	Fuerza efectiva cuartel * 0.008

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2013) Metodología para preparación y evaluación de proyectos de vigilancia policial. Pp. 15.

La Oferta de Vigilancia (OV) corresponde al promedio de niveles de vigilancia observados en un período, ponderados por sus tiempos de vigencia (por ejemplo, 3 turnos de 8 horas de duración en un día). Considera para su cálculo la dotación de personal policial (total, operativa jefatura, operativa

investigativa, y operativa administrativa), la cantidad total de procedimientos y otros servicios atendidos por la guardia, la cantidad de turnos y la cantidad de recursos de vigilancia no humanos (MDS, 2013)

La Demanda por Vigilancia (DV) se define como el conjunto de prestaciones, que Carabineros debe entregar a la población en el ámbito de su competencia, para satisfacer sus necesidades básicas de seguridad. Los recursos de personal y vehículos necesarios para cumplir con tales requerimientos, son expresados en términos de Unidades de Vigilancia Equivalentes (UVE) (Manual Operativo, 2010: 35). 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.

Tanto oferta como demanda por servicios policiales se miden en la unidad de medida “Unidad de Vigilancia Equivalente” (UVE), y de la relación entre ambas se obtiene el Índice de Cobertura Policial (IDCP), indicador que permite conocer el déficit de recursos con relación a la magnitud de la oferta. Cuando este índice es menor a uno, implica que la oferta está por debajo del nivel de vigilancia, es decir, la unidad está operando con déficit de recursos; cuando es mayor que uno, refleja que los servicios policiales debieran ser efectivos en la contención y control del delito (Manual Operativo, 2010: 36-37).

Dado que tanto oferta como demanda se miden en Unidades de Vigilancia Equivalentes (UVE), es posible establecer una relación entre ambas y contar con un **Índice de cobertura real agregada de todos los factores de la demanda**, según el cual el propósito tendría un cumplimiento a cabalidad 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. Existe entonces, una brecha negativa o déficit que alcanza al 14%.

Adicionalmente, detrás de 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 285³¹). 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 los cuales su oferta real de servicios policiales no llega a cubrir 2/3 de la demanda por servicios policiales de sus comunidades objetivo. Por otro lado, los 33 cuarteles se ubican en 29 comunas, 24 de las cuales, de acuerdo a la clasificación homologada de la OCDE, son urbanas y 5 rurales y el 1,8% (5 cuarteles) no cubre siquiera la mitad de su demanda (ubicados en 4 comunas urbanas y una rural).

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, aun existiendo superávit de servicios policiales en otros componentes.

³¹ 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).

Cuadro 5: Cuarteles con déficit de oferta (estimación año 2013).

Cuarteles	N°	%
Cuarteles con cobertura $\geq 1^*$	88	30,9%
Cuarteles con déficit	197	69,1%
Cuarteles con déficit >33%	33	11,6%
Cuarteles con déficit >50%	5	1,8%
Total de cuarteles	285	100%

Elaboración propia en base a estadísticas facilitadas por Carabineros.

*Cuarteles en los que la demanda es igual a la oferta o en los que la oferta es mayor a la demanda, existiendo superávit de UVEs.

La situación descrita lleva a preguntarse por cuáles son las razones que explican los altos déficits, que impiden que el Plan Cuadrante cumpla a cabalidad con su propósito y satisfaga íntegramente las demandas por seguridad.

Los resultados de un Estudio Complementario realizado en el marco de la presente evaluación, arrojan algunas luces sobre aquello³². Este estudio contempló la indagación en las razones a las que se puede atribuir los déficit detectados al comparar oferta y demandas reales por servicios policiales. La primera razón cuyo efecto se estudió es aquella referida a la cantidad de cuarteles en los cuales el déficit detectado podría eliminarse única y exclusivamente activando recursos de los cuarteles (dotación y vehículos) que se utilizan en una proporción inferior a su máximo potencial y a un óptimo preestablecido. Por otro lado, la segunda causal indagada consiste en el hecho de que los déficit constatados podrían tener su origen no en una sub utilización de la oferta sino que más bien a un aumento de la demanda por servicios policiales.

En primer lugar, se observa que existen diferencias relevantes entre la oferta teórica y la oferta real ajustada de servicios policiales producidos por las unidades que componente la muestra, es decir, entre el nivel de vigilancia que los cuarteles en teoría podrían haber ofertado (promedio: 6,8 UVEs) y el que ofertaron efectivamente (promedio: 5,3 UVEs). La distancia existente entre ambas ofertas podría explicarse por la dinámica de la dotación de personal y la disponibilidad de vehículos. 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 año³³, y en promedio el 22% de los funcionarios registra ausentismo por licencias médicas (40%), feriados (37%) y permisos (17,4%). En el primer caso, el flujo de funcionarios es homogéneo entre los cuarteles, salvo el caso de la 2da Comisaría de Temuco, que “pierde” en promedio durante al año a un 59% de su dotación, relacionado con la dinámica del conflicto entre el Estado de Chile y algunas comunidades mapuche. En el segundo caso, cabe destacar que el 22% de ausentismo detectado es superior al 10,2% estimado por la institución como estándar y que más de la mitad de los cuarteles “pierde” entre un 20% y un 30% de sus funcionarios por este motivo.

En cuanto a la disponibilidad de vehículos, 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

³² El Estudio toma una muestra de 43 cuarteles (de un universo de 298), correspondiente a un subconjunto de cuarteles en los cuales la Institución ha verificado el cumplimiento de una serie de requisitos de calidad de la información. Sobre la base de esta información, se efectúan los análisis descriptivos y las simulaciones detalladas en el presente informe. Para más información revisar informe de estudio complementario

³³ El personal que “sale” de los cuarteles asignado a otro, puede prestar servicios policiales contabilizados en otros cuarteles PCSP o no, es decir, puede seguir siendo contabilizado en PROSERVIPOL como UVEs ofertadas, o puede no serlo, en el caso de que preste servicios en Prefecturas u otras destinaciones que aun pudiendo producir servicios operativos tales como procedimientos policiales, dichos servicios no se registran en el sistema.

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.

Asimismo, para efectos de transformar determinar la variación de los déficit estimados sobre la base del supuesto de la maximización en el uso de las dotaciones y vehículos actualmente asignados a los cuarteles (primera simulación), el primer paso consistió en la determinación del equivalente al aumento de la dotación potencial 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%. 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)³⁴. 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.

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 ausentismo 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%.

Lo anterior lleva a dirigir la mirada, entonces, no hacia la oferta, sino que a la demanda. Para ello 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 actual³⁵, 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.

Tomando el resultado de estos ejercicios de simulación de mitigación de déficit, se observa que el máximo efecto potencial en reducción de déficit de las estimaciones sumadas permitiría eliminar la proporción de cuarteles con déficit hasta una cifra de menos del 5% de los cuarteles analizados (95,3% de cuarteles sin

³⁴ 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 un "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, la que desplegada en tres turnos constituye una UVE.

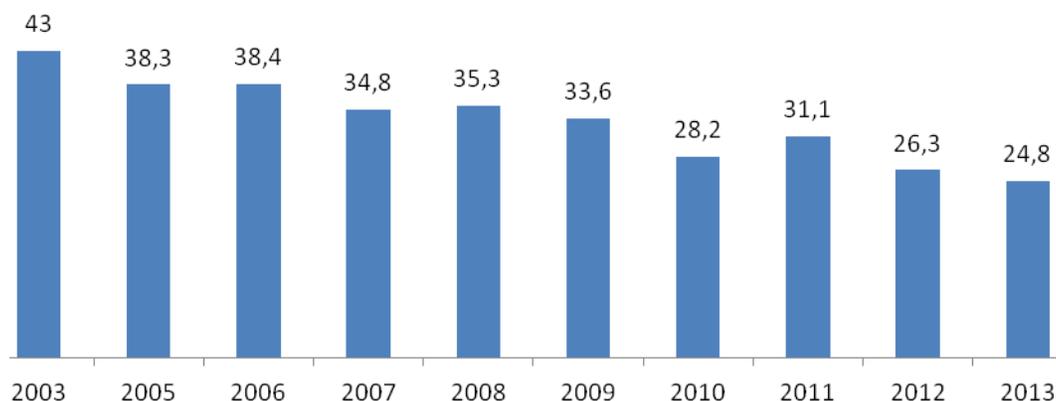
³⁵ La información facilitada por Carabineros para la realización del estudio complementario sólo permite identificar las UVE's demandadas al momento de implementación del plan cuadrante, las que de acuerdo al diseño deberían ser iguales a la cantidad de UVE's demandadas. Sin embargo no se cuenta con 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

déficit). 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.

Por otro lado y desde otro punto de vista, más allá de la eficacia del Plan Cuadrante respecto de su propósito, en rigor, la evidencia disponible en Chile no resulta suficiente para establecer con precisión y más allá de cualquier duda razonable si el programa ha contribuido al logro del fin y, si lo ha hecho, en qué grado. El fin está definido por dos elementos diferentes y no necesariamente correlacionados. Por un lado, se espera “contribuir a disminuir la victimización” y por otro a reducir “la percepción de exposición frente al delito de la población (a nivel urbano)”. Como ya se ha señalado, la literatura criminológica de las últimas décadas viene señalando que el aumento del temor no está correlacionado con el aumento de la criminalidad, siendo fenómenos relativamente autónomos (Lagos y Dammert, 2012; Kessler, 2009). Asimismo, se ha constatado en países y ciudades que pese a la reducción de la criminalidad, la percepción de temor no se mueve en la misma dirección (Dammert, 2001; 2009).

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.

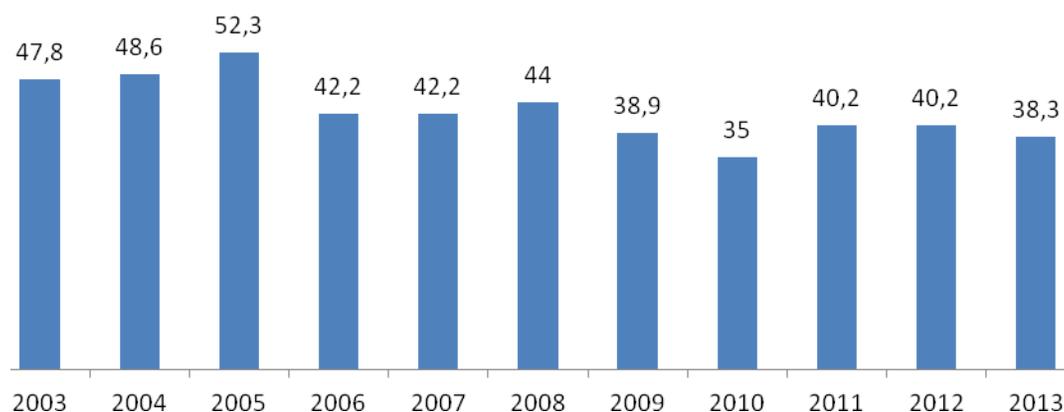
Gráfico 3: Victimización en hogares 2003-2013³⁶



Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública

³⁶ La ENUSC mide la victimización en hogares según 9 tipos de delitos ocurridos durante 12 meses antes del día de aplicación de cuestionario. Los delitos considerados son el robo con violencia (robo con violencia propiamente tal, robo con intimidación y robo por sorpresa); robo con fuerza en las cosas (sea o no en lugar habitado); lesiones; violación; homicidio y hurto.

Gráfico 4: Porcentaje de personas que cree que serán víctimas de un delito en los próximos 12 meses³⁷



Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública

2.2. Resultados a nivel de Componentes (producción de bienes o servicios)

No existen metas establecidas para cada componente, pero dado el propósito declarado, la meta implícita es que cada componente logre cubrir el 100% de su demanda.

Debido a que 3 de los 5 componentes son normativamente obligatorios de cumplir (procedimientos policiales, cumplimiento de órdenes judiciales y servicios extraordinarios), 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 fiscalizaciones (negocios de alcohol y locales comerciales). Respecto del componente de patrullajes preventivos y las fiscalizaciones no obligatorias no ocurre lo mismo.

De acuerdo a estimaciones realizadas para el año 2013, a nivel nacional, la oferta disponible una vez descontadas las demandas de los tres 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 (75³⁸ de 285 cuarteles).

El siguiente cuadro grafica la demanda estimada y la oferta real por cada componente del Plan Cuadrante, para el año 2013.

Cuadro 6 : Cobertura de demanda por servicios policiales según componente (estimación año 2013).

Componentes	Demanda (en UVEs)	Oferta real (en UVEs)	Cobertura Of/Dda
C1. Patrullajes preventivos	642,90	507,86	79%
C2. Procedimientos policiales	593,48	593,48	100%
C3. Fiscalizaciones	146,44	60,28	41%
C4. Servicios extraordinarios	93,04	93,04	100%
C5. Órdenes Judiciales	128,84	128,84	100%
Total	1604,70	1383,5	86%
C2 + C4 + C5	815,36	815,36	100%
C1 + C3	789,34	568,14	72%

³⁷ La ENUSC asocia la inseguridad con la percepción de exposición, vulnerabilidad y reacción frente al delito. La percepción de exposición al delito se establece con la respuesta a la pregunta: "¿Cree usted que será víctima de un delito en los próximos doce meses?".

³⁸ 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

*Elaboración propia en base a estadísticas facilitadas por Carabineros.

Es necesario señalar que el componente de prevención es el que considera una demanda estimada mayor que cualquiera de los otros componentes (equivale al 40% del total de la demanda), sin embargo, es el que, después de fiscalizaciones, menor oferta dedicada tiene (79%; las fiscalizaciones no obligatorias tienen un 41%).

En cuanto a los cuarteles, sólo el 26,3% de las unidades policiales que implementan Plan Cuadrante no registra déficit para cubrir las demandas en los componentes de prevención y de fiscalizaciones no obligadas. En dichos casos, bien su oferta es igual a su demanda o incluso puede registrar superávit, en aquellos casos en los que tiene oferta excedente. El restante 73,7% sí presenta déficit en estos componentes.

Un 7,7% (22 cuarteles) tiene una cobertura igual o menor al 10% para el componente de prevención, y un 6% (17 cuarteles) tiene una cobertura igual a cero. De éstos últimos, 10 corresponden a comunas urbanas y 7 a comunas rurales.

Cuadro 7: Cuarteles con déficit de oferta en los componentes de Prevención y Fiscalizaciones no obligadas (estimación año 2013).

Cuarteles	N°	%
Cuarteles con cobertura $\geq 1^*$	75	26,3%
Cuarteles con déficit	210	73,7%
Total de cuarteles	285 ³⁹	100%

Elaboración propia en base a estadísticas facilitadas por Carabineros.

**Cuarteles en los que la demanda es igual a la oferta o en los que la oferta es mayor a la demanda, existiendo superávit de UVEs.

Si bien no existen elementos suficientes para señalar que existan componentes prescindibles, sí se ha evidenciado la existencia de procedimientos que sobrecargan la labor policial y respecto de los cuales podrían tomarse cursos de acción para su reducción. El ejemplo más relevante en esta línea corresponde a las alertas generadas por los sistemas de alarmas de seguridad de empresas privadas, cuya operación redundante en que aproximadamente el 20% del total de llamadas recibidas por CENCO corresponda a sistemas de seguridad privados, de las cuales a su vez, el 99% consiste en falsas alarmas⁴⁰. Por ley, Carabineros debe acudir a dichos llamados, generando procedimientos policiales que la mayoría de las veces son espurios, distrayendo energías y recursos operativos.

2.3. Cobertura y focalización del programa

El Plan Cuadrante se centró en un primer momento en las comunas de carácter urbano⁴¹, sobre la premisa de que en ellas se presenta en mayor grado el problema de la victimización y la percepción de inseguridad. Posteriormente, las comunas que se fueron añadiendo en los años siguientes no siempre exhibieron el mismo perfil.

Según la Evaluación EPG realizada el año 2007 (DIPRES, 2007), el procedimiento aplicado para la selección de las comunas a incorporar al Plan Cuadrante respondía a los siguientes criterios con sus respectivas ponderaciones:

³⁹ La Información facilitada por Carabineros permite efectuar la estimación en 285 de los 298 cuarteles adscritos al PCSP

⁴⁰ De acuerdo a estadísticas de la Central de Comunicaciones de la Región Metropolitana, el año 2013 se contestaron 5.849.835 llamadas, de las cuales 1.154.853 generó procedimientos policiales (el resto son llamadas inaudibles, cortadas y en general inoficiosas). Del total de llamadas oficiosas, se estima que el 20% correspondió a sistemas de seguridad privados, de las cuales el 99% aprox. serían falsas alarmas (Presentación del Coronel Alfaro, Jefe de CENCO, realizada al panel el 26.02.2014).

⁴¹ En el período 1998-2010 (incluido el piloto los dos primeros años), el Plan consideró su puesta en marcha en 100 comunas, todas ellas con un perfil urbano. Posteriormente, entre 2010 y 2013 se sumaron 50 comunas más, alcanzando un total de 150.

- Demanda, medida en Unidad de Vigilancia Equivalente (U.V.E.) con un 10%
- Tasa de Desempleo de la comuna, con un 10%
- Nivel de Déficit de recursos policiales de la comuna, con un 20%
- Índice de Victimización (medido a través de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana), con un 40%
- Prevalencia de Droga (obtenido a partir de la Encuesta efectuada por el CONACE) con un 20%.

Desde el año 2010 en adelante, la metodología para priorizar y seleccionar las comunas susceptibles de ser incorporadas al Plan Cuadrante se basa en una función denominada “Secuencia de Incorporación” que considera población residente, casos delictuales y niveles de vigilancia de acuerdo a la siguiente fórmula⁴²:

$$F (SI) = 40\% X (\text{población}) + 20\% X (\text{casos delictuales}) + 40\% X (\text{demanda de niveles de vigilancia})$$

El criterio “población” resulta de la combinación de los siguientes indicadores:

- a. población comunal 30% (según proyección INE al 2012) y ciudad o pueblo 50% (según porcentaje crecimiento INE 2012-2002, aplicado al resultado del Estudio “CENSO 2002 Ciudades, pueblos, aldeas y caseríos)
- b. Número de viviendas ciudad o pueblo 10% (resultados pre-censo 2011 INE)
- c. Superficie (km2) 10% (mismo Estudio “CENSO 2002 INE”)

El criterio “casos delictuales” se compone de los siguientes indicadores:

- a. casos de delitos de mayor connotación social - D.M.C.S. -, con drogas y violencia intrafamiliar – VIF- : 35% el 2011 y 25% el 2010
- b. tasa de delitos: 25% el 2011 y 15% el 2010.

Finalmente, el criterio “demanda de niveles de vigilancia” considera la demanda U.V.E, que en el año 2011 se ponderó en 55% y el año 2010 en 45%.

Según esta fórmula, entre 2011 y 2013 se incorporaron al Plan Cuadrante 50 nuevas comunas, pasando de 100 a 150. Las comunas incorporadas, con su respectivo puntaje, son las siguientes:

Cuadro Nº 7: Comunas priorizadas año 2011.

Nº	REGIÓN	COMUNA / CIUDAD	PUNTAJE FINAL	AÑO IMPLEMEN.
1	MAULE	MOLINA	1,9	2011
2	LOS LAGOS	PUERTO VARAS	1,72	2011
3	MAULE	CAUQUENES	1,32	2011
4	BIOBIO	ARAUCO	1,27	2011
5	MAULE	SAN JAVIER	1,25	2011
6	LIB. BDO. OHIGGINS	SAN VICENTE	1,25	2011
7	VALPARAISO	LIMACHE	1,17	2011
8	LIB. BDO. OHIGGINS	SANTA CRUZ	1,00	2011
9	BIOBIO	CURANILAHUE	0,9	2011
10	VALPARAISO	LA LIGUA	0,84	2011
11	ARAUCANIA	NUEVA IMPERIAL	0,80	2011
12	VALPARAISO	CARTAGENA	0,60	2011
13	ARAUCANIA	VICTORIA	0,56	2011

⁴² Documento “Sistema de priorización para determinar las comunas a incorporar al Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”. Carabineros de Chile.

14	ARAUCANIA	PUCÓN	0,49	2011
15	BIOBIO	CAÑETE	0,48	2011
16	LOS RÍOS	RÍO BUENO	0,27	2011
17	MAULE	SAN CLEMENTE	0,23	2011

Cuadro Nº 8: Comunas priorizadas año 2012.

Nº	REGIÓN	COMUNA / CIUDAD	PUNTAJE FINAL	AÑO IMPLEMEN.
1	ARAUCANIA	LAUTARO	1,4	2012
2	VALPARAISO	QUINTERO	1,39	2012
3	LIB. BDO. O'HIGGINS	MACHALÍ	1,13	2012
4	LOS LAGOS	CALBUCO	1,12	2012
5	LIB. BDO. O'HIGGINS	GRANEROS	0,98	2012
6	LOS LAGOS	QUELLÓN	0,89	2012
7	ANTOFAGASTA	TOCOPILLA	0,84	2012
8	METROPOLITANA	EL MONTE	0,8	2012
9	COQUIMBO	ILLAPEL	0,79	2012
10	ARAUCANIA	COLLIPULLI	0,78	2012
11	LIB. BDO. O'HIGGINS	CHIMBARONGO	0,68	2012
12	BIO-BIO	CABRERO	0,65	2012
13	METROPOLITANA	ISLA DE MAIPO	0,57	2012
14	LOS RIOS	PANGUIPULLI	0,57	2012
15	VALPARAISO	CASABLANCA	0,5	2012
16	BIO-BIO	MULCHÉN	0,42	2012
17	METROPOLITANA	CURACAVÍ	0,38	2012
18	BIO-BIO	NACIMIENTO	0,19	2012
19	MAGALLANES	NATALES	0,12	2012
20	LIB. BDO. O'HIGGINS	MOSTAZAL	0,07	2012

Cuadro Nº 9: Comunas priorizadas año 2013.

Nº	REGIÓN	COMUNA / CIUDAD	PUNTAJE FINAL	AÑO IMPLEMEN.
1	VALPARAISO	LLAY LLAY	1,00	2013
2	O'HIGGINS	REQUINOA	0,61	2013
3	MAULE	TENO	0,60	2013
4	O'HIGGINS	LAS CABRAS	0,60	2013
5	BIO-BIO	LEBU	0,60	2013
6	BIO-BIO	BULNES	0,35	2013
7	BIO-BIO	YUMBEL	0,31	2013
8	COQUIMBO	VICUÑA	0,24	2013
9	MAULE	MAULE	0,16	2013
10	MAULE	LONGAVI	0,16	2013
11	ARAUCANIA	LONCOCHE	0,11	2013
12	BIO-BIO	LAJA	0,10	2013
13	BIO-BIO	LOS ALAMOS	0,06	2013

De las 50 comunas incorporadas en el período analizado, 18 tienen un porcentaje de población rural menor a 23%, pudiéndose considerar con pleno derecho como comunas urbanas⁴³. Las restantes 32 registran porcentajes de ruralidad mayores, representando comunas que pueden ser denominadas como

⁴³ Berdegué, J. Jara, E. Modrego, F., Sanclemente, X. y Schejtman, A. 2010. "Comunas Rurales de Chile". Documento de Trabajo Nº 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

rurales. De estas últimas, 10 comunas tienen una población rural igual o mayor al 50% (Calbuco, Chimbarongo, Las Cabras, Longavi, Maule, Panguipulli, Requinoa, San Clemente, Santa Cruz y Teno) y una de ellas tiene 90% de población rural (Longavi)⁴⁴.

El carácter urbano no se incluye en el diseño del Plan como criterio de acceso al PCSP, sin embargo, la estrategia metodológica y operativa del Plan sí fue diseñada para ser implementada en contextos urbanos. Su ejecución en zonas rurales implica en la práctica que el PCSP se implementa en territorios que no reúnen las condiciones de densidad poblacional y extensión territorial para los cuales el programa ha sido diseñado. Este problema aumenta en magnitud si, tal como ocurre en la práctica, el programa comienza a ser implementado en comunas con mayor proporción de población rural.

En la práctica, durante el último período el PCSP está llegando no sólo a comunas eminentemente urbanas, sino que también ha ampliado su cobertura a comunas con importantes porcentajes de ruralidad. Si bien el carácter urbano no es un criterio de acceso, sí está a la base del diseño metodológico de la estrategia operativa Plan Cuadrante. Tanto la metodología de cálculo utilizada en términos de UVEs, como el propio diseño del despliegue operativo en terreno, han sido planificados para contextos urbanos, por lo que su ejecución en sectores rurales puede tener, al menos, efectos en la pertinencia de las acciones y en sus resultados y eficacia.

En efecto, en comunas en donde la proporción de población rural bordea o supera el 23%, 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. A manera de ejemplo, la demanda por servicios policiales considera como uno de sus componentes los patrullajes preventivos, para cuya operacionalización resulta clave tanto la cantidad de kilómetros lineales de los caminos como la concentración de población en los cuadrantes⁴⁵. Puesto que dicha operacionalización está diseñada para caracterizar demanda por servicios policiales en zonas urbanas (que se caracterizan por tener simultáneamente menor cantidad de kilómetros lineales y mayor densidad poblacional), la metodología puede resultar inapropiada. La situación descrita es conocida por Carabineros, tal como se demuestra en el hecho de que al momento de determinar la proporción de unidades policiales que presentan déficit de servicios policiales, la contraparte ha solicitado expresamente hacer mención al hecho de que la metodología no está diseñada para medir oferta y demanda por servicios policiales en zonas rurales⁴⁶. La situación recién descrita adquiere mayor magnitud considerando que el PCSP se ha implementado en comunas con sobre un 50% de población rural (10 de 50, es decir, el 20% de las comunas incorporadas en los últimos tres años).

Finalmente y en complemento al análisis detallado en el párrafo anterior, se calculó el coeficiente de correlación existente entre la proporción de población rural de las comunas y el índice de cobertura en los servicios policiales no obligatorios (vigilancia preventiva y fiscalizaciones) obteniéndose un valor no significativo de 0,18. Ello debe ser interpretado como que el mecanismo que operacionaliza la oferta y demanda por servicios policiales, a pesar de tener las comunas con mayor porcentaje de ruralidad una mayor extensión y menor densidad de población, no sobredimensiona los déficit de oferta en los componentes mencionados para dichos territorios. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse presente que explícitamente Carabineros ha señalado que la metodología de cuantificación de oferta y demanda por servicios policiales no resulta apropiada para contextos rurales, razón por la cual el coeficiente de correlación recién calculado podría ser no representativo de la relación real subyacente entre proporción de población rural y el déficit en la prestación de servicios policiales

⁴⁴ Dado que se trata de una fórmula de priorización de comunas y sólo se cuenta con información acerca de las comunas seleccionadas y no de las eventualmente excluidas, no puede hacerse un juicio sobre la selección en sí, pero sí sobre las características de las comunas priorizadas, al menos en términos de su naturaleza urbana o rural.

⁴⁵ Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Vigilancia Policial, Ministerio de Desarrollo Social

⁴⁶ Información señalada a través de comunicación personal al panel de evaluación por parte del Coronel Pablo Fuentes.

2.4. Calidad

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)⁴⁷ 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)⁴⁸.

Los resultados de los indicadores señalados en el período analizado dan cuenta de la ausencia de una tendencia definida respecto de la valoración de la labor policial. Los resultados de la encuesta ENUSC indican que las razones para no denunciar que están asociadas a la policía registraron un 31,2% el año 2010, 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 uniformada⁴⁹. 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 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, puesto en 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 evalúe si dicha cifra es buena, regular o mala. Independiente de que exista un determinado *benchmark*, le cabe a la institución evaluar qué le parece que por cada 10 funcionarios, uno sea sujeto de reclamo⁵⁰.

A nivel de componentes, el indicador de calidad asociado a los procedimientos policiales es la tasa de detención, medido como la cantidad de casos con detenidos sobre la cantidad de casos totales asociados a delitos de mayor connotación social. Este tipo de indicador es utilizado en versiones similares en otros países, aunque con una particularidad, pues generalmente se mide la cantidad de detenciones sobre el total de aprehensiones realizadas por la policía, lo cual si bien no es indicativo directo de eficacia de la acción policial, puesto que en él influye la acción del poder judicial, sí es valorado por la comunidad como un indicador de resultado exitoso de la labor de la policía, especialmente en delitos como robos domiciliarios, de y en autos o actos vandálicos, que se percibe que afectan al entorno del barrio (Salamanca, 2004).

En el caso del indicador de tasa de detenciones de la MML del Plan Cuadrante, lo que se mide es la cantidad de casos (denuncias de delitos) con resultado de detención en el marco de la definición de “delito flagrante”, es decir, hasta 12 horas después de la comisión del delito. En el período analizado (2010-

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Salamanca, F. (2004) “Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad”. CESC, Santiago de Chile.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ La Institución efectúa una investigación de cada reclamo presentado de manera de determinar responsabilidades y aplicar sanciones en caso de determinarse procedente.

2013), la tasa de detención se ha mantenido estable alrededor del 13%, experimentando una subida leve en el año 2012 (13,8%), para descender el año 2013 a un 13,3%.

3. ECONOMÍA

3.1. Fuentes y uso de recursos financieros

Para caracterizar el PCSP desde una perspectiva financiera se debe, en primer lugar, identificar el origen de sus recursos en la Ley de Presupuestos. Al efectuar dicho ejercicio se observa que el programa no cuenta con una asignación presupuestaria específica, de tal manera que su presupuesto se contiene en los recursos que anualmente la Ley de Presupuesto le entrega a Carabineros. La determinación de la fracción de dicho presupuesto que permite financiar el funcionamiento del PCSP tampoco constituye una tarea sencilla puesto que la contabilidad de Carabineros no distingue entre los recursos asignados específicamente al programa y los recursos utilizados con otros fines por la institución.

Es importante señalar que en su génesis la implementación del PCSP en una unidad policial no sólo consiste de la introducción de una nueva metodología en la prestación de servicios policiales y de relación con la comunidad⁵¹, sino que también implica el aumento en la dotación de recursos humanos y materiales de dichas unidades policiales de manera de eliminar el déficit de provisión por servicios policiales en los cuadrantes asignados. De esta forma, la implementación del PCSP en una unidad policial implica, desde el punto de vista financiero, que los servicios policiales requieren no sólo el uso de todos los recursos disponibles en cada unidad policial previo a la implementación del programa, sino que también los recursos adicionales que permitan eliminar el déficit entre la oferta y demanda por servicios policiales en dicha unidad. Por ello, no resulta pertinente para el análisis financiero el efectuar una distinción en el uso de los recursos previamente existentes del uso de los recursos adicionales para la eliminación del déficit. En efecto, se observa que al interior de las unidades policiales que se suman al PCSP, una vez recibidos los nuevos recursos humanos y físicos requeridos para cerrar la brecha entre oferta y demanda, las unidades policiales los utilizan de la misma forma que utilizaban los recursos que poseían previo a la implementación del PCSP, sin hacer ninguna distinción funcional, procedimental ni menos aún contable entre los recursos desde una perspectiva antes/después PCSP.

Por otro lado, si bien es cierto la modalidad adoptada para hacer la estimación del presupuesto que requiere el PCSP para su funcionamiento permite dimensionar dicha cantidad ante la ausencia de sistemas contables por centros de costo, esta metodología no considera los gastos en que incurre la institución para generar servicios de apoyo a la producción de servicios policiales efectuada por cada cuartel adscrito al PCSP. En efecto, tal como se describió en la sección 2.1 sobre antecedentes presupuestarios, la determinación del presupuesto de la institución que se destina al programa se efectuó analizando la fracción de cada subtítulo presupuestario institucional que es asignada a cada unidad policial adscrita al PCSP, sumando posteriormente la totalidad de dichos recursos de manera de obtener una estimación del gasto en que debe incurrir la Institución para financiar el programa todas en las unidades en las que se ha implementado. Dentro de los gastos de apoyo en los que incurre la Institución existen algunos sin los cuales resulta poco verosímil estimar que los servicios policiales de los cuarteles adscritos al PCSP podrían efectivamente producirse. Por ejemplo, las Escuelas de Carabineros permiten la formación y perfeccionamiento del personal policial que finalmente se integrará a las unidades policiales. El presupuesto anual que financia su funcionamiento es parte de la partida presupuestaria de Carabineros (partida 05, Capítulo 31, Programa 05). Algo de similares características ocurre con el presupuesto que permite financiar el funcionamiento de la Central de Comunicaciones de Carabineros (CENCO), instancia institucional que constituye el sistema nervioso para la prestación del componente de Procedimientos Policiales producido por cada unidad policial adscrita al PCSP. Considerando que dado el mecanismo diseñado para las estimaciones se ha determinado que aproximadamente un 55% del

⁵¹ La introducción del PCSP requiere dotar a las unidades policiales de cargos que previa a la implementación del programa no se consideraban en la unidad policial, tales como los delegados de cuadrante entre otros.

presupuesto de la institución se destina a otros fines distintos al PCSP, dentro de los cuales se incluyen los gastos de apoyo al PCSP recién mencionados, la cuantía específica de dichos montos debería efectuarse separando los costos de operación de unidades policiales que no funcionan bajo la modalidad PCSP, así como todos aquellos costos que no pueden ser considerados como de soporte del programa, tarea que no es posible realizar con la actual estructura del sistema contable institucional. Teniendo presente lo anterior, el Cuadro 8 despliega la información presupuestaria del programa generada de acuerdo a la metodología descrita.

Cuadro 8: Fuentes de Financiamiento del programa 2010-2014 (Miles de \$ 2014)

Fuentes de Financiamiento	2010		2011		2012		2013		2014		Variación 2010-2014
	Monto	%									
1. Presupuestarias ⁵²	282.329.851	100	332.530.439	100	325.839.509	100	343.851.886	100	352.754.268	100	24,9
1.1. Asignación específica al programa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros ⁵³)	282.329.851	100	332.530.439	100	325.839.509	100	343.851.886	100	352.754.268	100	24,9
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas ⁵⁴	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Extrapresupuestarias ⁵⁵	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	282.329.851	100	332.530.439	100	325.839.509	100	343.851.886	100	352.754.268	100	25

Fuente: Anexo N°5 de antecedentes presupuestarios y gastos elaborado por Carabineros

De la información procesada se destacan dos hechos importantes. El primero de ellos es que el programa ha aumentado paulatinamente su presupuesto durante el período de evaluación, alcanzando la variación entre 2007 y 2010 un 24,9%. Segundo, el que este crecimiento es el producto del aumento en la cantidad de comunas incorporadas al programa, observándose el mayor aumento en el año 2011, lo que se traduce en el paso de 117 a 134 comunas operando con PCSP entre 2011 y 2012.

Al analizar la información sobre recursos devengados facilitada por la institución se observa que esta declara que el programa no se financia con recursos aportados por otras instituciones (otros gastos) tal como se presenta en el Cuadro 9.

⁵² Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada anualmente por el Congreso Nacional.

⁵³ Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 "Gastos en Personal", 22 "Bienes y Servicios de Consumo" y 29 "Adquisición de Activos No Financieros" del presupuesto de la institución responsable respectiva.

⁵⁴ Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

⁵⁵ Las Fuentes Extrapresupuestarias corresponden a los recursos financieros que no provienen del Presupuesto del Sector Público, tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional, en este último caso, siempre que no estén incluidas en 1.1, 1.2 ó 1.3.

Cuadro 9: Gasto Total del programa 2010-2013 (Miles de \$ 2014)

AÑO	Gasto Devengado ⁵⁶ de la institución responsable del programa ⁵⁷	Otros Gastos ⁵⁸	Total Gasto del programa
2010	\$ 274.041.890	\$ 0	\$ 274.041.890
2011	\$ 318.930.052	\$ 0	\$ 318.930.052
2012	\$ 310.968.339	\$ 0	\$ 310.968.339
2013	\$ 329.909.871	\$ 0	\$ 329.909.871
Variación 2010-2013	20,4%	\$ 0	20,4%

Fuente: Anexo N°5 de antecedentes presupuestarios y gastos elaborado por Carabineros

Por otro lado al analizar la composición del presupuesto de acuerdo al destino de dichos recursos (tal como se despliega en el Cuadro 10) se observa que el presupuesto del programa se ocupa mayoritariamente en gastos vinculados al personal policial.

Cuadro 10: Desglose del Gasto Devengado⁵⁹ en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros 2010-2013 (Miles de \$ 2014)

	2010		2011		2012		2013		Variación 2010-2013
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal	234.061.999	85	243.307.692	73	253.974.626	82	267.341.712	81	14,2
2. Bienes y Servicios de Consumo	37.451.340	14	63.312.521	19	52.437.134	17	55.578.733	17	48,4
3. Inversión	2.528.550	1	25.910.226	8	4.556.579	1	6.989.427	2	176,4
4. Otros (identificar)	0	0	0	0	0	0	0	0	
Total Gasto Devengado	274.041.890	100	332.530.439	100	310.968.339	100	329.909.871	100	20,4

Fuente: Anexo N°5 de antecedentes presupuestarios y gastos elaborado por Carabineros

Se puede observar que la proporción destinada a financiar remuneraciones y demás gastos asociados a la dotación de los cuarteles supera en todos los años el 70% del total del presupuesto del programa. Llama la atención el que el año 2011 dicha fracción haya alcanzado su menor valor (73%). Lo anterior se produce por el aumento del peso relativo del gasto en bienes y servicios de consumo así como del monto en inversión en dicho año. Este aumento debe atribuirse a la preparación para la incorporación de 17 comunas al Plan Cuadrante durante el año 2012. Al analizar la evolución del gasto en bienes y servicios de consumo y de la inversión se observa que estas presentan incrementos significativos (48,4 y 176,4% respectivamente) en sus montos al comparar el comienzo y el principio de la ventana de evaluación. Sin embargo dichas variaciones ocultan el hecho de que el incremento de mayor magnitud se produjo durante el año 2011, momento que como ya se ha señalado precedió el aumento significativo de unidades operando bajo la modalidad PCSP observado el año 2012. En otras palabras, se observa que el incremento de comunas adheridas al PCSP se traduce en un crecimiento sostenido y permanente en gastos en recursos humanos y en aumentos sostenidos aunque volátiles del gasto en bienes y servicios de consumo y en la inversión que preceden la expansión del programa.

Por otro lado y tal como lo requiere la modalidad de evaluación, se solicitó a la institución estimar los recursos que el programa destina a la provisión de cada uno de los 4 servicios policiales que componen la oferta del Plan Cuadrante. Ante esta solicitud la institución ha señalado que, considerando que el programa una proporción mayoritaria de su presupuesto en el financiamiento de gastos de personal y

⁵⁶ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

⁵⁷ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

⁵⁸ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

⁵⁹ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

considerando el hecho de que la dotación de funcionarios de cada cuartel es asignada a la prestación de servicios de los 4 componentes a partir de la asignación de tareas por una hoja de ruta entregada a cada medio operativo (radio patrullas, motos, retenes móviles, y personal de infantería), resulta extremadamente complejo cuantificar la cantidad de recursos que la provisión de los servicios consideradas en cada componente requiere. No obstante lo anterior, sobre la base de la información de oferta de servicios policiales contabilizadas en Unidades de Vigilancia Equivalente para cada uno de los 4 componentes, se ha procedido a efectuar la estimación de los recursos destinados a la producción de cada componente, considerando la proporción de Unidades de Vigilancia Equivalentes destinadas a la producción de cada uno de ellos en relación con el total⁶⁰. La información así analizada se despliega en la Cuadro 11.

Cuadro 11: Gasto Total⁶¹ por Componente 2010-2013 (Miles de \$ 2014)

	2010		2011		2012		2013		Variación 2010-2013
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
<i>Procedimientos policiales</i>	125.535.707	46%	146.098.502	46%	142.451.325	46%	151.128.242	46%	20,4%
<i>Órdenes Judiciales</i>	27.252.711	10%	31.716.715	10%	30.924.944	10%	32.808.628	10%	20,4%
<i>Fiscalizaciones</i>	12.750.348	5%	14.838.859	5%	14.468.425	5%	15.349.717	5%	20,4%
<i>Patrullajes preventivos</i>	108.503.124	40%	126.275.976	40%	123.123.645	40%	130.623.285	40%	20,4%
Total	274.041.890		332.530.439		310.968.339		329.909.871		20,4%

Fuente: Anexo N°5 de antecedentes presupuestarios y gastos elaborado por Carabineros

En primer lugar se observa que desde el punto de vista de la oferta de servicios policiales efectivamente producida, el componente que tiene mayor peso y por ende ocupa la mayor cantidad de recursos es el componente de procedimientos policiales con el 46% de del gasto, seguido por el componente de patrullajes preventivos (40%) y por el componente de órdenes judiciales con 10%. Dado el mecanismo utilizado para la estimación, la distribución porcentual de estos montos permanece invariante en la extensión de la ventana de tiempo de la evaluación.

3.2. Ejecución presupuestaria del programa

La caracterización de la ejecución presupuestaria de un programa de las características del PCSP requiere contar con un conjunto de información contable no disponible en los sistemas de información actualmente vigentes en Carabineros. En efecto, y tal como se ha señalado en las líneas precedentes, el procedimiento de estimación de costos de funcionamiento del programa ha sido desarrollada específicamente para los fines de esta versión de la Evaluación de Programas Gubernamentales. De esta forma, aplicando la metodología descrita se obtiene el

⁶⁰ Para la obtención de los valores contenidos en la tabla se utilizó la información estimada por Carabineros a partir de la deducción de las UVE promedio ofrecidas por cuartel (2013), de la demanda de los componentes que obligatoriamente deben ser provistos (procedimientos, órdenes judiciales), la estimación de demanda por fiscalizaciones quedando el remanente de las UVE's ofrecidas como disponibles para la prestación de servicios de vigilancia. No se pro ratean recursos al componente Servicios Extraordinarios tomando en cuenta que se ha estimado pertinente no incluirlo en la presente evaluación.

⁶¹ Incluye las tres fuentes de gasto: gasto devengado del presupuesto asignado, gasto de transferencias de otras instituciones públicas y aporte de terceros (recursos consignados en 2, Extrapresupuestarias, del cuadro Fuente de Financiamiento del Programa). No incluye información de gastos de administración.

Cuadro 12, generado a partir de la información reportada por la Institución mediante el Anexo 5 de antecedentes presupuestarios y gastos del PCSP.

Cuadro 12: Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2010-2013 (Miles de \$ 2014)

Año	Presupuesto Inicial del programa (a)	Gasto Devengado (b)	% ⁶² (b/a)*100
2010	\$ 282.329.851	\$ 274.041.890	97,1%
2011	\$ 332.530.439	\$ 318.930.052	95,9%
2012	\$ 325.839.509	\$ 310.968.339	95,4%
2013	\$ 343.851.886	\$ 329.909.871	95,9%

Fuente: Anexo N°5 de antecedentes presupuestarios y gastos elaborado por Carabineros

Tal como puede observarse, en todos los años analizados la ejecución del presupuesto institucional supera el 95%, observándose como principal causa de la subutilización una sub ejecución del presupuesto destinado a bienes y servicios de consumo, la que alcanza su mayor magnitud el año 2012 con un 78% de ejecución. A la fecha de realización de este informe no se cuenta con antecedentes que permitan explicar la causa de dicha sub utilización de los recursos asignados a dicho ítem en dicho año.

3.3. Aportes de Terceros

En las líneas precedentes se ha descrito el mecanismo mediante el cual se efectuó las operacionalizaciones que permitieron avanzar en la caracterización del programa desde una perspectiva financiero/presupuestaria. Este método parte del supuesto que la totalidad del presupuesto con que se financia el programa proviene del presupuesto anual de la institución. No obstante esta decisión metodológica, en las conversaciones sostenidas con actores institucionales se señala expresamente que la institución recibe aportes tanto de instituciones privadas como públicas (fundamentalmente Municipios y Gobiernos Regionales) los que van desde la compra de vehículos, la sesión en comodato de terrenos hasta el cofinanciamiento de la construcción de cuarteles policiales que se integran al Plan Cuadrante. Cuantificar la importancia relativa de estos aportes en el presupuesto del programa no resulta una tarea sencilla, ya que si bien es cierto en las reuniones efectuadas con la Institución se reconoce la existencia e importancia de estos aportes, no se cuenta con una valorización detallada de los mismos, particularmente en el caso de las sesiones de terrenos. Para dimensionar la magnitud e importancia de los aportes el panel focalizó su atención en la información registrada en el Sistema Nacional de Inversiones de todas las iniciativas de inversión de Comisarías, Sub Comisarías, Tenencias y Retenes de la Región Metropolitana⁶³ que recibieron recomendación favorable⁶⁴ durante el periodo 2010-2013 (RATE RS). El detalle de dichas iniciativas así como los montos totales recomendados de las mismas se presenta en el

⁶² Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

⁶³ Se escogió la Región Metropolitana puesto que el programa ya operaba en todas sus comunas al inicio del periodo de análisis comprendido por la EPG. De esta forma toda la inversión analizada puede vincularse directamente a la ejecución del Programa.

⁶⁴ Es importante señalar que la información de montos con recomendación favorable se usa como un proxy de inversión efectiva en ausencia de otros antecedentes que permitan hacer la cuantificación exacta de los recursos recibidos desde otras fuentes para financiar la implementación del Programa.

Cuadro 13.

Cuadro 13: Proyectos de cuarteles policiales con recomendación favorable del Sistema Nacional de Inversiones (2010-2013, en moneda de Diciembre de 2013)

Nombre Iniciativa	Fuente Financiamiento		Total general
	F.N.D.R.	SECTORIAL	
Construcción Comisaria Pedro Aguirre Cerda		2.365.668	2.365.668
Reparación Quinta Comisaria De Conchalí	278.147		278.147
Reposición 24ª Comisaría Melipilla		2.912.619	2.912.619
Reposición y relocalización de la 8ª Comisaría de Colina	1.706.013		1.706.013
Reposición con Relocalización De La Subcomisaria Paine	29.066		29.066
Reposición de La Subcomisaria Peñaflor		1.877.988	1.877.988
Reposición de La Subcomisaria San Bernardo Centro		1.625.163	1.625.163
Construcción Tenencia Los Trapenses, Lo Barnechea		438.720	438.720
Reposición de La Tenencia De Carabineros Pirque	1.170.611		1.170.611
Reposición y Elevación de cat. a Tenencia del Reten Champa		674.408	674.408
Total	3.183.837	9.894.566	13.078.403

Como puede observarse, durante el período cubierto por la evaluación 10 iniciativas de inversión recibieron recomendación favorable, las que se dividen en 4 de Comisarías, 4 de Subcomisarías, y 2 de tenencias. De las 10 iniciativas 4 tienen como fuente de financiamiento el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, totalizando recursos por una proporción del 24,3% del total del presupuesto de inversión en cuarteles de la Región Metropolitana para el período de análisis.

Recuperación de Gastos (Ver Notas Técnicas, XVI¹⁴).

Análisis no aplica al PCSP puesto que el programa no requiere de pagos por parte de sus usuarios por la prestación de servicios policiales.

4. EFICIENCIA

4.1. A nivel de resultados intermedios y finales.

La estrategia de PCSP basada en coberturas territoriales de comunas, tiene como consecuencia que el número de habitantes de las comunas donde el programa se encuentra instalado se asimila a la población beneficiaria. Con ello no se hace posible desagregar o efectuar distinciones mayores en la población beneficiaria efectiva de los servicios del Plan Cuadrante, por ejemplo connotaciones entre los sectores urbanos y rurales de las comunas focalizadas, distinciones entre los hogares beneficiarios y domicilios de actividades comerciales, o indagaciones con enfoque de género en los perfiles de demanda por servicios, entre otros.

Con ello, el panel asume que la población objetivo, en los términos definidos por el plan, alcanza el rango entre un 83% y más de un 88% de la población nacional (potencial) en el lapso 2010 – 2013, tal como se describió en el apartado de “focalización del programa”. Al mismo tiempo, la cobertura de la población beneficiaria con respecto a la población objetivo alcanza 100% tal como se muestra en el

Cuadro 14.

Cuadro 14: Cobertura de población beneficiaria del PCSP

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Población Beneficiaria	Cobertura de Población Beneficiaria respecto de la Objetivo (%)
2010	17.094.270	14.104.274	14.104.274	100,0%
2011	17.248.450	14.104.274	14.104.274	100,0%
2012	17.402.630	14.610.031	14.610.031	100,0%
2013	17.556.815	14.993.997	14.993.997	100,0%
% Variación 2010-2013	2,7%	6,3%	6,3%	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por Carabineros, Censo 2002 y la Encuesta CASEN 2011.

Considerando dicha población beneficiaria, al analizar su evolución en conjunto con la evolución del presupuesto del programa se puede tener una primera medición de las variaciones costo efectividad del PCSP, tal como se despliega en el Cuadro 15.

Cuadro 15: 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 y la Encuesta CASEN 2011

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 Cuadrante⁶⁵. 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.

Asimismo, tal como se ha señalado anteriormente, al desagregar del gasto se observa que una proporción mayoritaria se asigna a personal, proporción que tiende a disminuir hacia fines de la ventana considerada para la presente evaluación (2013). Al mismo tiempo, los gastos en Bienes y Servicios de Consumo aumentan levemente su importancia relativa (3%) entre los años 2010 y 2013; a su vez, los gastos en Inversión se mantienen estables durante todo el período. Sin embargo de lo anterior, el año 2011 se observa una alteración de las tendencias en todos los componentes del gasto, tal como se muestra en el Cuadro 16. En este punto resulta relevante destacar que estas pequeñas variaciones en la composición del gasto se producen en el contexto de un aumento permanente en el presupuesto disponible para el Plan Cuadrante, necesario para aumentar su cobertura a nuevas comunas.

⁶⁵ A manera de ejemplo, el año 2013 se destacan la incorporación al PCSP de las comunas de Longaví, Teno, Requinoa y Maule con proporción de población rural de 90,8%, 73,3%, 60,8% y 60,7% respectivamente.

Cuadro 16: Porcentaje del gasto del PCSP por Subtítulo 2010-2013 (Miles de \$ 2014)

Año	Gasto en Personal (%)	Gasto Bienes y Servicios Consumo (%)	Gasto en Inversión (%)
2010	85	14	1
2011	73	19	8
2012	82	17	1
2013	81	17	2

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

Con estos antecedentes a la vista se 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.

4.2. A nivel de actividades y/o componentes. Relaciona gastos con productos

Tal como se ha señalado en los párrafos precedentes, si bien el gasto por componente no ha sido desagregado por la institución, el panel efectuó una operacionalización del gasto por componente a partir de proporción de las Unidades de Vigilancia Equivalente ofrecidas en cada componente en y el total de UVE's ofrecidas el año 2013. Al aplicar dicha proporción al total de gastos anuales se obtiene una estimación del gasto del componente en cada año, la que se despliega en el Cuadro 17.

Cuadro 17: Gasto por Unidad de Producto 2010-2013 (Miles de \$ 2014)

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

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

Tal como era esperable considerando el método de estimación utilizado y el hecho de que en la población atendida todos los sujetos reciben las prestaciones de todos los componentes del programa, los componentes con costos de producción unitarios mayores son aquellos que requieren la mayor cantidad de Unidades de Vigilancia Equivalente ofrecidas, esto es, el componente de procedimientos policiales (con un monto por beneficiario que va entre los \$8.901 y \$10.358 en los años 2010 y 2011 respectivamente) y el componente de patrullajes preventivos (con un valor por beneficiario que va entre \$7.693 y 8,953 en los años 2010 y 2011 respectivamente). 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, el alto número de procedimientos policiales y patrullajes preventivos efectuados, sumado

a la indivisibilidad de la prestación de dichos servicios en la población beneficiaria redundan finalmente en un mayor costo unitario por usuario.

Finalmente, se observa que consistente con lo destacado previamente en términos de que el aumento en los gastos devengados ha sido mayor que el aumento en la población atendida, se observa un aumento unitario por beneficiario muy similar en todos los componentes, alcanzando un 13,2% de variación entre el año 2010 y 2013. Este valor constituye la medición más precisa de reducción en la eficiencia en el uso de los recursos del programa producto del aumento de los gastos por sobre el aumento en la población atendida en la ventana de evaluación del programa.

4.3. Gastos de Administración.

No se pudo estimar los gastos de administración del Plan Cuadrante.

5. Conclusiones Sobre El Desempeño Global

Conclusiones

Una vez efectuados todos los análisis de información considerados por la modalidad de Evaluación de Programas Gubernamentales procede formular las principales conclusiones del estudio

En primer lugar, para la ventana de evaluación considerada se observa un incremento permanente tanto del número de beneficiarios efectivos como del presupuesto institucional, siendo levemente mayor el aumento del gasto que el aumento en el número de beneficiarios. Esta diferencia en el ritmo de crecimiento se debe principalmente a la incorporación paulatina de comunas con menor densidad poblacional. Tanto el crecimiento del presupuesto como el crecimiento de la cantidad de comunas atendidas son consistentes con las prioridades establecidas en al comienzo de la administración del Presidente Piñera, en donde se contempló expresamente un aumento de más de 10.000 funcionarios en la fuerza policial y el aumento de cobertura de 100 a 150 comunas hacia el año 2013. Se destaca el hecho de que la implementación del programa en nuevas comunas se traduce en dos acciones de diferente naturaleza: la introducción del modelo de operación que constituye la esencia del programa y la eliminación del déficit entre oferta y demanda por servicios policiales, mediante la complementación de los recursos humanos y materiales preexistentes con la compra de nuevo material policial y la incorporación de nuevos funcionarios a la dotación de los cuarteles en aquellos territorios en donde el programa se ha implementado

Por otro lado, el Plan Cuadrante supone un esfuerzo por mejorar la eficacia y eficiencia del uso de recursos destinados a satisfacer las demandas por seguridad de la ciudadanía, sin embargo, no es posible establecer su contribución efectiva a la reducción del delito y/ de la percepción de exposición al mismo. Si bien se identifica el problema (aumento de estadísticas delictuales y de la inseguridad), no existe por parte de la institución un desarrollo causal que establezca en profundidad y de manera detallada las relaciones a la base de dicho problema y, por lo tanto, arroje las líneas de acción mediante las cuales se lo pueda resolver. Sí bien existe una formulación causal general que sitúa a la acción de Carabineros y su Plan Cuadrante desempeñando un rol especialmente en el ámbito de la prevención policial, su contribución al logro de dicho objetivo no ha sido aislada con precisión debido, entre otras razones, al hecho de que en el fenómeno participan múltiples actores y no es posible medir el grado en que las acciones de cada uno de ellos ha contribuido en la obtención de los resultados constatados en la práctica⁶⁶. En esa línea, el programa adolece de un esquema causal que relacione el modo y medida en que cada componente se asocia al cumplimiento del propósito, no sólo en términos numéricos (aporte a la cobertura de demanda) sino que sustantivos (aporte a la generación de comunidades seguras). Una mayor cobertura de las demandas en cada componente ciertamente contribuye a que se satisfaga de manera global el conjunto de las demandas, operando una lógica de sumatoria, que poco dice en términos analíticos respecto del aporte específico de cada componente al logro de la situación implícita en el propósito. ¿Son los patrullajes, el cumplimiento de órdenes judiciales o el despliegue en la calle realizando procedimientos policiales, lo que más contribuye a que existan comunidades urbanas seguras? No existe respuesta para esa pregunta. Por último, si se consideran los resultados agregados con los indicadores disponibles (victimización) no es posible establecer con la información una relación entre el gasto en la provisión de los servicios y sus efectos en la población.

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 en las comunas en donde se ha implementado el programa. Lo anterior, a pesar de que de acuerdo con la modalidad de implementación del PCSP, al momento de la incorporación de una

⁶⁶ Esta situación tiene como consecuencia metodológica que no sea posible determinar en forma lineal cuáles son los efectos del PCSP. Adicionalmente, el Plan Cuadrante no registra una línea base respecto de la cual pueda evaluarse sus eventuales impactos.

unidad al PCSP no debería existir en ella déficit en la relación entre oferta y demanda por servicios policiales. Adicionalmente, detrás de dicho promedio nacional, la situación de las unidades policiales no es homogénea. Sólo el 30,9% de ellas no presenta déficit (88⁶⁷ cuarteles, sobre un total de 285). Profundizando más aún, y por el otro extremo, se observa que del 69,1% restante, el 16,8% (33 cuarteles) presenta un déficit mayor al 33%, es decir, en los cuales su oferta real de servicios policiales no llega a cubrir 2/3 de la demanda por servicios policiales de sus comunidades objetivo; y el 2,5% (5 cuarteles) no cubre siquiera la mitad de su demanda. Ello tiene como consecuencia práctica, no sólo que hay parte de la población objetivo que no está teniendo acceso equitativo a los servicios policiales, sino que dichos servicios se ofrecen en medidas diferentes según los territorios de los que se trate, existiendo comunas con alta cobertura y comunas con baja cobertura. Por otro lado, las coberturas por factor de la demanda tampoco son homogéneas, existiendo componentes que tienen normativamente un carácter obligatorio (por lo que se cubren teóricamente en un 100%) y otros que al carecer de dicha condición, quedan sujetas a la disponibilidad de oferta remanente tras el cumplimiento de las anteriores. Que el componente asociado a las actividades preventivas corresponda a esta última situación es importante, por cuanto se refiere a uno de los principios que inspira el PCSP, además de ser el que mayor demanda estimada por servicios policiales tiene. La cobertura promedio nacional alcanza al 79%⁶⁸ y sólo el 26,3% de los cuarteles tiene una cobertura total. Un 7,7% (22 cuarteles) tiene una cobertura igual o menor al 10% para el componente de prevención, y un 6% (17 cuarteles) tiene una cobertura igual a cero. De éstos últimos, 10 corresponden a comunas urbanas y 7 a comunas rurales. El siguiente cuadro presenta algunos de los indicadores que sintetizan la relación entre oferta y demanda global y de sus componentes.

Cuadro 18: Síntesis de información programática (estimación año 2013).

Componente	N° comunas	N° unidades policiales	Población atendida	Porcentaje población potencial atendida	Indice Nacional cobertura Servicios Policiales	Porcentaje unidades con déficit
Patrullajes Preventivos	150	298	14.993.997	85,4	79%	74%
Procedimientos policiales	150	298	14.993.997	85,4	100%	0%
Fiscalizaciones	150	298	14.993.997	85,4	41%	77%
Ordenes Judiciales	150	298	14.993.997	85,4	100%	0%
Suma componentes	150	298	14.993.997	85,4	86%	69,1%

Elaboración propia en base a estadísticas facilitadas por Carabineros.

Al efectuar simulación de activación de oferta latente (dotación y vehículos operativos subutilizados) para la mitigación de los déficit, la estimación de déficit contrastando la oferta actual con la demanda al momento de implementar el programa, se observa que ambas simulaciones en conjunto permiten revertir la proporción de cuarteles que funcionan con déficit a menos de 5% de las unidades policiales analizadas. Este hallazgo resulta fundamental en dos dimensiones. Primero porque permite estimar que si la oferta potencial de las unidades policiales se activa en su totalidad (dotaciones y vehículos) en la prestación de servicios operativos, junto con el cumplimiento del estándar de ausentismo establecido por la institución (10,2%), ello permitiría que menos del 35% de las unidades policiales continuase con déficit. Para activar

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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

dicha capacidad se estima como fundamental el que el personal asignado a funciones operativas desempeñe la mayor parte de su jornada laboral en dichas actividades y no en tareas administrativas, de la misma forma que se requiere de una mayor cantidad de personal policial certificado y habilitado para conducir los vehículos asignados a cada repartición.

En segundo lugar el resultado de la simulación del escenario de déficit bajo la premisa que la demanda por servicios policiales se hubiera mantenido desde la incorporación de las unidades policiales al PCSP, pone de manifiesto la importancia de que la oferta por servicios policiales se adapte dinámicamente a las fluctuaciones de la demanda, acción que en la práctica no se observa en la actualidad.

Por otro lado, de las 50 comunas incorporadas en el período analizado, 18 tienen un porcentaje de población rural menor a 23%, pudiéndose considerar con pleno derecho como comunas urbanas⁶⁹. Las restantes 32 registran porcentajes de ruralidad mayores, representando comunas que pueden ser denominadas como rurales. De estas últimas, 10 comunas tienen una población rural igual o mayor al 50% (Calbuco, Chimbarongo, Las Cabras, Longavi, Maule, Panguipulli, Requinoa, San Clemente, Santa Cruz y Tenorio) y una de ellas tiene 90% de población rural (Longavi)⁷⁰.

El carácter urbano no se incluye en el diseño del Plan como criterio de acceso al PCSP, sin embargo, la estrategia metodológica y operativa del Plan sí fue diseñada para ser implementada en contextos urbanos. Su ejecución en zonas rurales implica en la práctica que el PCSP se implementa en territorios que no reúnen las condiciones de densidad poblacional y extensión territorial para los cuales el programa ha sido diseñado. Este problema aumenta en magnitud si, tal como ocurre en la práctica, el programa comienza a ser implementado en comunas con mayor proporción de población rural. Tanto la metodología de cálculo utilizada en términos de UVEs, como el propio diseño del despliegue operativo en terreno, han sido diseñados para la prestación de servicios policiales en contextos urbanos, por lo que su ejecución en sectores rurales puede tener, al menos, efectos en la pertinencia de las acciones y en sus resultados y eficacia.

Al analizar la dimensión económica del programa, se describió el procedimiento a partir del cual se pudo efectuar las estimaciones de sus indicadores económicos considerando, entre otros supuestos que la totalidad del presupuesto del programa se financia con presupuesto institucional. Utilizando esta perspectiva se observa que el presupuesto del programa ocupa alrededor de un 45% del presupuesto de Carabineros, hecho que se refleja con pequeñas variaciones en todos los años de la ventana de evaluación considerada. Considerando que el programa se ha implementado en comunas en las que reside más del 85% de la población del país y que en aquellas unidades policiales donde se implementa todos los recursos originales más los adicionales que permiten eliminar las brechas entre oferta y demanda por las cuales el programa se implementa se ponen al servicio de la provisión de los servicios policiales, cabe preguntarse respecto a la fracción del presupuesto de Carabineros que no financia el PCSP pero que financia el funcionamiento de instancias que prestan apoyo al PCSP. Tal es el caso del Alto Mando Instituciones, la Direcciones y prefecturas, la Escuela de Carabineros, y las unidades operativas especializadas del Programa (Ej: CENCO), sobre todo considerando el hecho de que la información facilitada por Carabineros no permite efectuar análisis de gastos en administración. La

⁶⁹ 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).

⁷⁰ Dado que se trata de una fórmula de priorización de comunas y sólo se cuenta con información acerca de las comunas seleccionadas y no de las eventualmente excluidas, no puede hacerse un juicio sobre la selección en sí, pero sí sobre las características de las comunas priorizadas, al menos en términos de su naturaleza urbana o rural.

información analizada por el panel no permite identificar la proporción del 55% del presupuesto de Carabineros distinto al Plan Cuadrante que se destina específicamente a apoyar la gestión del programa.

Por otro lado se observa que dado que algunos componentes tienen una demanda mayor que otros (medida en unidades de vigilancia equivalente) y que algunos de ellos deben ser obligatoriamente atendidos por la institución, el peso específico de dichos componentes en el presupuesto institucional también resulta significativo. Tal es el caso de los recursos destinados a la provisión del componente de procedimientos policiales el que requiere aproximadamente un 46% de la oferta disponible de recursos policiales para ser satisfecha. Luego en un segundo nivel de importancia se destina recursos policiales al otro componente obligatorio: las Órdenes Judiciales las que dada la baja magnitud de demanda (10%) no revisten la importancia de los procedimientos policiales. Algo similar ocurre con la demanda por fiscalizaciones la que tampoco implica el uso de una gran proporción de los recursos disponibles (aproximadamente un 5%). Ahora bien, el cuarto componente de patrullajes preventivos requiere del uso de todo el saldo de recursos policiales disponibles luego de haber satisfecho la demanda por los otros componentes, concentrando el 40% de los recursos del programa. No obstante el alto porcentaje de recursos destinados a generar oferta para este componente, se observa que dado el alto valor de la demanda y considerando el hecho de que se debe privilegiar la prestación de servicios policiales en los componentes obligatorios, el 40% recién señalado resulta insuficiente para satisfacer su demanda, siendo este el componente de patrullajes el que presenta el menor índice de cobertura tal como se señaló en la sección de focalización del programa.

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. En tal sentido destacan los aportes en equipamiento y/o sesión de espacios para la construcción de cuarteles. También resulta significativa la cantidad de recursos obtenida vía FNDR y que son evaluados en el Sistema Nacional de Inversiones, cantidades que no se reflejan en el presupuesto del programa y que hacen que el valor unitario de las prestaciones descritas en la presente evaluación sea incluso superior al constado en este documento.

En opinión del panel, los sistemas de monitoreo y evaluación institucionales procesan y reportan abundante información útil para la gestión operativa del PCSP. No obstante lo anterior, los indicadores de la Matriz de Marco Lógico vigente desde la EPG del año 2007 no representan en la práctica una guía institucional respecto de la cual medirse y no están incorporados de manera directa en el SIICGE.

Junto con todo lo anterior, el panel destaca que a la fecha y, en forma paralela a la presente evaluación, Carabineros ha impulsado un amplio proceso de revisión y perfeccionamiento de diversos aspectos del PCSP, canalizados a través de la contratación de una serie de estudios y líneas de apoyo a la Universidad Católica de Chile. Es de esperar que el resultado de dichas acciones, junto con los de la presente evaluación, redunden en el mejoramiento de los procesos de producción de los componentes que constituyen el Plan Cuadrante, mejorando su eficacia y alcance.

III. RECOMENDACIONES

- El panel considera que es necesario, en primer lugar, analizar 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. Algunos estudios disponibles (Tudela, 2003; 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 ese componente sea fortalecido, más aún cuando el análisis establece que es el que presenta, después del de fiscalizaciones, una menor cobertura y, a la vez, el que exhibe mayor demanda. Si

bien la tarea de aislar los efectos específicos de la estrategia en general y del componente de prevención en particular no es una tarea sencilla desde un punto de vista metodológico, la materialización de una evaluación de impacto del programa permitiría alcanzar un mayor nivel de certeza sobre sus efectos reales, aspecto de particular importancia considerando el volumen de recursos que se destina anualmente al financiamiento del programa..

- Junto con fortalecer los componentes que mayor relación evidencien con el cumplimiento del propósito, en particular el componente de patrullajes preventivos, se debe establecer cursos de acción para eliminar o reducir significativamente los déficits existentes. Ello tiene que ver, por un lado, con un adecuado abordaje de aquellos elementos que están en el ámbito de control del programa que se han demostrado como relevantes para explicar las brechas, y por otro, con elementos que no están directamente bajo su campo de control, pero que inciden en su capacidad de dar respuesta a las demandas.
- La existencia de déficits relacionados con el incremento subóptimo de la oferta, hace necesario mayores incrementos de unidades de vigilancia ofertadas en las comunas que presentan los déficits, esto es, personal y vehículos operativos. 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.
- 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.
- Adicionalmente, se ha evidenciado la existencia de procedimientos que sobrecargan la labor policial y respecto de los cuales podrían tomarse cursos de acción para su reducción. El ejemplo más relevante en esta línea corresponde a las alertas generadas por los sistemas de alarmas de seguridad de empresas privadas, cuya operación redundante en que aproximadamente el 20% del total de llamadas recibidas por CENCO corresponda a sistemas de seguridad privados, de las cuales a su vez, el 99% consiste en falsas alarmas. Por ley, Carabineros debe acudir a dichos llamados, generando procedimientos policiales que la mayoría de las veces son espurios, distrayendo energías y recursos operativos. En este punto, una propuesta es la de desvincular el funcionamiento de dichos sistemas con la acción directa de la policía, estableciéndose mecanismos por parte de las empresas que permitan comprobar la existencia de emergencias reales y limitando la acción policial sólo a ellas. 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 el aumento paulatino de la cobertura se ha traducido en la incorporación de comunas con un creciente porcentaje de su población que reside en 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.
- 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 evaluación. 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

- 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 vinculado a resultados observables. 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 EPG efectuada al programa 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. 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.

BIBLIOGRAFIA

- 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.).
- Carabineros de Chile (2010) “Manual Operativo Plan Cuadrante Seguridad Preventiva”.
- Dammert, L. (2001). Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina. EURE, 27(82), 5-20.
- Dammert, L. (2009) ¿Falsa alarma? Temor, crimen y opinión pública en Chile. En: R. Cordero (ed.), Sumando Opiniones: Encuestas, Opinión Pública y Cambio Político en Chile. Santiago: Editorial Universidad Diego Portales.
- Dammert, L. y Malone, M. (2003). Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile. Bulletin of Latin America Research, 22(1), 79-101.
- Fruhling, H. (2003) “Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?” CESC. Santiago de Chile.
- Kessler, G. (2009) “El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito”. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lagos, M. y Dammert, L. (2012) “La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina”. Corporación Latinobarómetro.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013) “Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Vigilancia Policial”. División de evaluación social de inversiones.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública(2010), Plan de Seguridad Pública 2010-2014 (CHILESEGURO)
- PNUD (2013) “Informe de Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: seguridad ciudadana con rostro humano, diagnóstico y propuestas para América Latina”.
- Salamanca, F. (2004) “Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad”. CESC, Santiago de Chile.
- Shaw, M. y Travers, K. (2007) “Estrategias y mejores prácticas en prevención del delito con relación a reas urbanas y juventud en riesgo. Actas del Taller realizado en el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia penal”. Centro internacional para la prevención de la criminalidad.
- Torres, E. y De la Puente, P. (2001) “Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década”. Revista Mad, [S.l.], n. 4, jul. 2011. ISSN 0718-0527. Disponible en: <<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/14830/15193>>
- Tudela, P. (2012) “La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile”. Rev. Crim., Volumen 54, número 1, enero-junio 2012, pp. 341-366, Bogotá, D. C., Colombia.

ANEXO 1: Reporte sobre el estado y calidad de la información disponible para evaluar el programa.

Nombre	Sistema automatización de Unidades Policiales (AUPOL)
Descripción	<p>Sistema que automatiza las funciones que se llevan a cabo en las Unidades Operativas, registrando eventos policiales, sean estas constancias, denuncias y detenidos. El sistema permite, una vez ingresados los datos, generar automáticamente el Parte al Tribunal, lo que disminuyendo los errores de digitación y aumentando la consistencia y confiabilidad de los datos.</p> <p>Este Sistema genera un Archivo de Datos que contiene información de detalle respecto a un hecho del cual se ha dado cuenta al Tribunal, incluyendo información tanto del hecho policial como del detenido, denunciante, afectado y/o otras personas involucradas en el mismo.</p> <p>La información generada por este Sistema es registrada a nivel de cuadrante, el cual es obtenido automáticamente a partir del ingreso de la dirección de ocurrencia de un hecho policial. Los datos registrados en el Sistema son la principal fuente de información para los efectos del cálculo de la demanda asociada a los factores de prevención y procedimientos correspondiente a cada uno de los cuadrantes, como asimismo, previo análisis por parte de las Oficinas de Operaciones de cada una de las Unidades Operativas, focalizar espacial y temporalmente los recursos humanos y logísticos asociados a cada cuadrante.</p>
Período de vigencia	1995 – 2014
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Totalidad de Unidades Territoriales del país.
Frecuencia de medición	Diaria
Campos / Variables	<p>Las tablas transaccionales asociadas a los partes policiales son:</p> <p>Partes Tabla que registra la información asociada a los diversos tipos de partes policiales</p> <p>Individuos Tabla que registra la información de personas asociadas a un parte policial y relacionadas con él por su llave primaria y cuyo campo “Calidad persona” determina si se trata de un detenido, de un denunciante, de un afectado o de cualquier otro tipo de participante en el hecho policial</p> <p>Vehículos Tabla que registra la información de vehículos asociados a un</p>

parte policial y relacionarlos con él por su llave primaria

Las tablas a su vez contienen, entre otros, los siguientes campos:

TABLA PARTES

Número del Parte

Clasificación del Parte (Ej.: 1:Detención, 2:Denuncia)

Fecha del Parte

Fecha en la cual ocurrió el hecho

Hora en que ocurrió el Hecho (Ej.: 20 hrs.)

Lugar en que ocurrió el hecho (Ej.: Eriazo, Habitado)

Número de Denunciantes

Número de Otros Participantes

Número de Detenidos

Intersección de Calles donde ocurrió el hecho

Intersección de Calle Alternativa donde ocurrió el hecho

Tipo del Bien (Equipo de Oficina, Línea Blanca)

Altura de la calle donde ocurrió el hecho (Ej.: Alt. 2389)

Tipo Intimidación (Ej.: Explosivos, Arma de Fogueo)

Monto Sustraído (Ej.: 1:Hasta 100.000, 2:Entre 100000)

Número de Armas Empleadas

Número de Armas Incautadas

Número de Armas Blancas

Número de Armas Contundentes

Número de Armas de Fuego Cortas

Número de Armas de Fuego Largas

Número de Explosivos

Número de Vehículos Participantes

Características del Caso (Ej.: 2:Tirón de Bolsa, 3:Fuerza)

Año del Parte

Código del Juzgado designado

Código del Delito cometido

Código de la Comuna

Código de la Comisaría

Descripción detallada del Parte

Clase del Accidente (Ej.: Transito o Ferroviario)

Tipo de Accidente (Ej.: Atropello, Volcadura, etc.)

Ubicación Relativa del Accidente

Carretera de Ocurrencia del Delito

Número del Kilómetro de Ocurrencia

Causa Basal del Accidente

Estado Atmosférico (Nublado, Lluvia, Despejado)

Luminosidad reinante en el lugar de los Hechos

Si existe Luz Artificial o no en el lugar

Estado de la Luz Artificial (Bueno o Malo)

Calzada en donde ocurrió el Accidente

Tipo calzada (Ej. Asfalto, Adoquín, Otro)

Estado en que se encuentra la Calzada

Demarcación reinante en el lugar

Tipo de Señalización existente en el lugar
Concurre SIAT al lugar de los hechos
Tipo de Documento de una Infracción

TABLA INDIVIDUOS

Número Correlativo de un individuo en particular.
Sexo
Estado Civil
Nacionalidad
Edad del Individuo
Calidad de Persona (Ej. Detenido, Denunciante, Afectado, etc.)
Actividad u Oficio
Nivel de Instrucción
Domicilio
Lesión
Código del Juzgado
Número del Parte
Año
Código de la Comisaría
Altura de la Calle donde reside el Individuo
Comuna donde vive el Individuo
Tipo del Individuo (Conductor, Pasajero o Peatón)

TABLA VEHÍCULOS

Correlativo del Vehículo Participante en un Accidente de Transito
Placa Patente Única del Vehículo
Tipo Vehículo (Ej. Vehículo Escolar, Taxi, Camión)
Nacionalidad del Individuo (Ej.1:Chilena, 2:Peruana, 7:Otras)
Tipo de Servicio (Ej. Taxi Colectivo, Bus Escolar)
Consecuencias del Accidente
Vía en la cual acaeció el Accidente
Dirección en que ocurre el Accidente
Maniobra realizada
Marca del Automóvil
Modelo
Color del Vehículo
Año de Fabricación del Vehículo
Correlativo del Individuo
Código del Juzgado
Numero de Parte
Año del Parte
Código del Destacamento o Comisaría

TABLAS DE REFERENCIAS

Comisarías
Comisarías Comunas
Comunas
Cuadrantes

	Delito Grupo delitos Delitos Destacamentos Funcionarios Juzgados Prefecturas Prefecturas Provincias Provincias Regiones Zonas
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p>La base de datos AUPOL contiene información fundamental para el cálculo de indicadores estratégicos del PCSP. Sin embargo el énfasis del sistema está dirigido a la gestión de los cuarteles policiales y no al monitoreo estratégico institucional, lo que se evidencia en que el cálculo de indicadores compilados requiere de un despliegue de horas hombre significativo, lo que redundará en una baja periodicidad de cálculo atendiendo la relevancia de los indicadores que pueden calcularse con ella.</p> <p>Por otro lado, al igual que los otros sistemas institucionales mencionados no se distingue con claridad la contribución de este sistema al cálculo de los indicadores de la Matriz de marco Lógico, razón por la cual resulta esencial que la Institución declare con precisión en que indicadores utiliza efectivamente información almacenada y compilada en este sistema.</p>

Nombre	<i>Sistema Integrado de Información y Control de Gestión Estratégico (SIICGE)</i>
Descripción	<p>Herramienta que permite medir ciertos aspectos clave de la actuación de los cuarteles operativos del país mediante el uso de indicadores de actualización periódica.</p> <p>Cada uno de los indicadores incorporados al sistema se vincula al cumplimiento de objetivos específicos, éstos han sido construidos con información propia, fuentes externas o con una mixtura útil para conocer el estado de avance de la Institución en la consecución de sus propósitos.</p> <p>La consulta habitual y sistemática del sistema permitirá que el usuario conozca al detalle cuales son los criterios de medición, el rendimiento de una entidad a una fecha específica y su situación respecto a las metas definidas para el periodo. Este conocimiento se traduce en información a considerar en la planificación de los servicios policiales, a través de una mejor focalización de los recursos disponibles para ello.</p>
Período de vigencia	<i>2005-2014</i>
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Totalidad de Unidades Territoriales del país.
Frecuencia de medición	<i>Mensual</i>

Campos / Variables	<p>Indicadores de encuesta</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Victimización ENUSC</i> • <i>Victimización DEP ENUSC</i> • <i>Exposición frente al delito ENUSC</i> <p>Indicadores Institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Predictor de la Victimización</i> • <i>Tasa de detención</i> • <i>Eficacia de órdenes judiciales</i> • <i>Tiempo de respuesta</i> • <i>Asignación y disponibilidad y uso de recursos.</i>
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Al igual que los otros sistemas institucionales mencionados no se distingue con claridad la contribución de este sistema al cálculo de los indicadores de la Matriz de marco Lógico, razón por la cual resulta esencial que la Institución declare con precisión en que indicadores utiliza efectivamente información almacenada y compilada en este sistema.

Nombre	Proservipol
Descripción	Sistema de registro de datos al cual, el personal de las Unidades Territoriales registra los recursos humanos y logísticos asignados. Para el caso del personal, registra los servicios policiales que realiza cada uno de ellos y para el caso de los recursos logísticos (vehículos y armamento) la utilización de cada uno de ellos.
Período de vigencia	2003-2014
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Totalidad de Unidades Territoriales del país.
Frecuencia de medición	Mensual
Campos / Variables	<p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de servicio que realiza un Carabinero • Horario en que se realiza el servicio • Cuadrante al que se ha asignado el servicio • Factor de la demanda al que suma el servicio. <p>Personal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombres • Apellido Paterno • Apellido Materno • Grado. • Código de Funcionario. • Cargo o Función. • Fecha Presentación. <p>Vehículos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo • Marca • Patente

	<ul style="list-style-type: none"> • Sigla Institucional • Horario en que se realiza el servicio el vehículo. • Kilometraje inicial del vehículo al salir al servicio. • Kilometraje final del vehículo al finalizar el servicio. • Procedencia • Estado • Fecha Estimada nuevo estado • Nro. Documento. <p>Armas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo • Nro. de Serie. • Marca • Modelo • Estado • Fecha nuevo estado • Nro. Documento. • Fecha de Ingreso.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	La base de datos PROSERVIPOL contiene información fundamental para el cálculo de indicadores estratégicos del PCSP. Sin embargo el énfasis del sistema está dirigido a la gestión de los cuarteles policiales y no al monitoreo estratégico institucional, lo que se evidencia en que el cálculo de indicadores compilados requiere de un despliegue de horas hombre significativo, lo que redundará en una baja periodicidad de cálculo atendiendo la relevancia de los indicadores que pueden calcularse con ella

Nombre	Uve Calculo
Descripción	Sistema de registro de oferta y demanda de todos los cuarteles territoriales de Carabineros, agregada y diferenciada por factor.
Período de vigencia	2005-2014
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Totalidad de Unidades Territoriales del país.
Frecuencia de medición	Semestral
Campos / Variables	<p>Información de la Unidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alta Repartición • Repartición • Comuna • Cuartel <p>Dotación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escalafón • Licencias Feriado o permiso • Fuerza Efectiva • Personal de O y S <ul style="list-style-type: none"> ○ Jefes ○ Servicios de Guardia ○ Telefonistas

- Administrativos
- SIP
- Personal Agregado
- Personal Otros Escalafones
 - Agregado a otro cuartel
- Disponible servicio en la población
- Personal agregado desde otra unidad

Disponibles Servicio

- Oferta Cuartel Fijo
- Oferta Radio Patrullas
- Oferta Furgones
- Oferta Motos Todo Terreno
- Oferta Motos Tránsito
- Oferta Cuarteles móviles
- Oferta Camionetas AP
- Oferta de Jeep
- Oferta vehículo perro policial
- Oferta de Caballos
- Oferta de Perros policiales
- Oferta de Lancha
- Oferta de Buses lanza agua
- Oferta de Carabineros de Infantería

Demanda de Servicios

- ✓ Preventiva
 - Cuadrante
 - Nivel del delito
 - Km. Lineales
 - Población
 - Delitos
 - Robos
 - Hurtos
 - Homicidios
 - Drogas
 - Lesiones Graves
 - Lesiones Menos Graves
 - Lesiones Leves
 - Graves Accidente de Tto.
 - Menos Grave Accidente de Tto.
 - Leves Accidente de Tto.
 - Violencia intrafamiliar.

Procedimientos:

Para cada tipo de procedimiento y por cuadrante

- Tiempo Promedio
- Cantidad
- 20%
- Tiempo Total Minutos

Fiscalización

Para cada tipo de local y por cuadrante

- Cantidad

	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo demora la fiscalización • Tiempo total Minutos <p>Servicios Extraordinarios Para cada tipo de servicio y por cuadrante</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mes • Dia • Hora • Horas • Oficiales involucrados • Personal Involucrado • Recursos logísticos utilizados
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p>La base de datos UVE cálculo contiene información fundamental para el cálculo de indicadores estratégicos del PCSP. Sin embargo el énfasis del sistema está dirigido a la gestión de los cuarteles policiales y no al monitoreo estratégico institucional, lo que se evidencia en que el cálculo de indicadores compilados requiere de un despliegue de horas hombre significativo, lo que redundará en una baja periodicidad de cálculo atendiendo la relevancia de los indicadores que pueden calcularse con ella.</p> <p>Por otro lado, al igual que los otros sistemas institucionales mencionados no se distingue con claridad la contribución de este sistema al cálculo de los indicadores de la Matriz de marco Lógico, razón por la cual resulta esencial que la Institución declare con precisión en que indicadores utiliza efectivamente información almacenada y compilada en este sistema.</p>

Nombre	CAD
Descripción	<p>Sistema de Despacho de Procedimientos Policiales, basándose en la cartografía digital, base actualizada de maestro de calles y direcciones, utilizada por la Central de Comunicaciones, CENCO, con el objeto de administrar, gestionar, distribuir y coordinar, los recursos humanos y logísticos de Carabineros de Chile, frente a las necesidades o requerimientos de seguridad que la comunidad solicita. Permitiendo evaluar y controlar, el desempeño profesional del personal de Carabineros, que desarrolla funciones operativas en las distintas Unidades Policiales de la región metropolitana como de las distintas provincias distribuidas a nivel nacional.</p>
Período de vigencia	20012-2014
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Totalidad de procedimientos policiales ingresados al nivel 133 de las unidades territoriales en las cuales se ha implementado el sistema.
Frecuencia de medición	Mensual
Campos / Variables	<ul style="list-style-type: none"> - Hora de la llamada - Origen

	<ul style="list-style-type: none"> - Delito - Prioridad - Despacho - Hora del despacho - Asignación <ul style="list-style-type: none"> • Personal • Vehículo - Hora de llegada asignado - Resultado <ul style="list-style-type: none"> • No es procedimiento policial • Solucionado en el lugar • Control de identidad • Denuncia • Falsa alarma • Falsa Alarma alfa 2 • No se ubicó procedimiento • Terminado sin denuncia • Procedimiento administrativo
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p>La base de datos CAD contiene información fundamental para el cálculo de indicadores estratégicos del PCSP. Sin embargo el énfasis del sistema está dirigido a la gestión de los cuarteles policiales y no al monitoreo estratégico institucional, lo que se evidencia en que el cálculo de indicadores compilados requiere de un despliegue de horas hombre significativo, lo que redundaría en una baja periodicidad de cálculo atendiendo la relevancia de los indicadores que pueden calcularse con ella. Por otro lado, al igual que los otros sistemas institucionales mencionados no se distingue con claridad la contribución de este sistema al cálculo de los indicadores de la Matriz de marco Lógico, razón por la cual resulta esencial que la Institución declare con precisión en que indicadores utiliza efectivamente información almacenada y compilada en este sistema.</p>

Nombre	Reclamos
Descripción	El Sistema de reclamos de Carabineros de Chile tiene como objetivo, automatizar el proceso de ingreso de reclamos que se lleva a efecto en las diferentes Unidades y que por su importancia e impacto requieren de un análisis detallado.
Período de vigencia	
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Totalidad de Unidades Territoriales del país.
Frecuencia de medición	Mensual
Campos / Variables	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo Clasificación del Reclamo <ul style="list-style-type: none"> • Servicio • Vida Privada - Fecha de reclamo - Descripción del reclamo - Antecedentes del Reclamante

	<ul style="list-style-type: none"> • RUT • Apellido Paterno • Apellido Materno • Nombres • Comuna • Dirección • Teléfono • Celular • Email <p>- Antecedentes del Carabinero contra el cual reclama</p> <ul style="list-style-type: none"> • Código de funcionario <p>- Trámite Administrativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investigación • Primera Diligencia • Sumario <p>- Antecedentes del Investigador</p> <ul style="list-style-type: none"> • Código de Funcionario <p>- De la Investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nro. de documento que ordena la Investigación • Plazo de la Investigación <ul style="list-style-type: none"> ○ Desde ○ Hasta <p>- Búsqueda de reclamos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Repartición • Tipo de Clasificación • Clasificación • Escalafón • Grado • Estado • Fecha del Reclamo <ul style="list-style-type: none"> ○ Desde ○ Hasta
<p>Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación</p>	<p>La base de datos de reclamos contiene información fundamental para el cálculo de indicadores estratégicos del PCSP. Sin embargo el énfasis del sistema está dirigido a la gestión de los cuarteles policiales y no al monitoreo estratégico institucional, lo que se evidencia en que el cálculo de indicadores compilados requiere de un despliegue de horas hombre significativo, lo que redundaría en una baja periodicidad de cálculo atendiendo la relevancia de los indicadores que pueden calcularse con ella.</p> <p>Por otro lado, al igual que los otros sistemas institucionales mencionados no se distingue con claridad la contribución de este sistema al cálculo de los indicadores de la Matriz de marco Lógico, razón por la cual resulta esencial que la Institución declare con precisión en que indicadores utiliza efectivamente información almacenada y compilada en este sistema.</p>

ANEXO 2(a): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

NOMBRE DEL PROGRAMA: PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2001 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PUBLICA SERVICIO RESPONSABLE: CARABINEROS DE CHILE OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: "Contribuir a disminuir la victimización y mejorar la sensación de seguridad de la población."	1. Resultado (impacto)/eficacia Victimización: Porcentaje de hogares que han sido víctimas de delitos	$\frac{\text{Número de hogares encuestados que dicen haber sido víctimas de delitos} * 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}$	Encuesta de Victimización y Temor (ENUSC) Periodicidad: Anual	
	2. Resultado (impacto)/eficacia Temor al Delito: Porcentaje de hogares que dicen sentir alto temor de ser víctima de delitos	$\frac{\text{Nro. de personas hogares que dicen sentir alto temor a ser víctima de delito} * 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}$	Encuesta de Victimización y Temor (ENUSC) Periodicidad: Anual	
PROPÓSITO: Satisfacer las demandas de seguridad de la comunidad a nivel urbano	3. Resultado (intermedio)/calidad Evaluación de Carabineros: Porcentaje de personas que califican de muy bueno o bueno el desempeño de Carabineros de Chile.	$\frac{\text{Número de personas que evalúan como muy bueno o bueno el desempeño de Carabineros de Chile} * 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}$	Encuesta Percepción y evaluación PCSP (Collect) Periodicidad: Esporádica	
	4. Resultado (intermedio)/calidad Razones de No Denuncia asociada a la policía: Porcentaje de personas que no denunciaron por razones asociadas a la Policía	$\frac{\text{Número de personas que dice no haber denunciado por razones atribuibles a la Policía} * 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}$	Encuesta de Victimización y Temor (ENUSC)	

	5. Resultado (intermedio)/calidad Nivel de reclamos: Porcentaje de reclamos, a raíz de intervenciones de Carabineros	$\frac{\text{Número de Reclamos recibidos contra personal de dotación de la(s)Comisaría(s)de la Comuna a raíz de intervenciones policiales} * 100}{\text{Dotación Total de la(s)Comisaría(s)de la comuna}}$	Sistema de información propio Periodicidad: Anual	
	6. Resultado intermedio/Eficacia Índice de cobertura nominal de la demanda total: Porcentaje de la demanda que es posible cubrir con la disponibilidad total de los recursos con que cuenta la Unidad	$\frac{\text{Oferta en UVE's de la Comuna} * 100}{\text{Demanda en UVE's para la comuna}}$	Sistema de información propio Periodicidad: Semestral	
	7. Resultado intermedio/Eficacia Índice de cobertura real agregada de todos los factores de la demanda: Porcentaje de la demanda que es posible cubrir, calculada considerando las restricciones de recurso (personal y logístico)	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de la Comuna} * 100}{\text{Demanda en UVE's para la comuna}}$	Sistema de información propio Periodicidad: Esporádico (cifra compilada)	
	8. Economía. Ejecución presupuestaria: Porcentaje de ejecución presupuestaria.	$\frac{\text{Total gastos devengados} * 100}{\text{Presupuesto Total Asignado al Programa}}$	Información Propia	
	9. Economía. Gastos Administrativos: Porcentaje de Gastos Administrativos.	$\frac{\text{Gasto Administrativo} * 100}{\text{Gastos Total}}$	Información Propia	
COMPONENTE I: REALIZAR PATRULLAJES PREVENTIVOS FOCALIZADOS	10. Producto/ Eficacia Índice de Cobertura real de Prevención: Porcentaje de cobertura de la demanda de prevención.	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de Prevención} * 100}{\text{Demanda en UVE's de Prevención}}$	Información Propia	

	11. Proceso/eficacia Cobertura de Organizaciones Comunitarias: Porcentaje de organizaciones comunales con las que se realizó reuniones	$\frac{\text{Cantidad de organizaciones distintas con las que se sostuvo reuniones} * 100}{\text{Cantidad de organizaciones totales}}$		
	12. Producto/calidad Grado de conocimiento del Delegado: Porcentaje de personas que conocen al delegado del cuadrante:	$\frac{\text{Cantidad de Personas que Conocen al Delegado de su cuadrante} * 100}{\text{Cantidad de personas}}$	Encuesta Percepción y Evaluación PCSP. (Collect) Periodicidad: Esporádico	
	13. Producto/Calidad Accesibilidad al delegado: Porcentaje de personas que saben cómo contactarse con el delegado del cuadrante	$\frac{\text{Cantidad de personas que sabe como contactarse con el delegado de su cuadrante}}{\text{Cantidad de personas}}$	Encuesta Percepción y Evaluación PCSP. (Collect) Periodicidad: Esporádico	
COMPONENTE II: ATENDER LOS REQUERIMIENTOS POLICIALES DE LA CIUDADANÍA EN TERRENO	14. Producto/eficacia Índice de Cobertura de Procedimiento: Porcentaje de cobertura de la demanda de procedimientos	$\frac{\text{Oferta en UVE's de procedimientos a nivel comunal} * 100}{\text{Demanda en UVE's de procedimiento a nivel comunal}}$	Información Propia	
	15. Sistema de información propio Tiempo respuesta: Tiempo promedio de respuesta por tipo de prioridad del procedimiento	$\frac{\text{Tiempo respuesta procedimiento } 1 + TPR_1 + \dots + TPR_n}{\text{Total procedimientos atendidos prioridad Y}}$	Información Propia	
	16. Producto/calidad Tasa de detención: Porcentaje de detenidos en relación al total de casos que llegan a conocimiento de Carabineros.	$\frac{\text{Cantidad de casos con detenidos} * 100}{\text{Cantidad de casos totales (denuncias y detenidos para los delitos de mayor connotación social)}}$	Información Propia	
COMPONENTE III: FISCALIZAR LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LA LEY DISPONE Y EN GENERAL AQUELLOS	17. Producto/Calidad Índice de Cobertura de Fiscalización: Porcentaje de cobertura de la demanda de fiscalización	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de Fiscalización a nivel comunal} * 100}{\text{Demanda en UVE's de Fiscalización a nivel comunal}}$	Información Propia	

QUE SON GENERADORES DE ACTIVIDAD DELICTUAL	18. Producto/eficacia Cobertura de fiscalización: Porcentaje de establecimientos fiscalizados	$\frac{\text{Cantidad de establecimientos fiscalizados} * 100}{\text{Total de Establecimientos}}$	Hoja de ruta	
COMPONENTE IV: FISCALIZAR LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LA LEY DISPONE Y EN GENERAL AQUELLOS QUE SON GENERADORES DE ACTIVIDAD DELICTUAL	19. Proceso/eficacia Índice de Cobertura de Órdenes Judiciales: Porcentaje de cobertura de la demanda de órdenes judiciales	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de OJ a nivel comunal} * 100}{\text{Demanda en UVE's de Fiscalización a nivel comunal}}$	Información Propia	
	20. Proceso/eficacia Cobertura Órdenes Judiciales: Porcentaje de OJ Diligenciadas	$\frac{\text{Cantidad de OJ diligenciadas en la comuna} * 100}{\text{Cantidad de OJ recibidas en la comuna}}$	Información Propia	
	21. Producto/Calidad Ordenes con resultados: Porcentaje de OJ con resultado positivo	$\frac{\text{Cantidad de OJ dcon resultado positivo a nivel comunal} * 100}{\text{Cantidad de OJ diligenciadas a nivel comunal}}$	Información Propia	
	22. Proceso/calidad Tiempo de cumplimiento del mandato judicial por tipo: Promedio de tiempo de demora en el cumplimiento de las órdenes judiciales por tipo	$\frac{\text{Tiempo en cumplimiento } OJ_1 + \text{ tiempo } OJ_2 \dots + \text{ tiempo } OJ_n}{\text{Total de ordenes del tipo Y Diligenciadas en la comuna}}$	Información Propia	

ANEXO 2(b): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN (PERÍODO 2010-2013)

NOMBRE DEL PROGRAMA: PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2001 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PUBLICA SERVICIO RESPONSABLE: CARABINEROS DE CHILE OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:						
Evolución de Indicadores						
Enunciado del objetivo	Indicadores			Cuantificación		
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de cálculo	2010	2011	2012	2013
Fin	Resultado (impacto)/eficacia 1. Victimización	Número de hogares encuestados que dicen haber sido víctima de delitos x 100 / Número total de hogares. ⁷¹	28,24	31,15	26,29	0
	Resultado (impacto)/eficacia 2. Temor al Delito	Nro. de personas que dicen sentir alto temor a ser víctima de delito x 100 / Número total de personas. ⁷²	35,04	40,21	40,23	0
Propósito	Resultado (intermedio)/calidad 3. Evaluación de Carabineros	Número de personas que evalúan como muy bueno o bueno el desempeño de Carabineros de Chile x 100 / Número total de personas. ¹	Información obtenida por la Encuesta Collect (Ministerio Interior – Carabineros) cuya última aplicación fue el año 2009. En la actualidad la institución está confeccionando requerimientos técnicos para una nueva medición en el año 2014. ⁷³			
	Resultado (intermedio)/calidad 4. Razones de No Denuncia asociada a la policía	Número de personas que dicen no haber denunciado por razones asociadas a la policía x 100 / Número de Personas que dicen no haber denunciado. ⁷⁴	31,24	27,28	34,29	0
	Resultado (intermedio)/calidad 5. Nivel de reclamos	Numero de reclamos recibidos, contra el personal de dotación de la(s) Comisaría(s) de la Comuna a raíz de intervenciones policiales x 100 / Dotación total de la(s) comisaría(s) de la Comuna ⁷⁵	13,19	10,59	10,65	10,6 ⁷⁶

⁷¹ Corresponde al total de hogares en el sector urbano de las comunas en las cuales se encuentra implementado el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. 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.

⁷² Corresponde al total de habitantes en el sector urbano de las comunas en las cuales se encuentra implementado el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. 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 12 de la citada muestra.

⁷³ Carabineros de Chile, se encuentra en una etapa de desarrollo de una encuesta que entregue la información que en su oportunidad requería de la encuesta COLLECT.

⁷⁴ Dato construido a partir de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. 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.

⁷⁵ Si bien el dato se presenta a nivel comunal, puede ser calculado a nivel de nacional.

⁷⁶ Para el cálculo del indicador del año 2013 se incorporó en la base de cálculo información de reclamos ante las OIRS de las unidades policiales que operan bajo plan cuadrante, en aquellos casos en que se puede inferir que el reclamo se produce por mala actuación policial.

Propósito (Continuación)	Resultado intermedio/Eficacia 6. Índice de cobertura nominal de la demanda total	Oferta en UVES de la Comuna / Demanda en UVES para la Comuna. ⁷⁷	0,88	0,85	0,86	0,88
	Resultado intermedio/Eficacia 7. Índice de cobertura real agregada de todos los factores de la demanda	Oferta real en UVES de la Comuna x 100 / Demanda en UVES de la Comuna.	S/I	S/I	S/I	0,71 ⁷⁸
	Economía. 8. Ejecución presupuestaria	Total gastos devengados X 100 / Presupuesto total asignado al programa ⁷⁹	100%	100%	98%	100%
	Eficiencia 9. Gastos Administrativos	Gastos administrativos x 100 / Gasto Total ⁸⁰	0%	3%	5%	1%
Componente 1 Realizar Patrullajes Preventivos Focalizados	Producto/Eficacia 10. Índice de Cobertura real de Prevención	Oferta real en UVES de prevención x 100 / Demanda en UVES de prevención	La oferta real diaria, está disponible a nivel local para los años solicitados ⁸¹ .			
	Proceso/eficacia 11. Cobertura de Organizaciones Comunitarias	Cantidad de organizaciones distintas con las que se mantuvo reuniones x 100 / Cantidad de organizaciones totales	El dato se encuentra disponible en cada unidad territorial en la serie temporal solicitada. ⁸²			
	Producto/calidad 12. Grado de conocimiento del Delegado	Cantidad de personas que conocen al delegado de su cuadrante x 100 / Cantidad de personas	Dato obtenido originalmente de la encuesta Collect.			

⁷⁷ Actualizada semestralmente y disponibilizada a través del sistema institucional denominado UVE cálculo. El dato entregado es a nivel nacional realizando la sumatoria de las respectivas demandas y ofertas de los años en cuestión.

⁷⁸ El indicador sólo puede ser calculado para el año 2013 puesto que en dicho año se implementó una aplicación que permite cuantificar oferta real de servicios policiales sobre la base del procesamiento de la información registrada en PROSERVIPOL, no siendo posible replicar el cálculo para los años anteriores: para obtener el dato de los años anteriores sería necesario procesar todas las hojas de ruta de todas las Unidades Policiales del País de manera de identificar los servicios policiales efectivamente provistos

⁷⁹ Corresponde al monto asignado por proyecto Plan Cuadrante, el cual considera recursos para satisfacer el déficit de recursos de unidades territoriales a nivel comunal de aquellas comunas que se incorporan a la estrategia operacional. Estos montos no consideran recursos del presupuesto institucional que financian los recursos con los que contaba la Unidad Territorial, previo a la implementación del PCSP en las Unidades de la comuna.

⁸⁰ Corresponde al gasto total de fondos ingresados por concepto de proyecto plan cuadrante.

⁸¹ Si bien es cierto la información más fidedigna del indicador se obtiene del procesamiento de las hojas de ruta, para efectos de la EPG 2014 se efectuará una estimación del IDCP para este componente en el año 2013, sobre la base de la demanda real del componente y la oferta real estimada a partir de PROSERVIPOL. Para ello se procederá considerando el hecho de que la oferta para procedimientos policiales y ordenes judiciales es obligatoria por lo que en dichos casos, oferta real es igual a demanda real. Para efecto de la estimación de oferta real de servicios de fiscalización el dato se levantará sobre la base de un muestreo de unidades policiales a las que se solicitará registrar durante una semana los servicios de fiscalización provistos (reales). De esta forma, el remanente En UVE's de la oferta real podrá ser comparado por la demanda real de componente para el año 2013. No se podrá hacer lo mismo para los demás años por no contarse con una oferta real para los mismos.

⁸² El dato se obtiene del registro de las acciones que desarrolla el personal que se encuentra de servicio en el territorio, y como estas se enmarcan en acciones de prevención, atención de procedimientos, fiscalización o cumplimiento de ordenes judiciales. Este registro se efectúa en las denominadas "hojas de ruta" las cuales permanecen archivadas en las respectivas Unidades Territoriales.

	Producto/Calidad 13. Accesibilidad al delegado	Cantidad de personas que saben cómo contactarse con el delegado del cuadrante x 100 / Cantidad de total de personas	Dato obtenido originalmente de la encuesta Collect.			
Componente 2 Atender los requerimientos policiales de la ciudadanía en terreno	Producto/eficacia 14. Índice de Cobertura de Procedimiento	Oferta en UVES de procedimiento a nivel comunal x 100 / Demanda en UVES de procedimiento a nivel comunal ⁸³	La oferta real diaria, está disponible a nivel local para los años solicitados			
	Sistema de información propio 15. Tiempo respuesta	Tiempo Respuesta Procedimiento 1 + TRP2 + ... + TRP"n" para la Prioridad "1" / Total de procedimientos atendidos de Prioridad "1" ⁸⁴	0	12:56	10:50	10:20
	Producto/calidad 16. Tasa de detención	Cantidad de casos ⁸⁵ con detenidos ⁸⁶ x 100 / Cantidad de casos totales (Denuncias y Detenidos para los delitos de mayor connotación social)	13,20	13,17	13,77	13,32
Componente 3 Fiscalizar los establecimientos que la ley dispone y en general aquellos que son generadores de actividad delictual:	Producto/Calidad 17. Índice de Cobertura de Fiscalización	Oferta real en UVES de fiscalización a nivel comunal x 100 / Demanda en UVES de fiscalización a nivel comunal	La oferta real diaria, está disponible a nivel local para los años solicitados ⁸⁷			
	Producto/eficacia 18. Cobertura de fiscalización	Cantidad de establecimientos fiscalizados ⁸⁸ x 100 / total de establecimientos ⁸⁹	80,85	88,43	85,88	84,99
Componente 4 Cumplir las órdenes judiciales emanadas de los tribunales	Proceso/eficacia 19. Índice de Cobertura de Órdenes Judiciales	Oferta real en UVES en OOJJ a nivel comunal x 100/Demanda en UVES de OOJJ a nivel comunal ⁹⁰	La oferta real diaria, está disponible a nivel local para los años solicitados. (ver nota 7)			

⁸³ De acuerdo a lo señalado por Carabineros la oferta real de este componente es siempre y en todo momento igual a la oferta real razón por la cual el valor del indicador es 100% permanentemente

⁸⁴ Corresponde al total de procedimientos prioridad 1 consistentes en "robo efectuándose".

⁸⁵ Se entiende por "Caso", una denuncia efectuada por una persona (beneficiario del programa), la cual genera una actuación del personal que desarrolla servicios tanto en la guardia como en la población y cuyo resultado puede ser un reporte al tribunal competente o uno o más detenidos.

⁸⁶ Considera el total de detenciones efectuadas a raíz de una intervención policial con motivo de un delito flagrante en la temporalidad establecida en el art. 130 del Código de Procesal Penal para este tipo de situaciones (hasta 12 horas con posterioridad a la comisión del delito).

⁸⁷ Si bien es cierto la información más fidedigna del indicador se obtiene del procesamiento de las hojas de ruta, para efectos de la EPG 2014 se efectuará una estimación sobre la base de un muestreo de unidades policiales a las que se solicitará registrar durante una semana los servicios de fiscalización provistos (reales).

⁸⁸ Corresponde al total de locales de alcoholes fiscalizados.

⁸⁹ Se considera el número total de locales de alcoholes que existen en el sector territorial de la comuna, para efectos agregados a nivel país, se considera la sumatoria de los locales existentes en cada comuna.

⁹⁰ De acuerdo a lo señalado por Carabineros la oferta real de este componente es siempre y en todo momento igual a la oferta real razón por la cual el valor del indicador es 100% permanentemente

	Proceso/eficacia 20. Cobertura Órdenes Judiciales	Cantidad de OJ diligenciadas en la comuna x 100 / Cantidad de OJ recibidas en la comuna ⁹¹	Dato disponible a nivel local para los años solicitados.			
	Producto/Calidad 21. Ordenes con resultados	Cantidad de OJ con resultado positivo a nivel comunal x 100 / Cantidad de OJ diligenciadas a nivel comunal ⁹²	28,16	27,17	32,09	30,41
	Proceso/calidad 22. Tiempo de cumplimiento del mandato judicial por tipo	$\frac{\text{Tiempo en el cumplimiento de la orden judicial "Y1" + TCOJ "Y2" + ... + TCOJ "Yn"}}{\text{Total de órdenes judiciales del tipo "Y" diligenciadas en la comuna}}$	El dato se encuentra disponible en cada unidad territorial en la serie temporal solicitada.			

⁹¹ De acuerdo a lo señalado por Carabineros la oferta real de este componente es siempre y en todo momento igual a la oferta real razón por la cual el valor del indicador es 100% permanentemente

⁹² Se entiende por “resultado positivo”, el cumplimiento del mandato judicial de ordenes de Aprehesión y/o Detención en cuyo diligenciamiento se concreta la detención del sujeto.

PROPUESTA MATRIZ DE MARCO LOGICO PCSP PANEL DE EXPERTOS

ANEXO 2(a): PROPUESTA PANEL MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

NOMBRE DEL PROGRAMA: PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2001 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PUBLICA SERVICIO RESPONSABLE: CARABINEROS DE CHILE OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: "Contribuir a disminuir la victimización y la percepción de exposición frente al delito de la población."	1. Resultado (impacto)/eficacia Victimización: Porcentaje de hogares que han sido víctimas de delitos	$\frac{\text{Número de hogares encuestados que dicen haber sido víctimas de delitos} * 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}$	Encuesta de Victimización y Temor (ENUSC) Periodicidad: Anual	
	2. Resultado (impacto)/eficacia Temor al Delito: Porcentaje de hogares que dicen sentir alto temor de ser víctima de delitos	$\frac{\text{Nro. de personas hogares que dicen sentir alto temor a ser víctima de delito} * 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}$	Encuesta de Victimización y Temor (ENUSC) Periodicidad: Anual	
PROPÓSITO: Satisfacer las demandas de seguridad de la comunidad a nivel urbano	3. Resultado (intermedio)/calidad Razones de No Denuncia asociada a la policía: Porcentaje de personas que no denunciaron por razones asociadas a la Policía	$\frac{\text{Número de personas que dice no haber denunciado por razones atribuibles a la Policía} * 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}$	Encuesta de Victimización y Temor (ENUSC)	
	4. Resultado (intermedio)/calidad Nivel de reclamos: Porcentaje de reclamos, a raíz de intervenciones de Carabineros	$\frac{\text{Número de Reclamos recibidos contra personal de dotación de la(s) Comisaría(s) de la Comuna a raíz de intervenciones policiales} * 100}{\text{Dotación Total de la(s) Comisaría(s) de la comuna}}$	Sistema de información propio Periodicidad: Anual	

	5. Resultado intermedio/Eficacia Índice de cobertura real agregada de todos los factores de la demanda: Porcentaje de la demanda cubierta con oferta real por servicios policiales (personal y logístico)	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de la Comuna} * 100}{\text{Demanda en UVE's para la comuna}}$	Sistema de información propio Periodicidad: Esporádico (cifra compilada)	
	6. Economía. Ejecución presupuestaria: Porcentaje de ejecución presupuestaria.	$\frac{\text{Total gastos devengados} * 100}{\text{Presupuesto Total Asignado al Programa}}$	Información Propia	
	7. Economía. Gastos Administrativos: Porcentaje de Gastos Administrativos.	$\frac{\text{Gasto Administrativo} * 100}{\text{Gastos Total}}$	Información Propia	
	8. Porcentaje de Unidades Policiales sin brecha entre oferta real y oferta demanda real	$\frac{\text{Total de Unidades Policiales sin déficit (of vs. dda.)} * 100}{\text{Total de Unidades Policiales en Plan Cuadrante}}$	Información Propia	
	9. Producto/ Eficacia Índice de Cobertura real de Prevención: Porcentaje de cobertura de la demanda de prevención.	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de Prevención a nivel nacional} * 100}{\text{Demanda en UVE's de Prevención a nivel nacional}}$	Información Propia	
	10. Producto/Calidad Índice de Cobertura de Fiscalización: Porcentaje de cobertura de la demanda de fiscalización	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de Fiscalización a nivel nacional} * 100}{\text{Demanda en UVE's de Fiscalización a nivel nacional}}$	Información Propia	
COMPONENTE I: REALIZAR PATRULLAJES PREVENTIVOS FOCALIZADOS	11. Proceso Eficacia: Índice de oferta por servicios de patrullaje preventivo no desplegada	$\left(\frac{\text{Oferta potencial de patrullajes preventivos a nivel nacional (en UVE)}}{\text{Oferta real de patrullajes preventivos a nivel nacional (en UVE)}} - 1 \right) * 100$	Información Propia	
	12. Proceso/eficacia Cobertura de Organizaciones Comunitarias: Porcentaje de organizaciones comunales con las que se realizó reuniones	$\frac{\text{Cantidad de organizaciones distintas con las que se sostuvo reuniones} * 100}{\text{Cantidad de organizaciones totales}}$	Información Propia	

COMPONENTE II: ATENDER LOS REQUERIMIENTOS POLICIALES DE CIUDADANÍA EN TERRENO	13. Proceso Eficacia: Índice de oferta por procedimientos policiales no desplegada	$\left(\frac{\text{Oferta potencial de procedimientos policiales a nivel nacional (en UVE)}}{\text{Oferta real de procedimientos policiales a nivel nacional (en UVE)}} - 1 \right) * 100$	Información Propia	
	14. Resultado/oportunidad: Tiempo respuesta: Tiempo promedio de respuesta por tipo de prioridad del procedimiento	$\frac{\text{Tiempo respuesta procedimiento 1} + TPR_1 + \dots + TPR_n}{\text{Total procedimientos atendidos prioridad Y}}$	Información Propia	
	15. Resultado/oportunidad: Tiempo respuesta: Tiempo promedio de respuesta por TODAS LAS PRIORIDADES del procedimiento	$\frac{\sum \text{Tiempo de respuesta todos los procedimientos}}{\text{Total procedimientos atendidos}}$	Información propia	
	16. Producto/calidad Tasa de detención: Porcentaje de detenidos en relación al total de casos que llegan a conocimiento de Carabineros.	$\frac{\text{Cantidad de casos con detenidos} * 100}{\text{Cantidad de casos totales (denuncias y detenidos para los delitos de mayor connotación social)}}$	Información Propia	
COMPONENTE III: FISCALIZAR LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LA LEY DISPONE Y EN GENERAL AQUELLOS QUE SON GENERADORES DE ACTIVIDAD DELICTUAL	17. Proceso Eficacia: Índice de oferta de fiscalizaciones no desplegada	$\left(\frac{\text{Oferta potencial de servicios de fiscalización a nivel nacional (en UVE)}}{\text{Oferta real de servicios de fiscalizaciones a nivel nacional (en UVE)}} - 1 \right) * 100$	Información Propia	
	18. Producto/eficacia Cobertura de fiscalización: Porcentaje de establecimientos fiscalizados	$\frac{\text{Cantidad de establecimientos fiscalizados} * 100}{\text{Total de Establecimientos}}$	Hoja de ruta	
COMPONENTE IV: CUMPLIMIENTO DE ORDENES JUDICIALES	19. Proceso/calidad Tiempo de demora en diligencias por mandato judicial por tipo: Promedio de tiempo de demora en el cumplimiento de las órdenes judiciales por tipo	$\frac{\text{Tiempo en cumplimiento } OJ_1 + \text{tiempo } OJ_2 \dots + \text{tiempo } OJ_n}{\text{Total de ordenes del tipo Y Diligenciadas en la comuna}}$	Información Propia	

ANEXO 2(b): PROPUESTA PANEL MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN (PERÍODO 2010-2013)

NOMBRE DEL PROGRAMA: PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA						
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2001						
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PUBLICA						
SERVICIO RESPONSABLE: CARABINEROS DE CHILE						
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:						
Evolución de Indicadores						
Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de cálculo	2010	2011	2012	2013
Fin	Resultado (impacto)/eficacia 1. Victimización	$\frac{\text{Número de hogares encuestados que dicen haber sido víctimas de delitos} \cdot 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}^{93}$	28,24	31,15	26,29	0
	Resultado (impacto)/eficacia 2. Temor al Delito	$\frac{\text{Nro. de personas hogares que dicen sentir alto temor a ser víctima de delito} \cdot 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}^{94}$	35,04	40,21	40,23	0
Propósito	Resultado (intermedio)/calidad 3. Razones de No Denuncia asociada a la policía	$\frac{\text{Número de personas que dice no haber denunciado por razones atribuibles a la Policía} \cdot 100}{\text{Número total de hogares encuestados}}^{95}$	31,24	27,28	34,29	0
	Resultado (intermedio)/calidad 4. Nivel de reclamos	$\frac{\text{Número de Reclamos recibidos contra personal de dotación de la(s) Comisaría(s) de la Comuna a raíz de intervenciones policiales} \cdot 100}{\text{Dotación Total de la(s) Comisaría(s) de la comuna}}^{96}$	13,19	10,59	10,65	10,6 ⁹⁷
	Resultado intermedio/Eficacia 5. Índice de cobertura real agregada de todos los factores de la demanda	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de la Comuna} \cdot 100}{\text{Demanda en UVE's para la comuna}}$	S/I	S/I	S/I	0,71 ⁹⁸

⁹³ Corresponde al total de hogares en el sector urbano de las comunas en las cuales se encuentra implementado el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. 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.

⁹⁴ Corresponde al total de habitantes en el sector urbano de las comunas en las cuales se encuentra implementado el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. 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 12 de la citada muestra.

⁹⁵ Dato construido a partir de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. 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.

⁹⁶ Si bien el dato se presenta a nivel comunal, puede ser calculado a nivel de nacional.

⁹⁷ Para el cálculo del indicador del año 2013 se incorporó en la base de cálculo información de reclamos ante las OIRS de las unidades policiales que operan bajo plan cuadrante, en aquellos casos en que se puede inferir que el reclamo se produce por mala actuación policial.

⁹⁸ El indicador sólo puede ser calculado para el año 2013 puesto que en dicho año se implementó una aplicación que permite cuantificar oferta real de servicios policiales sobre la base del procesamiento de la información registrada en PROSERVIPOL, no siendo posible replicar el cálculo para los años anteriores: para obtener el dato de los años anteriores sería necesario procesar todas las hojas de ruta de todas las Unidades Policiales del País de manera de identificar los servicios policiales efectivamente provistos

	Economía. 6. Ejecución presupuestaria	$\frac{\text{Total gastos devengados} * 100}{\text{Presupuesto Total Asignado al Programa}}$	100%	100%	98%	100%
	Eficiencia 7. Gastos Administrativos	$\frac{\text{Gasto Administrativo} * 100}{\text{Gastos Total}}$	0%	3%	5%	1%
	Producto/Eficacia 8. Porcentaje de Unidades Policiales sin brecha entre oferta real y oferta demanda real	$\frac{\text{Total de Unidades Policiales sin déficit (of vs. dda.)} * 100}{\text{Total de Unidades Policiales en Plan Cuadrante}}$	S/I	S/I	S/I	10%
	Producto/ Eficacia 9. Índice de Cobertura real de Prevención: Porcentaje de cobertura de la demanda de prevención.	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de Prevención a nivel nacional} * 100}{\text{Demanda en UVE's de Prevención a nivel nacional}}$	S/I	S/I	S/I	S/I ⁹⁹
	Producto/Calidad 10. Índice de Cobertura de Fiscalización: Porcentaje de cobertura de la demanda de fiscalización	$\frac{\text{Oferta real en UVE's de Fiscalización a nivel nacional} * 100}{\text{Demanda en UVE's de Fiscalización a nivel nacional}}$	S/I	S/I	S/I	S/I
Componente 1 Realizar Patrullajes Preventivos Focalizados	Producto/Eficacia 11. Índice de Cobertura real de Prevención	$\left(\frac{\text{Oferta potencial de patrullajes preventivos a nivel nacional (en UVE)}}{\text{Oferta real de patrullajes preventivos a nivel nacional (en UVE)}} - 1 \right) * 100$	S/I	S/I	S/I	S/I ¹⁰⁰
	Proceso/eficacia 12. Cobertura de Organizaciones Comunitarias	Cantidad de organizaciones distintas con las que se mantuvo reuniones x 100 / Cantidad de organizaciones totales	El dato se encuentra disponible en cada unidad territorial en la serie temporal solicitada. ¹⁰¹			
Componente 2 Atender los requerimientos policiales de la ciudadanía en	Proceso/eficacia 13. Índice de oferta por procedimientos policiales no desplegada	$\left(\frac{\text{Oferta potencial de procedimientos policiales a nivel nacional (en UVE)}}{\text{Oferta real de procedimientos policiales a nivel nacional (en UVE)}} - 1 \right) * 100$	S/I	S/I	S/I	S/I ¹⁰²

⁹⁹ Si bien es cierto la información más fidedigna del indicador se obtiene del procesamiento de las hojas de ruta, para efectos de la EPG 2014 se efectuará una estimación del IDCP para este componente en el año 2013, sobre la base de la demanda real del componente y la oferta real estimada a partir de PROSERVIPOL. Para ello se procederá considerando el hecho de que la oferta para procedimientos policiales y ordenes judiciales es obligatoria por lo que en dichos casos, oferta real es igual a demanda real. Para efecto de la estimación de oferta real de servicios de fiscalización el dato se levantará sobre la base de un muestreo de unidades policiales a las que se solicitará registrar durante una semana los servicios de fiscalización provistos (reales). De esta forma, el remanente En UVE's de la oferta real podrá ser comparado por la demanda real de componente para el año 2013. No se podrá hacer lo mismo para los demás años por no contarse con una oferta real para los mismos. De la misma forma se obtendrá el indicador de cobertura para fiscalizaciones

¹⁰⁰ El valor de este indicador podrá ser estimado para el año 2013 una vez que se logre estimar la cantidad de UVE's reales ofrecidas para el componente de acuerdo al procedimiento descrito con anterioridad.

¹⁰¹ El dato se obtiene del registro de las acciones que desarrolla el personal que se encuentra de servicio en el territorio, y como estas se enmarcan en acciones de prevención, atención de procedimientos, fiscalización o cumplimiento de órdenes judiciales. Este registro se efectúa en las denominadas "hojas de ruta" las cuales permanecen archivadas en las respectivas Unidades Territoriales.

¹⁰² El valor de este indicador podrá ser estimado para el año 2013 una vez que se logre estimar la cantidad de UVE's reales ofrecidas para el componente de acuerdo al procedimiento descrito con anterioridad.

terreno	Resultado/oportunidad 14. Tiempo respuesta: Tiempo respuesta: Tiempo promedio de respuesta por tipo de prioridad del procedimiento	$\frac{\text{Tiempo respuesta procedimiento } 1 + TPR_1 + \dots + TPR_n}{\text{Total procedimientos atendidos prioridad } Y}$	0	12:56	10:50	10:20
	Resultado oportunidad 15. Tiempo respuesta: Tiempo promedio de respuesta por TODAS LAS PRIORIDADES del procedimiento	$\frac{\sum \text{Tiempo de respuesta todos los procedimientos}}{\text{Total procedimientos atendidos}}$	S/I	S/I	S/I	S/I
	Producto/calidad Tasa de detención: 16. Porcentaje de detenidos en relación al total de casos que llegan a conocimiento de Carabineros.	$\frac{\text{Cantidad de casos con detenidos} * 100}{\text{Cantidad de casos totales (denuncias y detenidos para los delitos de mayor connotación social)}}$	13,20	13,17	13,77	13,32
Componente 3 Fiscalizar los establecimientos que la ley dispone y en general aquellos que son generadores de actividad delictual:	Proceso Eficacia: 17. Índice de oferta de fiscalizaciones no desplegada	$\left(\frac{\text{Oferta potencial de servicios de fiscalización a nivel nacional (en UVE)}}{\text{Oferta real de servicios de fiscalizaciones a nivel nacional (en UVE)}} - 1 \right) * 100$	S/I	S/I	S/I	S/I ¹⁰³
	Producto/eficacia 18. Cobertura de fiscalización	$\frac{\text{Cantidad de establecimientos fiscalizados} * 100}{\text{Total de Establecimientos}}$	80,85	88,43	85,88	84,99
Componente 4 Cumplir las órdenes judiciales emanadas de los tribunales	Proceso/calidad 19. Tiempo de cumplimiento del mandato judicial por tipo	$\frac{\text{Tiempo en cumplimiento } OJ_1 + \text{tiempo } OJ_2 \dots + \text{tiempo } OJ_n}{\text{Total de ordenes del tipo } Y \text{ Diligenciadas en la comuna}}$	El dato se encuentra disponible en cada unidad territorial en la serie temporal solicitada.			

¹⁰³ El valor de este indicador podrá ser estimado para el año 2013 una vez que se logre estimar la cantidad de UVE's reales ofrecidas para el componente de acuerdo al procedimiento descrito con anterioridad.

ANEXO 2(c): ANÁLISIS DE DISEÑO

El proceso de análisis y reconstrucción de la Matriz de Marco Lógico (MML) del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva realizada por el panel evaluador estuvo constituida por tres hitos: revisión de la matriz existente; propuesta de matriz por parte del panel; y presentación de matriz final por parte de la institución policial.

La MML existente al inicio de la evaluación tiene su origen en la anterior evaluación EPG ejecutada por DIPRES en el año 2007, la cual hizo recomendaciones para la reformulación de su matriz original. De esa evaluación, surgió una MML que fue finalmente acordada y validada por Carabineros en el año 2009, la cual fue presentada a este panel evaluador como la matriz vigente¹⁰⁴.

Este panel realizó observaciones a dicha matriz, fundamentalmente sugiriendo reemplazar algunos indicadores por otros nuevos, así como re-ordenarlos verticalmente. De la MML original con 22 indicadores, se propuso una nueva matriz con 19 indicadores, ante la cual Carabineros finalmente presentó una matriz de 15 indicadores. Es sobre esta última que se realiza el siguiente análisis¹⁰⁵.

1. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)

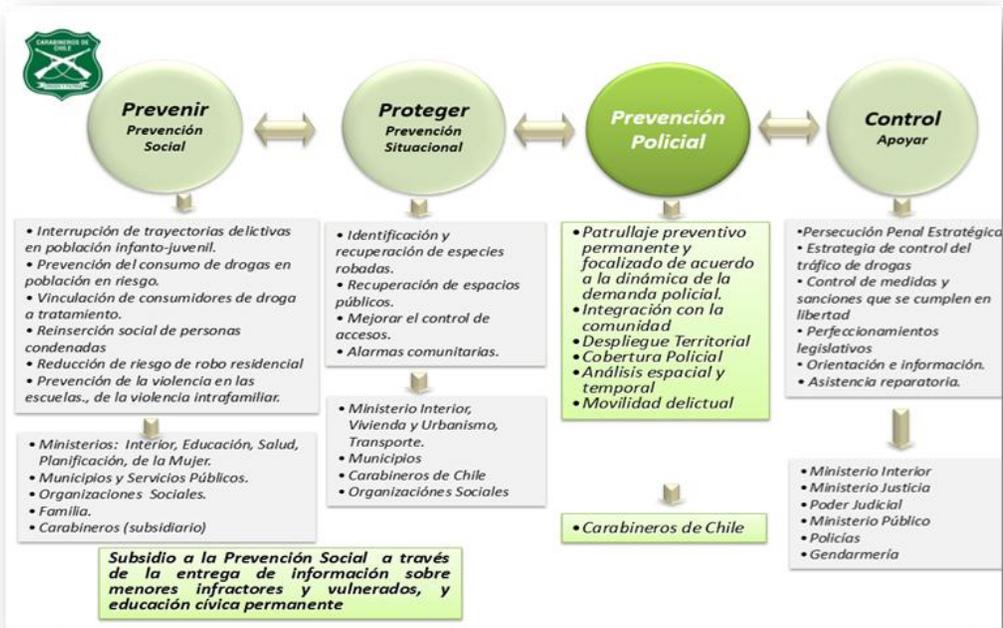
Si bien el diseño sugiere que lo anterior contribuye a disminuir la victimización y aporta a reducir la percepción de exposición de la población frente al delito, no existe por parte de la institución un desarrollo causal que establezca en profundidad y de manera detallada las relaciones a la base de dicho problema y, por lo tanto, arroje las líneas de acción mediante las cuales se lo pueda resolver. Sí existe una formulación causal general, que sitúa a la acción de Carabineros y su Plan Cuadrante cumpliendo un rol especialmente en el ámbito de la prevención policial, contribuyendo a dicho fin, pero en un proceso en el cual participan múltiples actores y no es posible atribuir a uno de ellos los eventuales resultados generales¹⁰⁶.

¹⁰⁴ No obstante, la matriz fue elaborada exclusivamente para efectos de la evaluación, sin constituir un instrumento que hubiese servido de guía para la acción dentro de Carabineros. Ello queda de manifiesto al verificar que los indicadores principales que sí utiliza la institución (disponibles en el SIICGE), no se corresponden en parte importante con los de la MML.

¹⁰⁵ A pesar de las observaciones del Panel respecto a la coherencia y conexión entre los logros a nivel de fin y propósito del PCSP, en conversaciones tripartitas sostenidas entre las contrapartes de Carabineros, DIPRES y el panel se estimó que, sin perjuicio del análisis crítico del fin y propósito del programa en el contexto de la evaluación no se propondría una modificación a los objetivos a ese nivel del programa en su matriz de marco lógico, concentrándose el esfuerzo en la reformulación de objetivos a nivel de propósitos y componentes junto con sus indicadores.

¹⁰⁶ Esta situación tiene como consecuencia metodológica que sea extremadamente difícil aislar los efectos específicos atribuibles al PCSP. Adicionalmente, el Plan Cuadrante no registra una línea base respecto de la cual pueda evaluarse sus eventuales impactos.

Figura N°1: **Ámbito de mayor contribución del Plan Cuadrante a la disminución de la victimización y de la percepción de exposición frente al delito.**



Fuente: Carabineros de Chile.

Figura N°2: **Modelo causal fin-propósito-componentes, de parte de Carabineros.**



Fuente: Carabineros de Chile.

De acuerdo a lo anterior, 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, cuya suma de acciones los hace posible. En lo que respecta al Plan Cuadrante, las acciones en el ámbito de la prevención policial dan sustento a su eventual contribución.

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.

En la Matriz se aprecia que el propósito se limita a satisfacer las demandas por seguridad de las comunidades urbanas, demandas que no están puestas en relación conceptualmente respecto a su relación con el fin al que busca contribuir el PCSP. Lo anterior tiene una complejidad adicional, en tanto a nivel de fin uno de los indicadores se puede considerar “objetivo” (tasa de victimización), mientras que el otro (percepción de exposición frente al delito) es totalmente subjetivo, siendo factores distintos y diversos los que pueden estar detrás de su comportamiento, en parte importante exógenos a la acción policial.

El objetivo a nivel de propósito del PCSP es “Satisfacer las demandas de seguridad de la comunidad a nivel urbano”, esto es, básicamente responder con una oferta policial equivalente a la demanda por servicios policiales existente en la comunidad a nivel urbano. Este enunciado presenta una particularidad, tal es que su objetivo explícito es satisfacer unas demandas, no obtener una determinada situación, es decir, si bien se infiere que el satisfacer la demandas por seguridad implican arribar a una situación donde la comunidad está objetivamente más segura (menor victimización) o se siente más segura (percepción subjetiva dependiente de múltiples factores que trascienden la victimización), ello no es evidente, dado lo señalado anteriormente respecto que dicha situación deseada no depende exclusivamente de la operación del PCSP, sino que de una serie de actores y acciones conjuntas; y de que el modelo causal no define qué acciones enmarcadas en el Plan Cuadrante son las que contribuyen en menor o mayor medida a lograr esa situación deseada¹⁰⁷.

Por otro lado, la acción policial contemplada en el PCSP debe responder a los cinco tipos de demanda definidos en su metodología, pero no se aprecia una reflexión y justificación sobre cuál de ellas es más eficaz para lograr el objetivo (situación esperada: comunidades más seguras), dado precisamente que esa situación deseada está puesta en un lugar secundario respecto de la necesidad de responder a las demandas.

Algunos estudios (Tudela, 2003; Frühling, 2003) indican que las policías comunitarias, que ponen énfasis en la prevención de manera integrada con la comunidad, obtienen resultados positivos, sin embargo, se

¹⁰⁷ La necesidad de “satisfacer las demandas” lleva, por ejemplo, a que se deba atender millones de llamadas de CENCO y movilizar recursos policiales en respuesta a ellas, gran parte de las cuales corresponden a falsas alarmas (de acuerdo a estadísticas de la Central de Comunicaciones de la Región Metropolitana, el año 2013 se contestaron 5.849.835 llamadas, de las cuales 1.154.853 generó procedimientos policiales -el resto son llamadas inaudibles, cortadas y en general inoficiosas-. Del total de llamadas oficiosas, se estima que el 20% correspondió a sistemas de seguridad privados, de las cuales el 99% aprox. serían falsas alarmas -presentación del Coronel Alfaro, Jefe de CENCO, realizada al panel el 26.02.2014-). No obstante, no se sepa a ciencia cierta cuánto contribuya ello a lograr mayor seguridad en la comunidad, aunque efectivamente se esté cumpliendo con “satisfacer las demandas”.

observa que de los componentes de la demanda que identifica el PCSP el que tiene menor nivel de cobertura es precisamente el de vigilancia preventiva (cobertura global alcanza a 79%), al ver consumida parte importante de la oferta disponible en los componentes denominados "obligatorios".

En resumen, la lógica vertical implica que el cumplimiento de los componentes contribuye al cumplimiento del propósito. El planteamiento de la MML permite verificar esa relación, pues una mayor cobertura de las demandas en cada componente ciertamente contribuye a que se satisfaga de manera global el conjunto de las demandas, operando una lógica de sumatoria, la que, sin embargo, poco dice en términos analíticos respecto del aporte específico de cada componente al logro de la situación implícita en el propósito. Se entiende que todos contribuyen, así como también lo hacen las acciones de otros actores involucrados en la materia.

La lógica implícita detrás del programa es que, conociendo la existencia de un problema (delitos e inseguridad), la institución observa que no cuenta con los recursos necesarios para responder a las demandas que surgen en torno a dicho problema, por lo cual el Plan Cuadrante viene a aportar los recursos que permiten teóricamente cubrir los déficit, a la vez que desarrolla un enfoque y una estrategia metodológica asociadas que dan sustento, primero, a la definición de demandas, ofertas y déficit, y segundo, a la modernización de la policía en cuanto a su despliegue operacional.

La matriz no presenta actividades. No obstante ello, el Manual del Plan sí detalla las actividades para cada componente (descritas en la parte de gestión del programa y producción de servicios del presente informe) y a partir de ello se puede afirmar que existe consistencia lógica a ese nivel. El PCSP considera un conjunto de actividades con un alto nivel de detalle en cuanto a los procedimientos de ejecución, garantizando en su diseño la correspondiente coherencia y suficiencia para cada componente (a nivel de componentes).

Más que la incorporación de un nuevo componente, el panel considera que es necesario, en primer lugar, analizar 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. Algunos estudios disponibles (Tudela, 2003; 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 ese componente sea fortalecido, más aún cuando el análisis establece que es el que presenta, después del de fiscalizaciones, una menor cobertura (promedio nacional de 79% de cobertura de demandas, mientras el promedio global es de 86%).

Si bien no existen elementos suficientes para señalar que existan componentes prescindibles, sí se ha evidenciado la existencia de procedimientos que sobrecargan la labor policial y respecto de los cuales podrían tomarse cursos de acción para su reducción. El ejemplo más relevante en esta línea corresponde a las alertas generadas por los sistemas de alarmas de seguridad de empresas privadas, cuya operación redundante en que aproximadamente el 20% del total de llamadas recibidas por CENCO corresponda a sistemas de seguridad privados, de las cuales a su vez, el 99% consiste en falsas alarmas. Por ley, Carabineros debe acudir a dichos llamados, generando procedimientos policiales que la mayoría de las veces son espurios, distraendo energías y recursos operativos. En este punto, una propuesta es la de desvincular el funcionamiento de dichos sistemas con la acción directa de la policía, estableciéndose mecanismos por parte de las empresas que permitan comprobar la existencia de emergencias reales y limitando la acción policial sólo a ellas. 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. Otro ámbito de acción que podría ser traspasado a otras entidades es el de fiscalizaciones. Es razonable pensar que personal civil, ya sea dentro de Carabineros o fuera, por ejemplo en los municipios, podrían llevar a cabo las visitas a locales comerciales y otros recintos con el objeto de fiscalizar que cumplen con la normativa. Independiente de su viabilidad, de cualquier modo vistas las cifras de demanda policial en torno a dichas labores (un 9% del total de demanda), el resultado de una medida como esa sería marginal.

En conclusión, el panel estima que si bien existe una relación entre el cumplimiento del propósito y su contribución al fin, ésta no está medida, ni menos debidamente aislada respecto del conjunto de otros actores y acciones intervinientes en la resolución del problema delictual.

2. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)

A nivel de fin, los indicadores corresponden a la dimensión de impacto/eficacia, obteniéndose de dos preguntas específicas de la Encuesta ENUSC relativas a la victimización del hogar y a la percepción de exposición frente al delito respectivamente.

Respecto al **propósito**, los indicadores incluidos en la matriz apuntan, en primer lugar a medir su eficacia, tanto a nivel de resultados como de productos, esto es, medir la cobertura real de la demanda agregada (a través del promedio nacional y de una tasa de cuarteles sin déficit) y la cobertura real de la demanda de dos factores específicos de la demanda (patrullajes preventivos y fiscalización), bajo la premisa de que los otros componentes cuenta con una demanda “obligada” que no se puede dejar de cubrir, por lo que contarían con cobertura total. A través de ellos, dan cuenta de la medida en la que se satisfacen las demandas (brechas) y la distribución de éstas en los cuarteles del país.

En segundo lugar, los indicadores de calidad 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) y, por otro, en relación a su insatisfacción con el servicio recibido (registro institucional de nivel de reclamos). Estos indicadores aportan, pues van más allá del nivel de cumplimiento de las demandas y recogen la perspectiva de la calidad del servicio prestado. En ambos casos, no obstante, no se establecen rangos que definan lo positivo o negativo de los valores, dificultando la interpretación de los datos (por ejemplo, que un 34% de los hogares no denuncie porque considere que la policía no podría haber hecho nada, no hubiera hecho nada o no era necesaria ¿es bueno, regular o malo?). 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 uniformada¹⁰⁸. 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 PCSP, las preguntas aluden en términos genéricos a la acción policial y no en específico a la policía “de su comuna”.

En tercer lugar, existe un solo indicador de eficiencia, relativo a la proporción de gastos administrativos respecto del gasto total. Por un lado, parece un indicador que no informa adecuadamente para un programa como el PCSP, que precisamente por ser una “estrategia operativa” no incluye necesariamente aspectos administrativos. De cualquier modo, es un indicador que podría ser complementado con otros, tales como un indicador de gasto por habitante a nivel de la comuna o cuartel.

Finalmente, el indicador de economía informa simplemente respecto a la ejecución presupuestaria, la cual destaca por ser alta, aún cuando los cuarteles tengan importantes brechas de oferta y demanda.

A nivel de **componentes**, cada uno de ellos presenta entre uno y dos indicadores. En el de patrullajes preventivos, se mide la eficacia en la resolución de problemas comunitarios; en el de procedimientos policiales el tiempo de respuesta y el porcentaje de casos con detenidos. Son indicadores informativos.

En el caso de fiscalizaciones, el indicador es el porcentaje de establecimientos fiscalizados, y en el de órdenes judiciales, la cantidad de OOJJ diligenciadas positivamente.

¹⁰⁸ 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.

La MML del Programa no incorpora metas de forma explícita, pero a nivel de eficacia en el propósito y componentes, lo razonable es pensar que se aspira a lograr coberturas de demandas iguales al 100%, de modo de eliminar los déficits.

De otro lado, si bien la MML no los incluye, los sistemas de indicadores de la institución incorporan información que permite no sólo determinar la magnitud de las brechas de cobertura de las demandas, sino que también inferir acerca de los factores que las explican, sin embargo, no están procesadas ni analizadas en esos términos. De hecho, es resultado de un estudio complementario realizado en el marco de la presente evaluación, que se obtiene un análisis como el indicado.

ANEXO 3: ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA “PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA”

1. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa

El Plan Cuadrante es una estrategia operacional para enfrentar las demandas crecientes por servicios policiales de vigilancia y seguridad que requiere la ciudadanía. Incorpora una serie de principios y metodologías, que van desde el trabajo de la policía integrada a la comunidad, hasta la configuración de un sistema de vigilancia por sectores, donde se cuadrícula una zona de vigilancia correspondiente a una Unidad Operativa de Carabineros. En ese marco, son aspectos relevantes la sectorización (división en cuadrantes); la determinación metodológica de oferta y demanda de servicios policiales; la asignación de responsabilidad territorial al carabinero (delegado); el trabajo integrado con la comunidad; el apoyo tecnológico y equipamiento a las operaciones; y la orientación a satisfacer las necesidades locales de seguridad.

Dichos aspectos, que definen la estrategia operacional denominada “Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”, cobran cuerpo en la prestación concreta de los servicios policiales. De este modo, los bienes o servicios provistos por el PCSP son servicios policiales permanentes y efectivos en todo el territorio de cualquier Unidad de Carabineros, donde se implemente, focalizado, a través de un sistema de vigilancia por cuadrantes. 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 éstos se conozcan y trabajen coordinadamente.

Los servicios que la comunidad recibe están expresados en cuatro componentes, cada uno de los cuales implica un conjunto de procesos y de responsables de su producción. Los componentes se corresponden con las funciones operativas con las que debe cumplir cada una de las unidades policiales¹⁰⁹. A continuación se describe cada uno de ellos:

COMPONENTE 1. Realizar patrullajes preventivos focalizados.

Los patrullajes consisten en uno o más medios de vigilancias en actividad, vale decir, en acción de ejercer vigilancia policial en terreno, entendiéndose esta última como “la actuación de la policía en cumplimiento de sus funciones operativas en la población”, con el propósito de evitar que se cometan ilícitos.

En específico, el Modelo de Patrullaje Preventivo (MPP) sistematizado en el año 2010, desarrolla actividades orientadas a eliminar los riesgos de un sector o barrio determinado donde existe mayor probabilidad de que se cometan delitos, a través de la presencia activa de Carabineros. Es decir, está dirigido a evitar que se afecte la seguridad ciudadana buscando eliminar la existencia de “la oportunidad para la ocurrencia del delito”.

El modelo contempla la existencia de distintos tipos de patrullaje, cuya eficacia y productividad estarán asociadas a las características ambientales de cada cuadrante, fundamentalmente en relación a la densidad de la población del cuadrante, su extensión, la congestión y frecuencia vehicular, el nivel de concentración peatonal, las condiciones de luminosidad natural y artificial, la georreferenciación y focalización del delito y de los factores de riesgo facilitadores para su ejecución, las condiciones viales, las condiciones climáticas y las características del sector (residencial, comercial, industrial, cívico).

Los dispositivos o medios de patrullaje son:

- Auto Radiopatrullas (RP)

¹⁰⁹ La Matriz de Marco Lógico definida por la institución incluye sólo 4 componentes, no obstante exista un quinto conjunto de procesos que debe ser cumplido por las unidades policiales, relativo a los “servicios extraordinarios”.

- Furgón Policial (Z)
- Moto Todo Terreno (MTT)
- Carabinero a pie
- Patrulla Montada
- Carabinero Guía con perro policial
- Carabinero en Bicicleta

Cada dispositivo de patrullaje supone el logro de distintos grados de percepción, oportunidad de acción, efecto sorpresa y efecto presencia. La decisión respecto al dispositivo elegido y a su intensidad de uso es de responsabilidad del Subcomisario de los Servicios, en conjunto con el Encargado de la Oficina de Operaciones, quienes mediante la evaluación de la contingencia policial –a través de un estudio de la información procesada a nivel semanal, mensual, trimestral, semestral y anual-, destinarán los medios y recursos policiales que estimen correctos. Por otro lado, dicha decisión queda sujeta a la administración que realiza de los medios de vigilancia correspondientes a los cuadrantes la Central de Comunicaciones (CENCO), en atención al cumplimiento de los procedimientos policiales (C2).

En el nivel de la unidad policial¹¹⁰, tras el procesamiento y análisis de la información por parte de la Oficina de Operaciones, se elabora la *Carta de Situación*¹¹¹, donde van escritas las misiones y tareas del personal que sale a la calle, cuyo cumplimiento deberá ser verificado al final de sus respectivos turnos.

Los patrullajes deben seguir las instrucciones señaladas en la *Carta de Situación* y ajustarse a un protocolo determinado (por ejemplo, ir a una velocidad óptima, registrar información relevante sobre factores de riesgo en la *Hoja de Ruta*¹¹², etc.).

Se establece formalmente la confección de Rutas de Patrullaje (R.D.P.) por parte de la Oficina de Operaciones, entregando a cada uno de los medios de vigilancia en actividad, una ruta por la cual debe ejercer vigilancia policial. Las rutas de patrullajes que se definen son confeccionadas sobre la base de las demandas territoriales específicas de cada cuadrante, estableciendo en primera instancia un “Polígono Perimetral”, que corresponde a la figura que se forma al establecer el perímetro del área de concentración de delitos. Este perímetro debe cubrir un área de 2 ó 3 cuadras más que el área de concentración de delitos, dependiendo de los accidentes propios del terreno y de la dirección de las calles.

Como se deriva de lo anterior, un conjunto de otros sub-procesos soportan la realización efectiva de los patrullajes preventivos. Por ejemplo, el análisis que hace la Oficina de Operaciones para evaluar la contingencia policial del cuadrante supone que los sistemas que reportan la información funcionen y que dicha información haya sido debidamente capturada en los sistemas. Se abordarán dichos aspectos más adelante.

¹¹⁰ Los procesos y sub-procesos relacionados a CENCO se describirán en el marco del C2 de Procedimientos policiales.

¹¹¹ La *Carta de Situación* es un documento confeccionado por la Oficina de Operaciones, por medio del cual: a) Se transmite al personal de servicio en la población, información útil y táctica para el desarrollo de los servicios policiales preventivos en sus respectivos cuadrantes; b) Se entregan tareas específicas al personal que desarrolla servicios en terreno, de manera tal de asegurar la focalización de medios en aquellos lugares donde existe mayor probabilidad de que se cometan delitos y dar cumplimiento a las pautas de fiscalización de locales y/o establecimientos. La carta de situación se confecciona considerando información proveniente de fuentes abiertas (Encuestas, denuncias públicas a través de los medios de comunicación, internet entre otras) y cerradas (Informes estadísticos descriptivos y proyectivos de elaboración propia; Información directa proporcionada por las juntas de vecinos y otras organizaciones comunitarias, la propia observación del personal que realiza servicios en los cuadrantes, personal que desarrolla servicios intracuarterel, entre otras) atinentes al quehacer policial. La Carta de Situación consta de dos partes, la primera corresponde al análisis delictual y la segunda a la entrega de tareas específicas al personal que realiza servicios en la población.

¹¹² Las *Hojas de Ruta* corresponden a formularios que deben ser completados por el personal que realiza servicios en la población. En ellos se debe registrar la información básica relativa a cada uno de los “eventos” en que participa el personal durante su servicio, ya sean de atención de procedimientos o de atención de demandas relacionadas con los otros factores. Deben ser llenadas por el jefe del dispositivo que sale a la población y una vez finalizado el servicio, debe ser entregada, con todos los antecedentes requeridos, al Suboficial Interno para luego ser derivadas a la Oficina de Operaciones para su procesamiento, quien la revisa y extrae la información útil para la planificación de los servicios policiales.

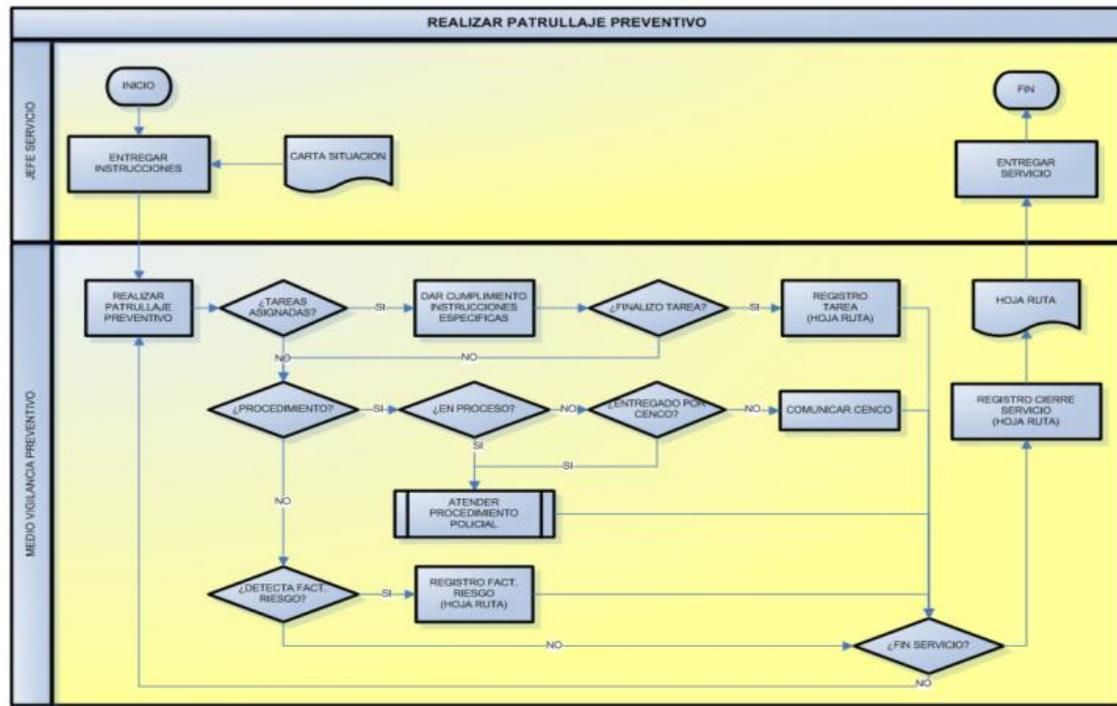
Una deficiencia asociada a este instrumento es que se llena en papel y su información no está automatizada, por lo tanto, no está disponible en una base de datos a nivel central, sino solo de forma física en cada una de las unidades policiales.

La focalización consiste en que los patrullajes son debidamente orientados tras el procesamiento de la información policial capturada en el cuadrante.

El proceso de producción del componente se resume de la siguiente manera:

- i) Procesamiento de la información específica del sector determinado (cuadrante).
- ii) Determinación de los medios, en tipo y cantidad, adecuados para satisfacer las necesidades de un sector en un periodo de tiempo.
- iii) Entrega de instrucciones y tareas específicas al personal, que realizará servicio en terreno.
- iv) Inicio del patrullaje preventivo en el sector de responsabilidad asignado.
- v) Cumplimiento de las tareas específicas asignadas, además de las estipuladas por el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP). De igual forma, el carabiniero cumple otras funciones, tales como de información a las personas, acoge inquietudes de la comunidad relacionadas con problemáticas tanto policiales, como de aspectos viales, señalizaciones, etc.
- vi) Verificación en terreno de las condiciones del sector y registro de nuevas situaciones o factores de riesgo.
- vii) Registro de la información obtenida
- viii) Entrega de la información en la Unidad Operativa.

Figura Nº1: Flujograma realización patrullaje preventivo.



Fuente: Manual Operativo Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (2010).

A partir de la información disponible, se observa que en la práctica la realización de los patrullajes preventivos queda sujeta a la disponibilidad de oferta de las unidades policiales tras cumplir con la demanda asociada a los componentes de procedimientos policiales, cumplimiento de órdenes judiciales y servicios extraordinarios (entendidos para estos efectos como “obligatorios” o irrenunciables). De acuerdo a estimaciones realizadas para el año 2013, a nivel nacional, la oferta disponible una vez descontadas las demandas de los tres componentes señalados y las fiscalizaciones obligadas (negocios de alcoholes y locales comerciales), 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 (75 de 285 cuarteles).

Tabla N°1: Cobertura de demanda por servicios policiales según componente (estimación año 2013).

Componentes	Demanda	Oferta real*	Cobertura Of/Dda
C1. Patrullajes preventivos	642,90	507,86	79%
C2. Procedimientos policiales	593,48	593,48	100%
C3. Fiscalizaciones	146,44**	60,28	41%
C4. Servicios extraordinarios	93,04	93,04	100%
C5. Órdenes Judiciales	128,84	128,84	100%
Total	1604,70	1383,5	86%
C2 + C4 + C5	815,36	815,36	100%
C1 + C3	789,34	568,14	72%

*Elaboración propia en base a estadísticas facilitadas por Carabineros.

**De los cuales 54,26 corresponde a demanda obligada por fiscalizaciones, que se cubriría 100%.

Es necesario señalar que el componente de prevención es el que considera una demanda estimada mayor que cualquiera de los otros componentes, sin embargo, es el que probablemente menor oferta dedicada tiene –junto con el de fiscalizaciones.

Tabla N°2: Cuarteles con déficit de oferta en los componentes de Prevención y Fiscalizaciones (estimación año 2013).

Cuarteles	N°	%
Cuarteles con cobertura \geq 1	88	30,9%
Cuarteles con déficit	197	69,1%
Total de cuarteles	285	100%

*Elaboración propia en base a estadísticas facilitadas por Carabineros.

Carabineros reconoce que los componentes de patrullajes preventivos y de fiscalizaciones no obligadas son los que se ven más afectados en cuanto a su cumplimiento, debido a que los otros tres componentes tienen carácter de “obligatorios”, por lo que la presión frente a demandas crecientes de ellos, trae como consecuencia directa la reasignación de recursos desde el componente de prevención hacia los otros tres¹¹³.

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.

La implementación del PCSP, en teoría, supone una mayor integración de la policía con la comunidad, ámbito que se ha ido desarrollando en los últimos años. Dentro de los elementos a destacar en el reciente período de implementación del Plan Cuadrante en este sentido están la creación de las Oficinas de Asuntos Comunitarios, y la ejecución a modo de piloto del Modelo de Integración Carabineros-Comunidad (M.I.C.C.), los cuales se describen brevemente a continuación.

¹¹³ Esta afirmación fue sostenida por diversos miembros de la institución y en repetidas ocasiones. Fue señalada al panel de evaluación por oficiales del nivel central (Coronel Pablo Fuentes y Coronel Francisco Barrera), así como por Encargados de Oficinas de Asuntos Comunitarios de diversos cuarteles del país (en plenario del “II Seminario de capacitación de los equipos de servicios policiales preventivos de integración con la comunidad”, realizado el 19.03.2014).

Oficina de Asuntos Comunitarios

En el año 2007 se realizaron algunas reformulaciones al PCSP en cuanto a la creación de nuevos cargos y a la dedicación de recursos con mayor permanencia y mejores capacidades al ámbito preventivo. Se definieron los cargos de Encargado de la Oficina de Operaciones, Encargado de Asuntos Comunitarios, Delegado de cuadrante, Encargado de la Prevención del Consumo y Microtráfico de Drogas, Encargado de Violencia Intrafamiliar, Encargado de Cumplimiento de Medidas Cautelares y de Protección y Encargado de Oficina de Órdenes Judiciales, encargo de personas y empadronamiento.

De acuerdo al Manual Operativo del Plan Cuadrante (2010), los encargados deberán ser personal policial, no obstante, los equipos en los casos de las Oficinas de Operaciones y la de Órdenes Judiciales, podrán estar conformadas por personal civil.

Formalmente, desde el año 2010 se establece que las unidades policiales en las que se implementa el Plan Cuadrante deberán contar con una Oficina de Asuntos Comunitarios (OAC), a cargo de un Suboficial cuya responsabilidad será planificar, para períodos previamente definidos (mensual, trimestral o semestral), las diferentes actividades que deberán desarrollarse con autoridades locales y organizaciones comunitarias, tanto del mando de la unidad como los delegados de cuadrantes; planificarlas y controlar su ejecución; construir con la comunidad respectiva los compromisos de trabajo orientados a mejorar las condiciones de seguridad del barrio o sector; efectuar las evaluaciones respecto del grado de cumplimiento de cada compromiso, con la finalidad de conocer sus resultados concretos y de esa forma establecer el impacto que tales compromisos pudiesen tener en la prevención del delito.

De dicha oficina dependen los delegados de cuadrante, quienes constituyen el representante de Carabineros ante la comunidad de su cuadrante, quien debe ejecutar e impulsar las acciones de integración y comunicación con los vecinos y los grupos sociales intermedios de la sociedad existentes, con el propósito de recepcionar y transmitir la información útil y relevante que permita hacer más eficaz la función policial. Su labor consiste en realizar patrullaje y recorrido permanente en su cuadrante, realizar visitas a vecinos, dirigentes vecinales y de otras agrupaciones intermedias y desarrollar las reuniones de trabajo programadas.

La producción de esta línea considera fundamentalmente la elaboración de un catastro de las autoridades y organizaciones en la unidad territorial (nómina de autoridades locales (AA.LL.) y listado de las organizaciones comunitarias (OO.CC.)). Tras ello, se calendarizan y realizan reuniones, en las que se registran los requerimientos y se definen compromisos a partir de las demandas que surjan. Los compromisos son validados primero por el Subcomisario de Servicios y posteriormente por el Comisario. Algunos de los requerimientos corresponden a un curso de acción propio de Carabineros, mientras que otros requieren la participación de otros actores, siendo responsabilidad del Encargado de Asuntos Comunitarios derivarlos formalmente a quien corresponda, con la validación del Comisario.

Modelo de Integración Carabineros - Comunidad (MICC)

El año 2011 se crea el Departamento de Integración Comunitaria, dependiente de la Dirección Nacional de Orden y Seguridad (DIOSCAR). La conformación de dicho departamento expresa un interés institucional en abordar con mayor profundidad el ámbito comunitario.

La preocupación por el trabajo con la comunidad deriva más consistentemente en la formulación de un "Modelo de Integración Carabineros-Comunidad (MICC)", el cual tiene por propósito central establecer un modelo de trabajo orientado a la integración entre Carabineros y la comunidad desde una perspectiva sistémica.

La implementación de este modelo en forma de piloto para el período 2010-2014 se inscribe dentro del “Subprograma 4: Fortalecimiento de la Integración Carabineros-Comunidad” del “Plan de Seguridad Pública Chile Seguro 2010-2014”, relativo al mejoramiento del PCSP.

El modelo supone la creación de la Plataforma de Relaciones Comunitarias, sistema de registro de Información sobre la gestión diaria realizada por las “Oficinas de Integración Comunitaria”, de las Unidades Operativas del País.

Este modelo se desarrolla a partir de la realización de una “Investigación en torno a las percepciones de los actores involucrados en la relación Carabineros-Comunidad”, la cual abordó la percepción de diversos actores como Generales, Comisarios, Subcomisarios, Delegados de Cuadrantes, comunidad organizada, Alcaldes, Concejos Comunales de Seguridad Pública, entre otros. Los principales hallazgos de dicha investigación apuntaron a que “resulta clave fortalecer el trabajo colaborativo ente Carabineros y la “comunidad efectivamente organizada”; y a que “la integración es concebida como un mecanismo que optimiza la relación entre los resultados de los objetivos policiales directos (procedimientos exitosos, cooperación con el trabajo de Carabineros) y ciertos objetivos policiales indirectos (mejorar la sensación de seguridad, valoración social de la imagen Institucional)”¹¹⁴.

A partir de sus resultados, el modelo propone una metodología de trabajo orientada a optimizar la respuesta policial de orden preventivo, particularmente en lo que se refiere la relación entre Carabineros y la comunidad, y responder a la necesidad de una mayor especialización del recurso policial en el trabajo de relacionamiento con la comunidad, de modo de favorecer así la sensación de seguridad de las personas.

La estrategia operativizada en el modelo MICC busca “*atender de forma oportuna y colaborativa, los problemas de seguridad que afectan a la población a nivel local, por medio de estrategias socio policiales participativas, focalizadas y preventivas*”; y “*entregar mayor espacio de participación ciudadana, fomentando la confianza en la Institución de forma que se pueda obtener el dato policial no denunciado («cifra negra»), y llevarlo a la unidad policial para mejorar la focalización de los servicios policiales*”¹¹⁵.

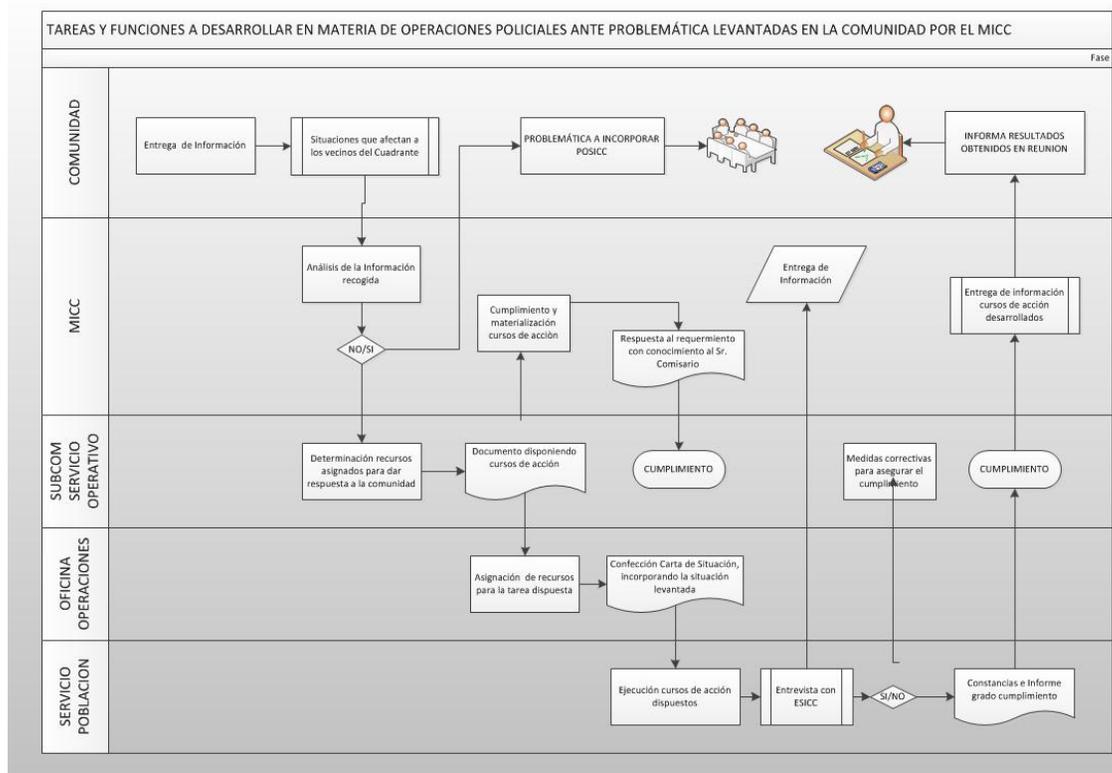
El pilotaje supone el desarrollo de una metodología basada en la generación de un “Equipo de Servicios de Integración Carabineros - Comunidad” (ESICC) dentro de las Comisarías, que tengan dedicación exclusiva para la función preventiva y que cuenten con un Jefe de Asuntos Comunitarios (o encargado del equipo); un funcionario operativo por cuadrante (delegado de cuadrante); y un administrativo. El señalado equipo viene a fortalecer a las existentes Oficinas de Asuntos Comunitarios.

A continuación se presenta el flujo de procesos asociados a la operación del modelo en una unidad policial.

¹¹⁴ Presentación Departamento de Integración Comunitaria (05.03.2014). “Modelo de Integración Carabineros – Comunidad, M.I.C.C.”.

¹¹⁵ Presentación Departamento de Integración Comunitaria (05.03.2014). “Modelo de Integración Carabineros – Comunidad, M.I.C.C.”.

Figura N°2: Flujoograma tareas y funciones a desarrollar ante problemáticas levantadas en la comunidad.



Fuente: Presentación del Modelo de Integración Carabineros-Comunidad (MICC) realizada por el Departamento de Integración Comunitaria, 5 de marzo de 2014.

El piloto del Modelo MICC fue liderado institucionalmente por la Dirección de Planificación y Desarrollo y puesto en práctica a contar del año 2012 a través de un convenio técnico-financiero con la Subsecretaría de Prevención del Delito en 4 unidades operativas. Tras la realización de una evaluación intermedia de su ejecución, el año 2013 se renueva el convenio ampliando la cobertura a 6 unidades diferentes.

Cuadro N°3: Cobertura Modelo MICC.

Año 2012	Año 2013
3ra. Comisaría "Antofagasta"	2da comisaría "Antofagasta"
6ta. Comisaría "San Pedro de la Paz"	6ta. Comisaría "Villa Alemana"
18° Comisaría "Ñuñoa"	1ra Comisaría "Coyhaique"
45° Comisaría "Cerro Navia"	1ra Comisaría "Curicó"
-	12ª Comisaría "San Miguel"
-	33° Comisaría "Ñuñoa"

A contar del 3 de enero de 2014 se puso término al convenio con la Subsecretaría de Prevención del Delito, no existiendo renovación para su continuidad. No obstante, la institución estima necesaria la implementación a nivel nacional del modelo para el mejoramiento de la estrategia policial PCSP. Esto, a partir de los resultados de la evaluación que se hizo de la experiencia piloto de las cuatro unidades policiales en que se implementó el modelo el año 2012, los cuales arrojaron que el modelo contribuía a

aumentar la actitud hacia la asociatividad y hacia la prevención, aumentaba la visibilidad del trabajo de Carabineros con la comunidad y disminuía la afectación por desórdenes o conflictos en el barrio¹¹⁶.

Dicha implementación se plantea por parte de Carabineros de forma gradual en el período 2014-2017, en el que las comunas se irían integrando al MICC a partir de macrozonas. En el año 1 se integrarían 49 comunas correspondientes a la Macrozona Norte, el año 2, 47 comunas de la Macrozona Sur y, finalmente, el año 3 las 46 comunas de la Macrozona Centro (Región Metropolitana), alcanzando una cobertura de 142 comunas¹¹⁷.

En opinión del panel, la implementación del Modelo MICC –revisado y ajustado- es una condición importante para que el principio inspirador del PCSP en lo que toca a la acción preventiva, cobre cuerpo, fortaleciendo la relación entre la policía y la comunidad. El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, como estrategia de acción de Carabineros, incorpora entre sus principios la idea de prevención comunitaria y las acciones enmarcadas en el modelo MICC representan una aproximación formal en esa línea. Si bien la experiencia piloto pudiera presentar algunas deficiencias, tales como el hecho de que el alcance de la comunicación entre Carabineros y la comunidad se ha limitado a la comunidad organizada y que, respecto al funcionamiento interno, el avance de la acción comunitaria pareciera depender de la voluntad del encargado de turno en la unidad policial (GFK-Adimark, 2013), sin duda es una línea de trabajo que debe continuarse desarrollando si se quiere ser coherente con las bases de la estrategia.

COMPONENTE 2. Atender los requerimientos policiales de la ciudadanía en terreno (procedimientos).

Consiste en la actuación del personal de Carabineros que se encuentra de servicio en la población, en respuesta a una solicitud efectuada por quien lo requiere u otro en su representación. Por ejemplo frente a denuncias de delitos a las personas o la propiedad, robos, hurtos, disturbios a nivel vecinal o en espacios públicos, etc.

En concreto, consiste en concurrir oportunamente a los procedimientos que le transmite la respectiva Central de Comunicaciones (CENCO), como asimismo adoptar aquellos procedimientos dispuestos por el Jefe de Turno o bien los que se presenten durante sus desplazamientos. Entre estos últimos, se contemplan las detenciones de delincuentes flagrantes, que conforme a la disposición legal vigente, existe obligación de actuar a Carabineros, sin importar si son oferta de este factor u otro. Esta actividad desencadena una serie de otras tareas, como transportar detenidos a centros médicos para la constatación de lesiones; prácticas de alcoholemia; verificación de domicilio; levantamiento de actas, huellas, rastros, indicios y el cumplimiento de las instrucciones particulares del Fiscal de Turno que se deben realizar in situ.

Cada dispositivo en el territorio debe llenar una *Hoja de Ruta*, donde se consignan todos los procedimientos que se adoptan durante el turno. El responsable de esta actividad es el Jefe de Patrulla del medio de vigilancia asignado al factor procedimientos policiales.

El proceso de producción del componente se resume de la siguiente manera:

- i. Recepción y priorización del procedimiento.
- ii. Asignación del recurso que se ajusta al tipo y ubicación del procedimiento.
- iii. Concurrencia al procedimiento
- iv. Atención del procedimiento.

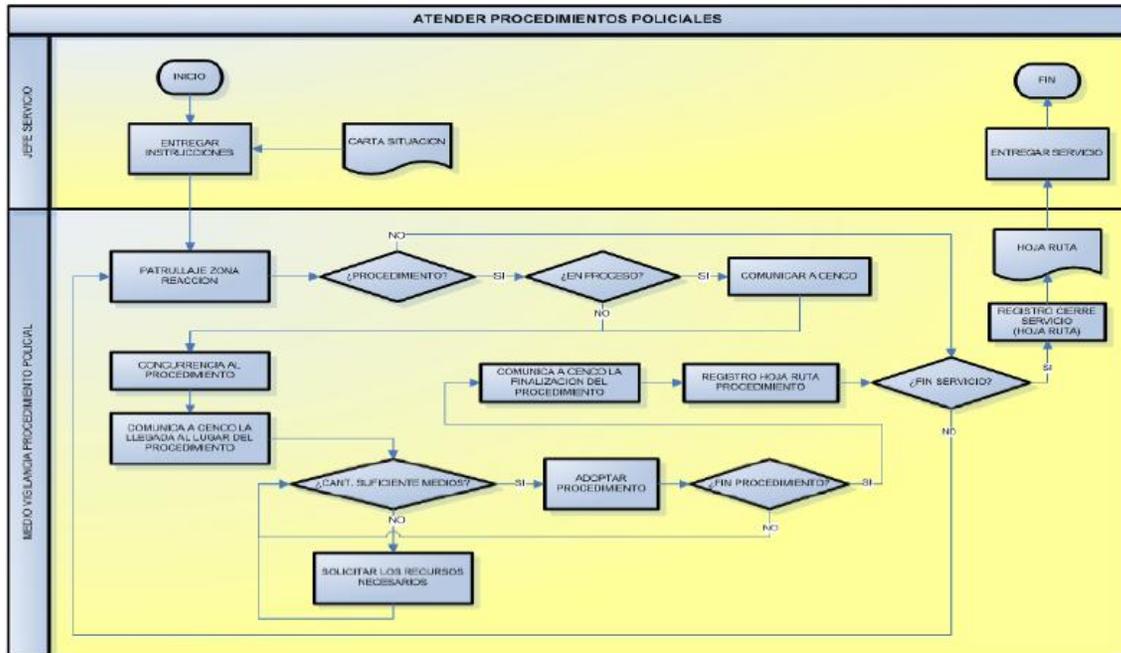
¹¹⁶ GFK-Adimark (2013) “Evaluación ex – post de la ejecución de 4 experiencias piloto del Modelo de Integración Carabineros – Comunidad”. En la sección “Seguimiento y Evaluación” se hará referencia más detallada a los resultados de las evaluaciones.

¹¹⁷ A la fecha de este informe no existe información relativa a la disponibilidad presupuestaria para la realización de este plan de implementación a nivel nacional.

v. Registro del procedimiento y entrega de antecedentes a la Unidad Operativa

El flujo asociado a esta actividad es el siguiente:

Figura N°3: Flujoograma realización procedimientos policiales.



Fuente: Manual Operativo Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (2010).

Como se observa, la atención de procedimientos supone procesos tanto intracuartel como externos, así como relativos al funcionamiento de CENCO y también a los sistemas de información.

Central de Comunicaciones (CENCO)

CENCO es una repartición operativa encargada de disponer y coordinar las comunicaciones radiales derivadas de los procedimientos policiales que se generan a través de la Unidad de Emergencias Policiales – 133.

A nivel nacional existen 29 oficinas de CENCO: Arica, Iquique, Antofagasta, El Loa, Atacama, Coquimbo, Aconcagua, San Antonio, Valparaíso, Viña del Mar, ZMC (Región Metropolitana), Cachapoal, Colchagua, Curicó, Linares, Talca, Arauco, Biobío, Concepción, Ñuble, Talcahuano, Cautín, Malleco, Valdivia, Chiloé, Llanquihue, Osorno, Aysén, Magallanes¹¹⁸. En cada una de ellas, el llamado al 133 direcciona automáticamente a la Central más cercana geográficamente.

A la fecha CENCO está conformada por 7 unidades operativas¹¹⁹ :

- Unidad de Emergencias Policiales 133
- Unidad de Administración de Procedimientos (Alpha I)
- Unidad Centralizada de Alarmas (Alpha II)
- Unidad de Informaciones Policiales 139

¹¹⁸ Se prevé la puesta en operación durante el año 2014 de dos CENCO provinciales: Marga-Marga y Villarica.

¹¹⁹ Se prevé la implementación en el corto plazo de dos unidades más: Unidad de Monitoreo Telemático (implementación de monitoreo a condenados con sistema de brazaletes electrónicos); y la Unidad Centralizada de Alarmas Domiciliarias-Alpha III (empresas de seguridad).

- Unidad Fono Niño 147
- Unidad Fono Familia 149
- Unidad de Comando y Control

Por su estrecha relación con el PCSP, a continuación se describen las tres primeras unidades:

La Unidad de Emergencias Policiales recepciona las llamadas telefónicas de la ciudadanía que solicita la intervención de Carabineros a través de 33 operadores. Los telefonistas del *Call Center* procesan e ingresan la información al sistema ViperCad, tras lo cual se transfiere al despachador radial para la asignación y coordinación del procedimiento en la respectiva plataforma territorial.

La Unidad Alpha I administra los procedimientos policiales que se desarrollan en el área de operaciones de la Región Metropolitana (52 comunas) y coordina acciones con los estamentos institucionales (GOPE, FFEE; Tránsito, Radiopatrullas, SIAT, LABOCAR) y extra-institucionales (bomberos, SAMU, IML) que participan en el procedimiento policial. Cuenta con 17 consolas de despacho.

La Unidad Alpha II realiza el monitoreo del sistema centralizado de alarmas de las entidades obligadas por ley (bancarias, financieras, de transporte de valores, estratégicas y públicas), recibiendo la señal de asalto y derivando los procedimientos a los operadores de Alpha I.

Los procedimientos generados a través de CENCO son ingresados a un sistema de información y se obtienen reportes que identifican sus características (persona que llama, tipo de procedimiento, ubicación, agente policial a cargo del procedimiento) y los tiempos involucrados (CAD)¹²⁰.

De acuerdo a los registros institucionales, la mayoría (82%) de las llamadas son inoficiosas (inaudible, se corta o no se entiende). El dato para el año 2012 establece que se contestaron 12.690.113 llamadas, de las cuales sólo 2.232.783 derivó en procedimientos efectivos. A su vez, de aquellas que exigieron despacho de medios policiales, sólo el 20% resultó en acciones judiciales (denuncia o aprehensión)¹²¹.

Como ya se ha descrito, el componente de procedimientos, junto con el de cumplimiento de órdenes judiciales –que se describirá más adelante– son los que absorben la mayor energía de las unidades policiales y, por tanto, cantidad de la oferta disponible para satisfacer las demandas de la comunidad por servicios policiales.

COMPONENTE 3. Fiscalizar los establecimientos que la ley dispone y en general aquellos que son generadores de actividad delictual.

Consiste en el cumplimiento de determinadas obligaciones establecidas en leyes y reglamentos, Ejemplo: Ley de Alcoholes, Tránsito, Vigilantes Privados, Control de Armas y otras. A su observancia y cumplimiento están sometidas las personas y establecimientos. La tarea del carabinero se orienta a verificar que los respectivos establecimientos cumplan con las normativas legales correspondientes.

Las Fiscalizaciones tienen por objetivo disminuir la potencialidad de los factores de riesgo identificados, lo cual se realiza a través de tareas de control y examen rutinario a negocios de alcoholes, barrios residenciales, parques y plazas públicas, colegios y universidades, centros comerciales, lugares de alta concentración de personas, entre otros.

¹²⁰ Los reportes registran el tiempo transcurrido desde que se contesta la llamada hasta que un medio de vigilancia policial señala estar “en el lugar”. Dicha información es recogida por el SIICGE, aunque sólo en el caso de procedimientos calificados con “Máxima Prioridad”.

¹²¹ La mayoría corresponde a falsas alarmas o a mal uso ciudadano del canal de emergencia. Por otro lado, oficiales a cargo comunicaron verbalmente al Panel que cerca del 20% de todas las llamadas que generan procedimientos, corresponde a alarmas domiciliarias de empresas de seguridad, de las cuales la gran mayoría de los casos corresponde a falsas alarmas.

Esta actividad está asociada al proceso de planificación que realiza la Oficina de Operaciones de la respectiva Unidad, quien de acuerdo a la demanda, asigna los recursos necesarios para darle satisfacción. En este caso, considerando la periodicidad y frecuencia que deben verificarse, lo que se encuentra establecido en la metodología para el cálculo de la demanda de un cuartel policial.

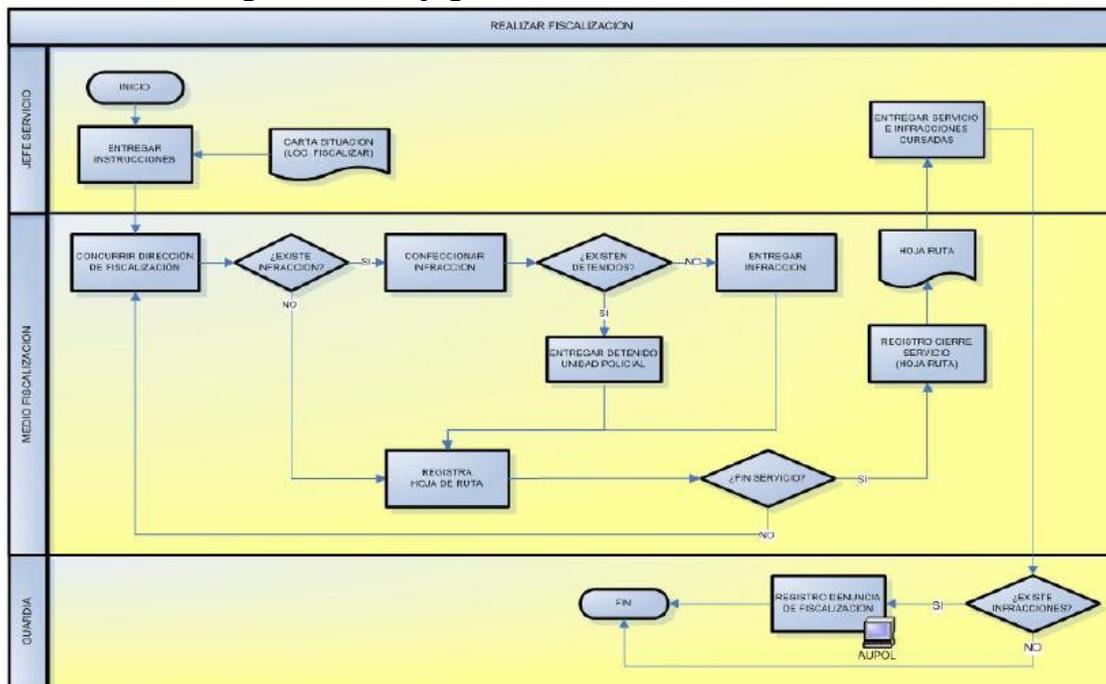
Cada medio de vigilancia en el territorio dispuesto para este factor, o en su defecto aquel que tiene por tarea desarrollar esta labor, debe completar una *Hoja de Ruta* donde se consignan todas las fiscalizaciones, en términos de los controles, visitas y rondas periódicas a las distintas actividades y negocios, consignadas en la respectiva *Carta de Situación*, realizadas durante el turno. Además, se identifican y georeferencian los factores de riesgo (como por ejemplo: casas abandonadas, sitios eriazos sin cierre perimetral, frondosidad de árboles que dificultan la iluminación pública, vehículos abandonados en vía pública, entre otros) que se detecte durante su servicio. El responsable de esta actividad es el respectivo Jefe de patrulla del o de los medios de vigilancia asociados a este factor en cada cuadrante.

El proceso de producción del componente se resume de la siguiente manera:

- i. Procesamiento de información de establecimientos que requieren ser fiscalizados.
- ii. Definición de la frecuencia de fiscalización.
- iii. Fiscalización de establecimientos, de acuerdo a la frecuencia definida.
- iv. Notificación de infracciones constatadas.
- v. Registro del procedimiento y entrega de antecedentes a la Unidad Operativa.

El flujo asociado a esta actividad es el siguiente:

Figura Nº4: Flujograma realización fiscalizaciones.



Fuente: Manual Operativo Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (2010).

COMPONENTE 4. Cumplir las Órdenes Judiciales emanadas de los Tribunales.

Consiste en dar cumplimiento a los mandatos judiciales, órdenes emanadas de los tribunales, que toman típicamente la forma de órdenes de detención, citaciones, notificaciones, aprehensiones, clausuras; como asimismo el cumplimiento de medidas cautelares y de protección.

El cumplimiento de las órdenes judiciales, por defecto, se cumple por el personal especialmente designado para tal cometido, que es el que se desempeña en la Oficina de Órdenes Judiciales de la Unidad o bien por el personal de la Sección de Investigaciones Policiales (SIP), quedando sólo aquellas de menor perfil bajo la responsabilidad de los medios de vigilancia de los cuadrantes, asociados a este factor. Sin embargo, dado que es una actividad que no puede dejarse de hacer, en la práctica todos los recursos de las unidades policiales están considerados disponibles.

La Oficina de Órdenes Judiciales y Encargo de Personas tiene por objetivo tramitar y cumplir en los plazos establecidos, las órdenes emanadas de Fiscalías y Tribunales de Justicia, Asimismo, los integrantes de esta Oficina deben investigar, analizar y procesar las denuncias por presunta desgracia que se presentan en la Unidad.

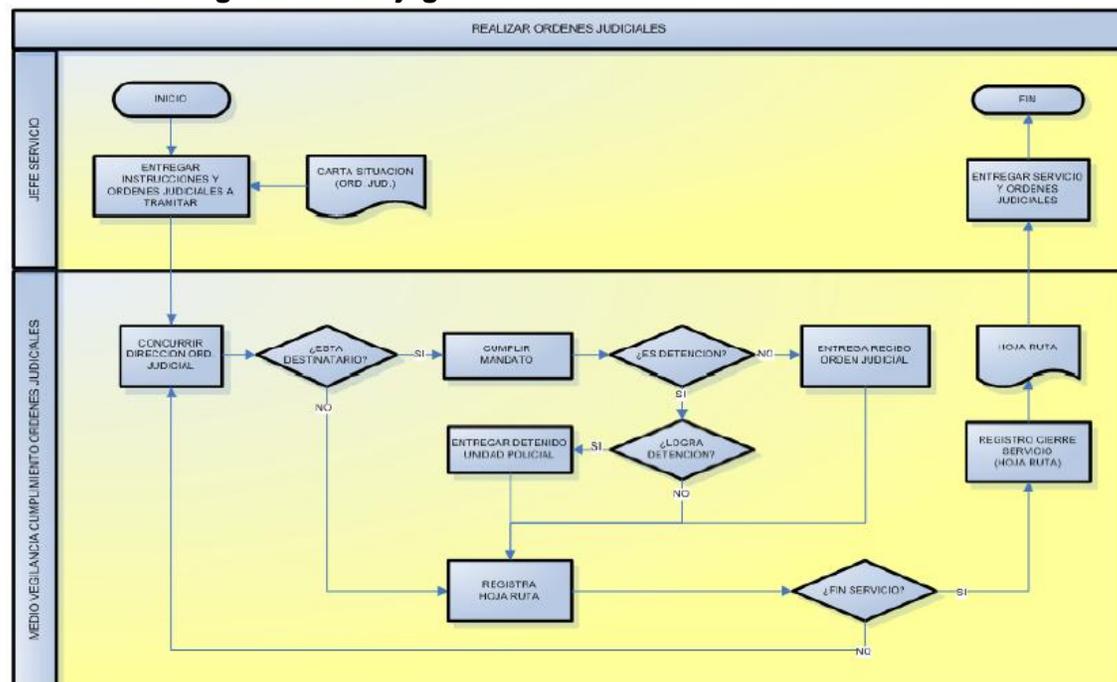
El responsable de la tarea concreta es el Jefe de la Patrulla del o los dispositivos en cada cuadrante, o bien del medio de vigilancia dispuesto para satisfacer esta demanda.

El proceso de producción del componente se resume de la siguiente manera:

- i. Recepción de la orden judicial.
- ii. Procesamiento de la orden judicial.
- iii. Definición del recurso apropiado para dar cumplimiento al mandato judicial.
- iv. Cumplimiento de la orden judicial e informe de la diligencia.
- v. Registro del procedimiento y entrega de antecedentes a la Unidad Operativa.

El flujo asociado a esta actividad es el siguiente:

Figura N°5: Flujograma realización Órdenes Judiciales.



Fuente: Manual Operativo Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (2010).

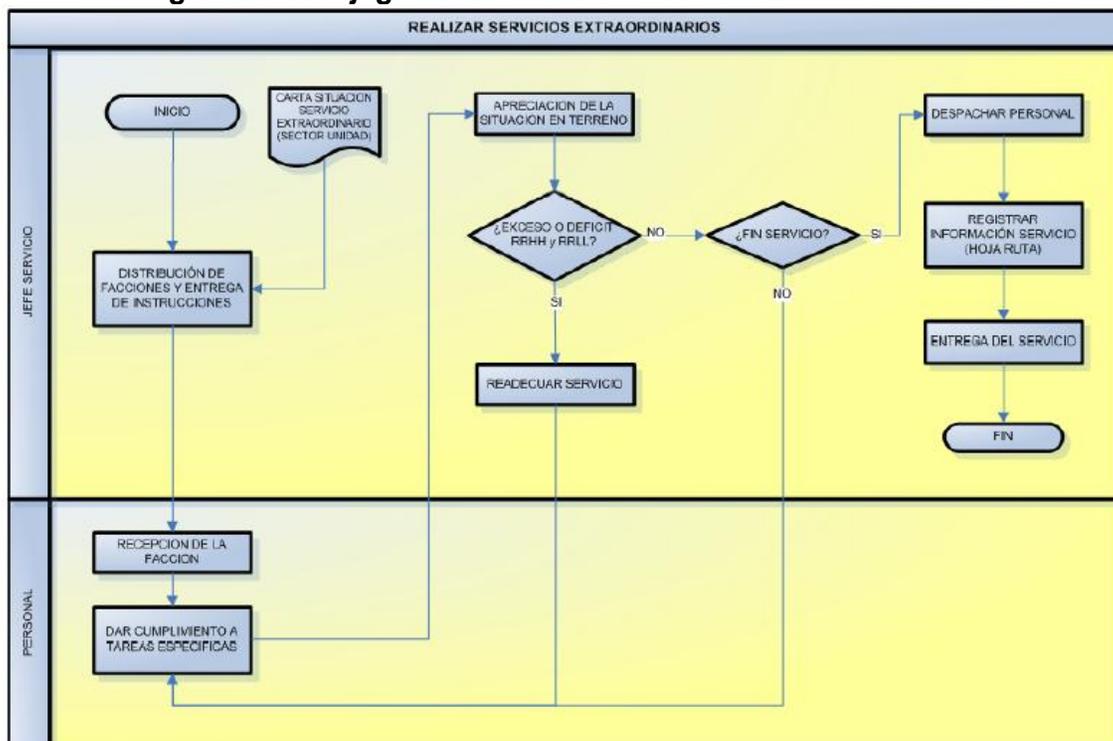
COMPONENTE 5: Servicios Extraordinarios

A los 4 componentes descritos, se suma un quinto conjunto de procesos asociado también a una de las funciones operativas con las que debe cumplir cada una de las unidades policiales. Se trata del **componente de “servicios extraordinarios”**.

Consiste en atender aquellos servicios que no estén considerados en los servicios ordinarios y que pueden acontecer en uno o más cuadrantes simultáneamente. Los servicios extraordinarios se limitan a aquellos que es posible satisfacer sin comprometer otros recursos ajenos a la Unidad (Fuerzas Especiales, Tránsito, GOPE o personal de otras Unidades). La manera de cubrir estos servicios, es primeramente con el personal del grupo 3 (aquellos que en cada cuadrante están designados para los factores de órdenes judiciales, fiscalización y servicios extraordinarios) y si éstos son insuficientes se incorporan aquellos de servicio intracuartel, conforme a las prioridades preestablecidas por la Oficina de Operaciones. La responsabilidad de esta actividad se encuentra radicada en el Subcomisario de los Servicios, que a través de la Oficina de Operaciones, asigna los medios a este factor.

El flujo asociado a esta actividad es el siguiente:

Figura N°6: Flujograma realización Servicios Extraordinarios.



Fuente: Manual Operativo Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (2010).

Si bien es una función que cuenta como las otras para la determinación de la demanda por servicios policiales, tiene dos particularidades. En primer lugar, su cálculo de demanda en UVEs no se realiza en forma separada para cada cuadrante –como es el caso del resto de factores-, sino que en forma agregada para cada unidad operativa; y en segundo lugar, constituye, por su propia naturaleza, un conjunto de actividades que no son parte de la planificación previa.

CONCLUSIONES

A juicio del panel la producción de los componentes presenta algunos aspectos que deben ser abordados en profundidad por la institución, a objeto de lograr una respuesta adecuada a su propósito:

La oferta de servicios policiales que es producida vía los cuatro componentes responde a un cálculo de oferta y demanda, sin embargo, existen diferencias entre la oferta *real* y las demandas, teniendo que responder con significativos déficit (de acuerdo a los indicadores de la Matriz de Marco Lógico de la presente evaluación, la cobertura promedio es de 86% y sólo el 30,1% de las unidades policiales no presenta déficit).

Existe un desequilibrio entre los 5 componentes, por cuanto dos de ellos (procedimientos y cumplimiento de órdenes judiciales) se refieren a una demanda “obligatoria” y perentoria en el tiempo, no postergable ni renunciante; un tercero (servicios extraordinarios) requiere de atención de manera contingente, pero también impostergable; mientras que los otros dos (fiscalizaciones y prevención) tienen un carácter relativamente flexible y cae en la responsabilidad del mando de cada unidad policial la mayor o menor cobertura que se haga respecto de ellos. Las fiscalizaciones pueden distribuirse en el tiempo, mientras que las actividades de prevención están sujetas a la disponibilidad de recursos humanos y logísticos liberados del cumplimiento de los otros componentes. Esta situación resta peso a un aspecto declarado como fundamental dentro de los principios inspiradores del PCSP. El modelo PCSP el año 2010 recogió este desbalance incorporando cargos relevantes asociados a los componentes menos favorecidos: Encargado de la Oficina de Operaciones, Encargado de Asuntos Comunitarios, Delegado de cuadrante, Encargado de la Prevención del Consumo y Microtráfico de Drogas, Encargado de Violencia Intrafamiliar, Encargado de Cumplimiento de Medidas Cautelares y de Protección y Encargado de Oficina de Órdenes Judiciales, encargo de personas y empadronamiento, los cuales buscan asegurar un mínimo de oferta para el desarrollo de estas tareas. Sin embargo, a la luz de la información aquí expuesta, aún con dichos cargos la oferta disponible no alcanza a cubrir la demanda del componente Prevención.

La oferta real en las unidades policiales está dada por la conjunción de disponibilidad de personal y de vehículos operativos, lo cual no siempre sintoniza adecuadamente¹²². Una de las razones esgrimidas con frecuencia por personal de la institución relacionada con este punto, es la falta de conductores para hacer efectiva la oferta de medios de vigilancia asociada a vehículos motorizados, debido a la ausencia de incentivos a desempeñar esa función, en tanto los vehículos no están asegurados y, en caso de accidente, es el propio funcionario quien debe hacerse responsable por los gastos asociados. Se ha señalado al panel que es común que “nadie quiera conducir, debido a los riesgos asociados a la falta de seguro”, llegando a quedar vehículos operativos sin salir a la calle por esta razón¹²³.

Dicha situación, no obstante, no sería homogénea en todas las unidades policiales, pues en algunas de ellas los comisarios utilizarían mecanismos de persuasión (franquicias, permisos y gestión de turnos, por ejemplo) para contar con un mayor número de conductores disponibles¹²⁴.

Junto con lo anterior, el panel destaca que a la fecha Carabineros ha impulsado un amplio proceso de revisión y perfeccionamiento de diversos aspectos del PCSP, canalizados a través de la contratación de una serie de estudios y líneas de apoyo a la Universidad Católica de Chile. Es de esperar que el resultado de dichas acciones redunde en el mejoramiento de los procesos de producción de los componentes que

¹²² En la visita realizada por el panel evaluador a la 21ª Comisaría de Estación Central, se constató que la unidad policial contaba con 16 motos todo terreno (que hacían parte de su oferta nominal), las cuales estaban guardadas sin uso debido a que la unidad policial no contaba con los motoristas necesarios (por lo cual en la práctica no constituían parte de la oferta *real*).

¹²³ Dicha afirmación ha sido manifestada en reunión sostenida con el Coronel Pablo Fuentes, el Mayor Claudio Iturriaga y el Capitán Marco Meneses.

¹²⁴ Ello pudo constatarse a partir del relato de los comisarios de la 17ª Comisaría de Las Condes y 47ª Comisaría de Los Dominicos, consultados sobre el punto en forma especial tras el término de la reunión de STAD correspondiente a la Zona Este el día 13 de marzo de 2014.

constituyen el Plan Cuadrante. En la sección de “Seguimiento y Evaluación” se presentan más detalles sobre dichos estudios.

2. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

2.1. Estructura organizacional

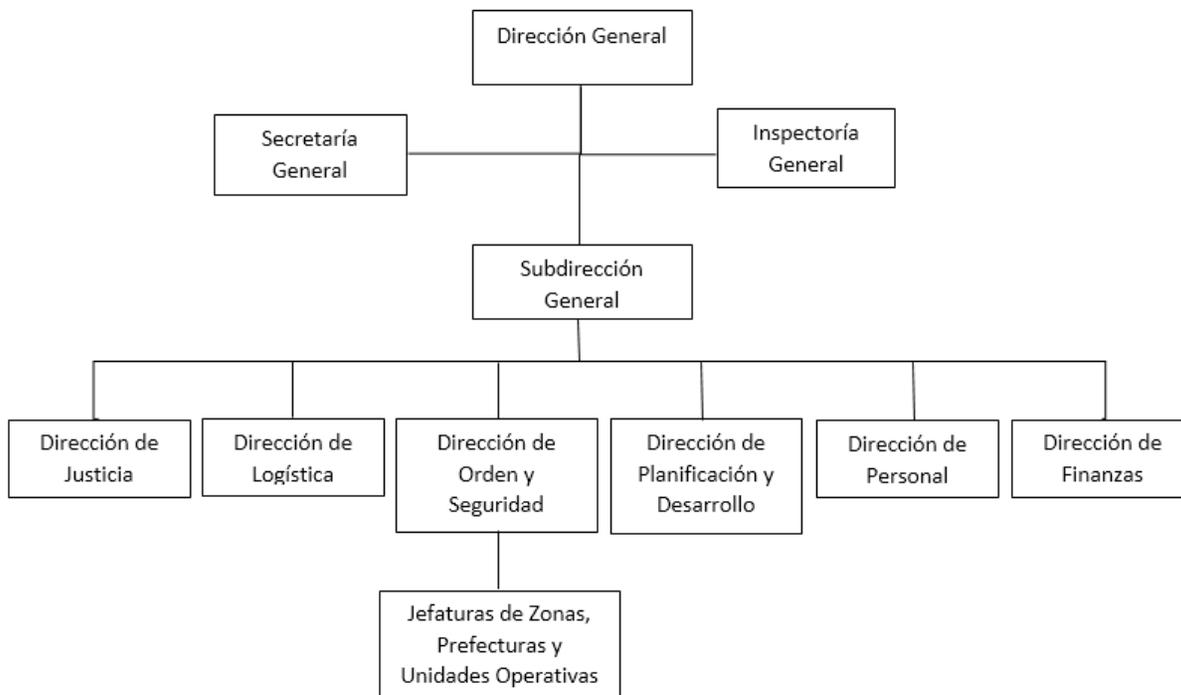
Dada la particularidad del PCSP, en cuanto no constituye un programa en el sentido tradicional, sino que más bien corresponde a una estrategia operacional que atraviesa la acción de la institución en su conjunto, el análisis de su estructura organizacional y sus mecanismos de coordinación considera a la institución en forma global, prestando especial atención a aquellos ámbitos específicos que tocan al Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva¹²⁵.

Carabineros de Chile depende directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, vinculándose con el mismo a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito y División de Carabineros.

El nivel estratégico o directivo de Carabineros de Chile está compuesto por la Dirección General, ente rector de la institución y dependen directamente de éste la Inspectoría General, la Secretaría General, la Dirección de Planificación y Desarrollo y la Subdirección General de Carabineros. De ésta última dependen las direcciones que tienen a su cargo las distintas áreas de gestión institucional.

En el otro nivel estructural, denominado táctico u operativo, se ubican, las Jefaturas de Zona (nivel regional), Prefecturas (nivel provincial), Comisarías (nivel comunal), Subcomisarías, Tenencias y Retenes, las cuales tienen por finalidad “planificar, ejecutar y evaluar a nivel local los servicios policiales para garantizar y mantener el orden público y la seguridad interior en todo el territorio nacional”. Las distintas direcciones institucionales vinculadas con la gestión del PCSP, se encuentran insertos en la institución conforme al siguiente organigrama:

¹²⁵ Carabineros señala en forma explícita esto: “El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva no corresponde a un “Programa Gubernamental”, que tiene fecha de inicio y término y cuyos resultados son medibles exclusivamente para ese programa, sino por el contrario, el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva es la Estrategia Operativa de esta institución, que involucra los recursos del presupuesto institucional y aquellos que se han otorgado para cubrir las brechas de demanda bajo el método de cálculo de niveles de vigilancia, conocido como Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva” (Análisis de Información Base para Evaluación del Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, Equipo Coordinador PCSP, Santiago, 03 de abril de 2014)..



A continuación se destacan las direcciones y departamentos que realizan funciones relevantes asociadas al Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, sin embargo, sus funciones no se acaban en el PCSP, sino que lo trascienden a nivel de la institución.

- La Dirección Nacional de Logística¹²⁶ y la Dirección Nacional de Personal¹²⁷ son los responsables de la entrega de los recursos necesarios para la implementación del PCSP.
- La Dirección de Planificación y Desarrollo tiene la responsabilidad de la elaboración de los proyectos de implementación del PCSP para las comunas incorporadas año a año¹²⁸.
- La Inspectoría General constituye el organismo institucional encargado de la auditoría y control de gestión del nivel operativo institucional (con o sin PCSP).
- A nivel operativo, Tanto la Dirección Nacional de Orden y Seguridad¹²⁹, como las Jefaturas de Zona, Prefecturas y Unidades Territoriales, en el marco del PCSP, son encargadas de su aplicación.

Para efectos del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, la unidad responsable del programa es la Dirección Nacional de Orden y Seguridad (DIOSCAR), cuya jefatura es ejercida por un General Inspector, y que depende directamente de la Subdirección General de Carabineros de Chile. De dicha Dirección Nacional depende cada una de las Unidades Territoriales (Jefaturas de Zona, Prefecturas, Comisarías,

¹²⁶ A la Dirección Nacional de Logística le corresponde “Dirigir, dictar normas, supervisar y evaluar todos los aspectos relativos al apoyo logístico que la institución requiere, para cumplir su misión” (Directiva aprobada por Orden General N° 393).

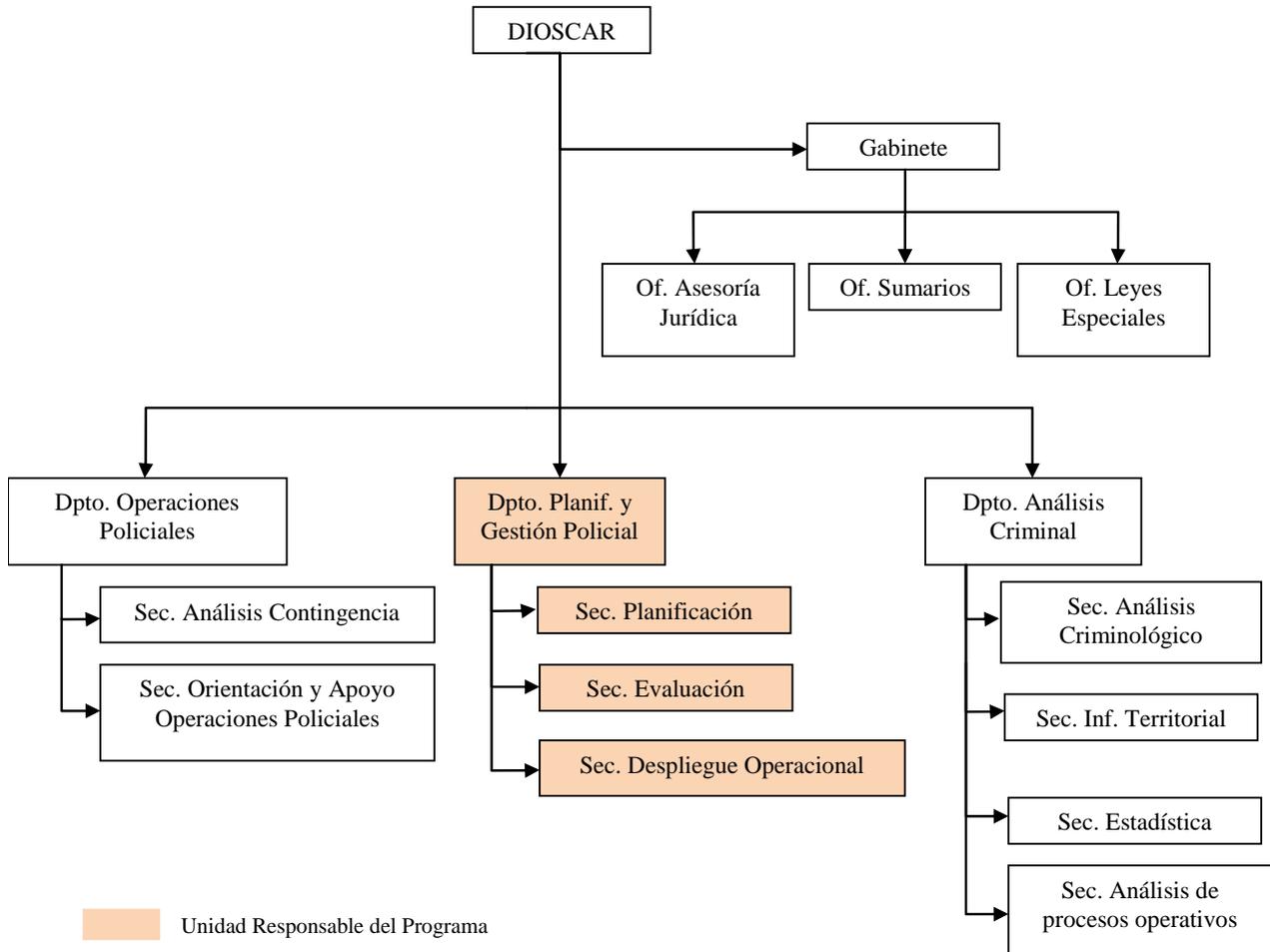
¹²⁷ A la Dirección Nacional de Personal le corresponde “Dirigir, dictar normas, supervisar y evaluar lo relativo a la función “personal”” (Directiva aprobada por Orden General N° 393).

¹²⁸ “La Dirección de Planificación y Desarrollo es el órgano encargado de asesorar al mando superior de Carabineros en el proceso de planificación estratégica, desarrollo de proyectos, elaboración y actualización de la normativa legal y reglamentaria; como asimismo, de intervenir en todas aquellas otras materias de interés institucional, a cuyo efecto fuere requerido, o, que por su contenido y proyección haga necesaria su participación por iniciativa propia” (Directiva de organización y funcionamiento de la Dirección de Planificación y Desarrollo, OG 001419, 9 de agosto de 2001).

¹²⁹ A La Dirección Nacional de Orden y Seguridad le corresponde “Dirigir, dictar normas, supervisar y evaluar las actividades policiales que la Institución realiza de acuerdo a las disposiciones legales vigentes” (Directiva aprobada por Orden General N° 393).

Subcomisaría, Tenencias y Retenes) en las cuales se ejecuta el programa, y ejerce una función de coordinación con otras Direcciones (estamentos institucionales), que tienen incidencia en el mismo, en lo que respecta a la disponibilización de recursos humanos, logísticos y de información.

La DIOSCAR, a través de su Departamento de Planificación y Gestión Policial (DEPLAGESPOL) ejecuta y coordina la operacionalización de este programa, mediante la siguiente organización:



El Departamento de Planificación y Gestión Policial está a cargo de un oficial superior o jefe de grado Teniente Coronel, graduado, quien conjuntamente con personal de su dependencia fiscaliza el nivel de cumplimiento del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Este departamento se encuentra estructurado sobre la base de las siguientes secciones:

- Sección planificación y fiscalización del Plan Cuadrante: Tiene por objetivo centralizar y gestionar las políticas y estrategias preventivas de servicios policiales de la institución.
- Sección despliegue operacional: Tiene por objetivo gestionar la creación, supresión, cambios de categoría, denominación, restitución y determinación de los sectores jurisdiccionales de los cuarteles de la institución.
- Sección evaluación: Tiene por misión asesorar al mando del Departamento en todas aquellas materias que le sean asignadas para su conocimiento, ejecución, evaluación y control.

Cuadro N°4: Composición del DEPLAGESPOL*.

DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN POLICIAL	
Personal de nombramiento supremo	
Tte. Coronel	03
Mayor	01
Personal de nombramiento Institucional	
Sargento 1° (Secretaría)	01
Cabo 2° (Asistente oficina)	01
Personal contratado por resolución (Civil)	
Profesionales, técnicos y administrativos	06
TOTAL	12

*El cuadro no considera los aportes en recursos humanos de otras direcciones al Plan Cuadrante (DIPLADECAR, DIPECAR, DILOCAR, INSGRALCAR), las que dadas sus actividades particulares, solo aportan al Plan Cuadrante en cada una de las instancias de su competencia y no mantienen dedicación exclusiva.

A nivel interno, para los efectos de la formulación y elaboración de los proyectos de inversión relacionados con este programa, se estructuran equipos de trabajo en conjunto con la Dirección de Planificación y Desarrollo (DIPLADECAR), Dirección Nacional de Personal (DIPECAR) y Dirección Nacional de Logística (DILOCAR), los que aplican la metodología para la formulación y evaluación de proyectos de vigilancia policial. Una vez determinadas las comunas a ser implementadas, según la función de incorporación de comunas¹³⁰, se realiza un estudio de actualización de la oferta y la demanda, estableciéndose el déficit y determinando finalmente, en función de ellos, los costos asociados a la implementación del programa.

A nivel externo, es decir Subsecretaria de Prevención del Delito, se encuentran funcionando equipos de trabajo integrados institucionalmente por las distintas áreas de gestión asociadas al plan cuadrante (DIOSCAR, DIPLADECAR, INGRALCAR), para tratar temas relacionados con el mejoramiento continuo de esta estrategia, como lo es el estudio y observatorio de buenas prácticas policiales o el estudio de programas complementarios, como el Plan 24 horas.

Los mecanismos de coordinación entre la DIOSCAR y los distintos estamentos de Carabineros funcionan en distintos niveles organizacionales; para la gestión del programa se establecen a través medios de comunicación formal interna, tales como: órdenes generales, instructivos, normativas en general y otros. La coordinación entre el nivel central y el regional se establece a través de la estructura organizacional, que es vertical y de carácter militar, lo que implica la subordinación a la estructura de mando, fortaleciendo la estandarización del programa a nivel central y regional.

Respecto a la coordinación y relación con otras instituciones, los responsables directos son:

- A nivel Regional: los respectivos Jefes de Zonas.
- A nivel Provincial: los respectivos Prefectos.
- A nivel Comunal: los respectivos Comisarios.

A nivel operativo, tanto la DIOSCAR, como las Jefaturas de Zonas, Prefecturas y Unidades Territoriales, en el marco de la aplicación del PCSP, distribuyen responsabilidades y desarrollan tareas, las que se señalan a continuación:

a) **Jefes de Zonas:** Tienen a su cargo las siguientes responsabilidades:

¹³⁰ La función matemática de priorización e incorporación de comunas está compuesta, además de por el tamaño de población (urbana), de la medición de la oferta y demanda de servicios policiales, lo que a su vez determina el Índice de Cobertura Policial (IDCP) que cada cuartel está entregando a su población beneficiaria. Esta última resulta en una focalización intracomunal de los recursos policiales hacia sectores de mayor demanda.

1. Ejercer atribuciones eminentemente fiscalizadoras, de mando y coordinación. En sus visitas de inspección, dará a conocer al personal, los lineamientos generales de la Jefatura Superior, exigiendo su cooperación y cumplimiento; como asimismo, de las disposiciones reglamentarias, órdenes, directivas e instrucciones de la Dirección General.
2. Adoptar todas las medidas que estime procedentes, incluso disponer el relevo transitorio del mando de los Jefes de Reparticiones y Unidades, dando cuenta a la Dirección General, cuando en sus visitas inspectivas sorprendieren irregularidades en los servicios o en los actos administrativos.
3. Ejercer las facultades disciplinarias que les asigna el reglamento respectivo.
4. Recibir copia de toda comunicación de importancia que las Reparticiones y Unidades de su jurisdicción envíen a la Dirección General, adoptando las resoluciones que estimen adecuadas para corregir procedimientos o determinaciones de aquéllas.
5. Constituirse en los lugares de su jurisdicción en que ocurran hechos graves o trascendentes que requieran su presencia, dando cuenta oportuna a la Dirección General;
6. Apreciar e impulsar la labor social y de bien público emprendida por los Jefes de Reparticiones y Unidades.

b) Prefecturas:

Al Subprefecto de los Servicios Tienen a su cargo las siguientes responsabilidades:

1. Comprobar que las Unidades Operativas realicen las actividades vinculadas a su área de acción.
2. Verificar la evolución de las metas y objetivos fijados para cada Unidad, introduciendo medidas de corrección ante las desviaciones detectadas, orientando a los Jefes y Oficiales respecto del cumplimiento de tareas o el desarrollo de servicios policiales.
3. En lo relativo a la supervisión, confeccionar un informe escrito señalando en el grado de cumplimiento de cada una de las tareas impuestas, como asimismo indicar los cursos de acción que se dispusieron para subsanar las observaciones.

Al Subprefecto Administrativo Tienen a su cargo las siguientes responsabilidades:

1. Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de los Subcomisarios Administrativos de las Unidades.
2. Verificar el cumplimiento de las políticas de administración, uso y mantención de los recursos humanos y logísticos, y
3. Racionalizar la carga administrativa, en específico aquella generada por los trámites intra-institucionales, buscando vías fluidas de comunicación.

c) Comisario: Como responsable de la materialización de la misión institucional en su ámbito de acción, le corresponde la responsabilidad integral de las misiones asignadas y en especial, ser el ente que genere las alianzas locales necesarias, para cumplir el objetivo general y los específicos del PCSP. Entre sus obligaciones debe tener presente los siguientes aspectos:

1. Generar y mantener una fluida relación con la comunidad.
2. Establecer los objetivos y metas de corto y largo plazo a alcanzar en materias de seguridad y control de la delincuencia, derivadas de similares asignadas por el nivel superior.
3. Dirigir y controlar el cumplimiento de las obligaciones atribuidas a los Subcomisarios de los servicios y administrativo de la Unidad.
4. Designar al Jefe de la Oficina de Operaciones, delegados y subdelegados de cuadrantes.
5. Disponer al Subcomisario de los servicios y el Jefe de la Oficina de Operaciones, las modificaciones en la distribución de los servicios que sean pertinentes para reducir el fenómeno delictual.
6. Conocer íntegramente la realidad socio-policial del sector jurisdiccional asignado a la Unidad y sus Destacamentos dependientes.

d) Subcomisario de los Servicios: Es el responsable de la distribución de los recursos humanos, logísticos y materiales en los servicios que la Unidad desarrolle, en función de las demandas de la comunidad. Entre sus obligaciones cabe destacar:

1. Conocer la realidad socio-policial del sector territorial a cargo de la Unidad.

2. Mantener un cuadro demostrativo de la fuerza efectiva, operativa y administrativa de la Unidad, para dimensionar la asignación en los turnos y servicios que se deban desarrollar.
3. Asignar en forma racional el recurso humano dedicado a labores administrativas.
4. Supervisar el grado de cumplimiento de las tareas asignadas a los oficiales y personal respecto de los servicios en los que participen.
5. Verificar el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el periodo para la Unidad, en materias de seguridad y prevención.
6. Proponer el Jefe de la Oficina de Operaciones y los Delegados y Subdelegados de cuadrantes al Comisario, conforme a los perfiles personales y profesionales.
7. Supervisar el funcionamiento de la Oficina de Operaciones, especialmente en lo relacionado con el desarrollo de los procesos definidos para captar información relativa a problemas, su análisis y diseño de soluciones.
8. Mantener actualizado un cuadro demostrativo de los vehículos policiales y su tasa de ocupación diaria.
9. Analizar y procesar información de interés policial obtenida de diversas fuentes, generando las pertinentes adecuaciones al servicio, a través de cursos de acción que busquen satisfacer los requerimientos ciudadanos.
10. Registrar, describir y evaluar los efectos de los cursos de acción realizados en favor de reducir tasas de victimización en los cuadrantes con mayor incidencia delictual, mejorando con ello la percepción de seguridad en las personas.
11. Mantener actualizado un registro de servicios extraordinarios, teniendo en consideración que éstos inciden en los niveles de demanda de vigilancia preventiva.
12. Controlar que las matrices de caracterización de cada cuadrante se encuentren actualizadas.
13. Cuantificar y cualificar las acciones de interacción con la comunidad.
14. Constatar que las cartas de situación diaria estructuradas para el desarrollo de los servicios operativos preventivos, contengan los cursos de acción específicos relacionados con la focalización delictual del período semanal y mensual anterior.
15. Controlar que existan los organigramas operativos de la Unidad, en los cuales se exhiba la distribución de la oferta del cuartel en directa relación con la demanda de los cuadrantes, de acuerdo al rol de turnos diarios establecidos conforme lo dispone el nuevo sistema operativo.
16. Establecer que se confeccionen las planillas demostrando los niveles de eficacia profesional por funcionario y por cuadrantes, actualizada en forma periódica.

e) Subcomisario Administrativo: En su área de responsabilidad velará por la instrucción y retroalimentación de su personal, además de:

1. Mantener un control de ausentismo, especialmente por licencias médicas.
2. Registrar mediante un cuadro demostrativo las sanciones disciplinarias administrativas aplicadas al personal, agrupándolas por causales.
3. Llevar un registro actualizado del estado de conservación de los vehículos Institucionales, verificando la pauta de mantención.
4. Fiscalizar el cumplimiento de la pauta de mantención, aseo y reparación del armamento fiscal.
5. Impartir instrucciones respecto del uso y mantención de los medios logísticos (vehículos, armamento, vestuario, accesorios, etc.)
6. Planificar e implementar planes de adoctrinamiento, capacitación y retroalimentación del personal, en materias relativas al PCSP.

f) Jefe de Turno: Instruye, fiscaliza, controla, orienta y apoya al personal de servicio en los cuadrantes determinados.

g) Delegados y Subdelegados: Es de su responsabilidad las misiones asignadas en la “Cartilla de Delegados y Subdelegados de Cuadrantes”. Cabe señalar que las labores de vigilancia policial en los distintos cuadrantes son realizadas por personal de servicio en la población, como así mismo por los Delegados y Subdelegados, con el distingo de que estos últimos son responsables respecto de ciertas tareas específicas del Plan Cuadrante, las que son complementarias a las labores policiales atingentes al rol de Carabineros.

h) Oficina de Operaciones: Efectúa el análisis estadístico (inteligencia policial) y propone al Subcomisario de los Servicios cursos de acción tendientes a disminuir los índices delictuales y mejorar la percepción de seguridad en las personas. Además debe:

1. Georeferenciar y focalizar en mapas los delitos registrados en el sector territorial de la Unidad o Destacamento, como también, registrar los problemas asociados a la generación de éstos, como son sitios eriazos, sin alumbrado, lugares de venta de drogas, de ingesta de bebidas alcohólicas, de acción de pandillas juveniles, etc.
2. Elaborar la carpeta de cada cuadrante con la información relevante y de interés policial.
3. Realizar análisis de la información de delitos (día, hora, lugar y frecuencia) perfiles de los delincuentes (edad, sexo, modus operandi, lugares de acción, nivel educacional, domicilios, etc.), de las víctimas y condiciones en que se ejecutan los delitos.
4. Participar a través de uno de sus integrantes en forma activa en la preparación de los turnos.
5. Proponer al Subcomisario de los Servicios la asignación del recurso humano en cada cuadrante, conforme a la variabilidad de la demanda deducida de los análisis estadísticos.
6. Registrar la información necesaria para evaluar el rendimiento profesional del personal que realiza servicios operativos, en la modalidad de PCSP.
7. Confeccionar un informe estadístico de los delitos en forma semanal y mensual para el mando de la Unidad.

Asimismo, cabe señalar que, a nivel operativo el PCSP determina responsabilidades al personal de Carabineros que realiza servicios policiales en el cuadrante asignado, las que son de carácter general y permanente y corresponden a las siguientes:

- Mantener permanentemente un plano del cuadrante (sectores y puntos críticos) –cartografía policial.
- Contar siempre con información actualizada correspondiente al cuadrante, tanto de carácter policial como general.
- Mantener contacto permanente con las diversas organizaciones que de alguna forma están relacionadas con la función policial, tales como: Policía de Investigaciones de Chile, Bomberos, Corporación Nacional Forestal CONAF, Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Bancos, Oficinas de Seguridad Ciudadana de cada Municipalidad.
- Cumplir las tareas preventivas que le han sido asignadas producto de la focalización de la actividad delictual (días, horas, lugares, modus operandi).
- Conocer los puntos críticos de su respectiva área de responsabilidad (distribución de locales comerciales, colegios, servicentros, Juntas de Vecinos, calles y pasajes, rutas, servicios públicos, etc.)
- Desarrollar tareas y acciones preventivas en correspondencia con las demandas del respectivo cuadrante (Colegios, Juntas de Vecinos, Fiscalización de tránsito, negocios de alcoholes, comercio ambulante, comunicarse e interactuar con los vecinos puerta a puerta).

En cuanto a los recursos humanos y logísticos de que dispone la institución, a abril del año 2012¹³¹, Carabineros reporta contar con una dotación nacional de 44.500 efectivos, 3.500 de ellos oficiales y 41.000 suboficiales, cabos y carabineros, a los que se suman 3.400 civiles.

Asimismo, estima sus recursos operativos en:

- Motos todo terreno y de tránsito: 2.504.
- Retenes móviles: 459.
- Radiopatrullas (RP): 1.810.
- Furgones (Z): 2.294.

¹³¹ Dirección General de Carabineros (2012) “Una mirada a Carabineros”.

- Lanchas: 16.
- Caballos: 1.393.
- Perros: 307.
- Helicópteros: 15.
- Aviones: 11.

A la hora de hablar del PCSP, se entiende la labor policial desplegada desde las unidades policiales, lo que, como ya se ha visto, supone la concurrencia de departamentos institucionales que realizan procesos relevantes para su ejecución. Pese a ello, al considerar la oferta para responder a las demandas por servicios policiales, se alude a los recursos disponibles para actuar en la población. Respecto de esta oferta, las unidades policiales se ven afectadas por *demandas de contingencia*, relativas a eventos que requieren una cobertura policial extraordinaria, de temporalidad variable, como manifestaciones sociales, espectáculos artísticos y deportivos, cumbres políticas especiales, problemática social en la zona de la Araucanía, las cuales requieren de recursos policiales extraordinarios para satisfacer sus necesidades de seguridad. Dichas necesidades son cubiertas con recursos humanos y logísticos de diversas unidades policiales, mermando la capacidad de éstas para realizar una oferta óptima en su sector territorial, de acuerdo a la metodología del Plan Cuadrante.

En lo que respecta a la disponibilidad de recursos humanos y logísticos, en la práctica las limitaciones parecen estar dadas por la *oferta real* de personal (número de carabineros) o vehículos motorizados operativos en las unidades policiales y sus cuadrantes.

Para emitir un juicio relativo a la adecuación de la dotación institucional para implementar el Plan Cuadrante, se requiere un análisis detallado del comportamiento de la oferta real en UVEs respecto de la demanda en UVEs por los servicios policiales enmarcados dentro del PCSP, el cual se presenta en otra sección de este informe.

Habiendo presentado la estructura organizacional y las funciones asociadas a cada estamento a nivel de la institución, cabe profundizar el análisis en el campo de acción concreto en el que cobra cuerpo el PCSP: las Unidades Territoriales de Carabineros.

Una unidad territorial de Carabineros corresponde a un cuartel policial al cual se le han asignado recursos humanos y logísticos para satisfacer las demandas por servicios policiales que se generan en un sector territorial debidamente delimitado.

Al interior de las Unidades territoriales se desarrollan cuatro grandes procesos:

1.- Planificación de los Servicios:

Corresponde al proceso por medio del cual se asigna la oferta de medios de vigilancia a las diferentes componentes por cuadrante. La focalización de los recursos se fundamenta en el análisis de la información disponible en los sistemas institucionales, como asimismo en los requerimientos efectuados por la comunidad (usuarios) y finalmente con la información capturada directamente por el personal que desarrolla servicios en el territorio. El análisis de la información mencionada, permite diferenciar la oferta de recursos tanto en términos espaciales, temporales y por componentes.

2.- Ejecutar servicios al interior del cuartel:

Corresponde al proceso por medio del cual el personal de Carabineros desarrolla servicios de guardia las 24 horas del día, los 7 días de la semana, constituyendo a cada cuartel de Carabineros en un punto de atención y satisfacción de requerimientos por parte del beneficiario final.

3.- Ejecutar servicios al exterior del cuartel:

Corresponde al proceso por medio del cual el personal de Carabineros desarrolla servicios en el territorio, las 24 horas del día, los 7 días de la semana, constituyendo a cada medio de vigilancia en un punto de atención móvil tanto para satisfacer las demandas de los beneficiarios finales como asimismo satisfacer

las demandas por servicios policiales de un sector determinado, las cuales se resumen en demandas de prevención de hechos delictuales, atención de procedimientos policiales, fiscalización de locales, cumplimiento de órdenes judiciales y ejecución de servicios extraordinarios.

4.- Evaluación de Servicios Policiales:

Corresponde al proceso por medio del cual se verifica el cumplimiento de las actividades planificadas y si la ejecución de los servicios policiales desarrollados en el territorio tuvo el efecto esperado.

En la siguiente Figura, se representan los procesos que se desarrollan al interior de una unidad territorial, con indicación de las entradas y productos que se generan.

Figura N°7: Procesos que se desarrollan al interior de una Unidad Territorial de Carabineros.



Fuente: Ficha de Información N°2 para Evaluación DIPRES 2014, Carabineros de Chile.

2.2. Mecanismos de coordinación

El carácter de “estrategia operativa” del PCSP –y no de un programa en el sentido tradicional-, junto a su transversalidad en la institución de Carabineros a la hora de entregar los servicios policiales, explica que su ejecución esté imbricada con la actuación de la institución. En razón de ello, los mecanismos de coordinación corresponden a los definidos institucionalmente, según cadenas de mando y canales de información y comunicación asociadas a las responsabilidades de instrucción y reporte de cada cargo.

No obstante el Departamento de Planificación y Gestión Policial sea definida como la unidad responsable del programa, no se la entiende como una instancia de coordinación o mando sobre el PCSP, en tanto si fuera así lo sería de gran parte de la acción desarrollada por la institución. Quien cumple el rol de contraparte en la presente evaluación, tiene bajo su responsabilidad el desarrollo de una serie de iniciativas de revisión y mejoramiento del PCSP, adquiriendo una función específica sobre el Plan Cuadrante, aunque esta función no sea directamente asimilable a la de “encargado” del mismo de la forma en que operan los programas tradicionales.

Las instancias de coordinación al interior de las unidades policiales se sostienen en órdenes e instrucciones definidas normativamente. El comisario y los subcomisarios (de servicios y administrativos), así como los encargados correspondientes y el personal, traducen su gestión en instrumentos concretos de coordinación (carta de situación, pauta de patrullaje, hoja de ruta), los cuales les permiten respaldar las instrucciones y tareas.

Asimismo, los sistemas que permiten compartir información entre las unidades policiales y sus medios de vigilancia y la CENCO, establecen un canal de coordinación inmediata y de soporte efectivo para su despliegue operativo.

El año 2010 la institución puso a disposición de su personal el “Manual Operativo Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”, definiendo de manera detallada los procesos, funciones, responsabilidades y flujos de comunicación a la base de su adecuada implementación. En la sección precedente se ha descrito sintéticamente aquello. El panel estima que la elaboración de dicho manual representa un avance sustantivo y un esfuerzo valioso.

2.3. Gestión y coordinación con programas relacionados

En un nivel general, siendo el fenómeno de la seguridad pública y, en concreto, el logro de resultados en materia de disminución de la victimización y el temor, una responsabilidad compartida por un conjunto de actores dentro de la sociedad, la interacción coordinada entre los mismos para el desarrollo de acciones complementarias se presenta como un horizonte necesario.

Existen diferentes actores públicos (además de Carabineros) que influyen en los resultados que pretende alcanzar el PCSP, entre los que se pueden destacar:

- Ministerios: Interior, Justicia (Gendarmería, SENAME), Desarrollo Social, Salud, Educación. Vivienda, Trabajo.
- Intendencia, Gobernaciones y Servicios públicos.
- Municipios.
- Tribunales de justicia, Ministerio Público, Defensoría.
- Policía de Investigaciones

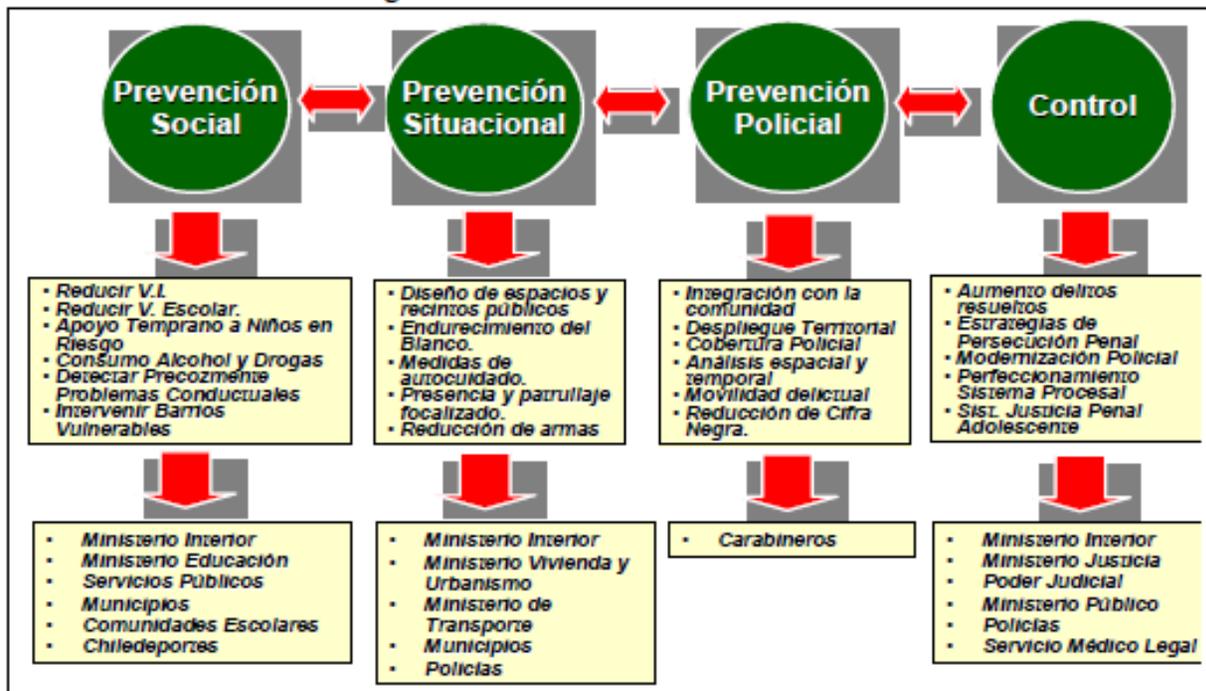
Cada uno de ellos tiene un ámbito de acción y, en el caso de Carabineros, es posible señalar que su acción no encuentra en ninguno de ellos duplicidades, en tanto la prestación de servicios policiales es su prerrogativa. Si bien la policía de investigaciones (PDI) realiza también acciones destinadas a “contribuir al mantenimiento de la tranquilidad pública (...) y a prevenir la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la estabilidad de los organismos fundamentales del Estado”, su función principal es “investigar y aclarar los delitos que ya han ocurrido” (Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile).

El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva se enmarca dentro de un conjunto de programas, actividades e iniciativas definidas en el actual Plan de Seguridad Pública Chile Seguro 2010-2014. Algunas de las iniciativas contempladas en el Plan Chile Seguro son:

- Programa Vida Sana
- Estrategia de prevención de alcohol y drogas
- Programa “Después de clases” de jornada alterna a la escolar
- Programa de prevención de la violencia intrafamiliar
- Programa Abriendo Caminos
- Laboratorio de proyectos de prevención
- Programa Vida Nueva
- Programa de Seguridad Integrada 24 Horas

En su conjunto, todos coadyuvan al logro de las metas nacionales en el tema de seguridad ciudadana. Los estamentos relacionados están en la siguiente imagen:

Figura N°8: Actores y ámbito de acción respecto de la seguridad pública



Fuente: Ficha de Información N°2 para Evaluación DIPRES 2014, Carabineros de Chile.

Si bien en relación a la demanda para servicios policiales, foco del propósito del Plan Cuadrante, no existen programas a nivel nacional directamente relacionados, sí se observan una serie de iniciativas con implementación local cuyos objetivos van en la misma dirección.

En el contexto del Plan de Seguridad Pública Chile Seguro 2010-2014, destacan los siguientes programas con vinculación directa con Carabineros:

- “Barrio en Paz Residencial”

Es un programa ejecutado por la Subsecretaría de Prevención del Delito que se define como integral y que busca disminuir la violencia, delincuencia y percepción de inseguridad de los vecinos. Al año 2014 está implementándose en 50 barrios a lo largo del país, beneficiando a un total de 300.000 personas.

Este programa tiene como objetivo recuperar la identidad de estos barrios, a través de distintas iniciativas de inversión social, como recuperación de áreas verdes, implementación de zonas de juegos infantiles, mayor y mejor iluminación, erradicación de sitios eriazos, instalación y conexión de alarmas comunitarias, prevención de la violencia escolar, convivencia vecinal y trabajo con menores en riesgo social.

De acuerdo a la información del Programa¹³², éste incluye el denominado “Carabiniero Comunitario”, presente en cada uno de los 50 barrios, cuya función es ser el vínculo entre Carabineros y la comunidad. Sin perjuicio de lo anterior, no existe información disponible relativa a la ejecución concreta de esta línea del programa ni de la acción de Carabineros asociada a él.

- “Barrio en Paz Comercial”

Ejecutado también por la Subsecretaría de Prevención del Delito, tiene por objetivo disminuir la probabilidad de ocurrencia de delitos de oportunidad, violencia interpersonal, percepción de inseguridad y situaciones de desorden social mediante estrategias de control, prevención situacional y fortalecimiento social, en barrios comerciales con alta incidencia delictiva.

Al año 2011 había 64 barrios con presencia del programa.

¹³² <http://www.seguridadpublica.gov.cl/barrioenpazresidencial.html>

Asimismo, se plantea que la labor de algunos municipios en temas de seguridad ciudadana (guardias municipales que patrullan espacios públicos y otros comunales, por ejemplo, programas de acercamiento comunidad-municipio para conocer las necesidades/comprendiones locales en el tema de seguridad, etc.), son actividades directamente relacionadas a la labor preventiva-policial del PCSP y debiese fortalecerse su coordinación, aunque no existe información disponible para sostener más fundadamente aquello. .

Adicionalmente, Carabineros de Chile y el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito han implementado a nivel nacional, el Sistema Táctico de Análisis Delictual, STAD.

Reuniones STAD

El año 2012 comenzó a implementarse el Sistema Táctico de Análisis Delictual (STAD). Es un modelo que se basa en reuniones programadas entre jefes de unidades de Carabineros y sus superiores para realizar profundas revisiones a los patrones delictuales. En las reuniones, se discuten tácticas para atacar el crimen, apoyados por mapas dinámicos, tablas comparativas y gráficos de los delitos. Además, se analiza el uso de los recursos policiales con el fin de mejorar procesos.

Su metodología se basa en un adecuado análisis de los problemas delictivos y el despliegue de estrategias y tácticas efectivas en los lugares y horas precisas, compartiéndose en las reuniones buenas prácticas realizadas por las unidades policiales. En específico, se hace un constante seguimiento a las medidas que se han tomado y se evalúan sus resultados. Si éstos no son los esperados, algo debe ser cambiado para revertirlo. Al haber una revisión periódica de los datos y de las medidas tomadas, se estimulan los cambios cuando son necesarios.

El STAD es una herramienta para el seguimiento y evaluación, porque permite a los altos mandos de Carabineros ver los resultados semanales que están produciendo las medidas implementadas y ponderar la posibilidad de cambios en las tácticas y despliegue de fuerzas policiales.

Las reuniones del STAD se realizan con una frecuencia mensual por zonas y semanal, por prefecturas y a ellas asisten el jefe de zona, prefectos, comisarios y autoridades públicas (alcaldes y/o funcionarios municipales, representantes de SENAME, entre otros).

Algunas de las reuniones se definen como “abiertas”, a las cuales pueden asistir miembros de la comunidad (dirigentes de organizaciones sociales territoriales y funcionales, principalmente JJVV), quienes pueden presenciar los análisis realizados y la exposición de compromisos establecidos¹³³.

3. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

Los criterios de asignación de recursos están determinados por el análisis de la oferta y demanda por servicios policiales de una comuna, medida en Unidades de Vigilancia Equivalente (UVEs). Esta unidad de medida sirve para cuantificar las demandas por servicios policiales y al mismo tiempo expresar la capacidad operativa de los distintos recursos que la institución dispone para satisfacer dichas demandas.

En lo que respecta a los criterios de selección de comunas, de asignación de recursos están determinados, en primer lugar, por la selección de las comunas a las cuales se les implementará este programa. Si bien la población objetivo es amplia y abarca a toda la población urbana de Chile, las comunas beneficiadas con el programa son seleccionadas de acuerdo a un criterio que considera diferentes variables:

- Cantidad de habitantes de la comuna que serán beneficiados con el programa.
- Demanda por servicios policiales, medida en Unidades de vigilancia equivalente (U.V.E.).
- Nivel de Déficit de recursos policiales de la comuna.
- Índice de Victimización (medido a través de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana).

¹³³ En el marco de la presente evaluación, el Panel asistió a una reunión de STAD correspondiente a la Zona Este el día 13 de marzo de 2014. En ella se analizó el trabajo desarrollado en la 17ª Comisaría de Las Condes.

Estandarizadas las variables, ponderadas y efectuada la sumatoria para cada comuna, se estructura finalmente el ranking por prioridad, de mayor a menor condición deficitaria. La decisión de cuántas comunas incorporar al Plan Cuadrante, está condicionada además por otras variables estratégicas, como por ejemplo la capacidad de respuesta institucional (personal, vehículos, tecnología y equipamiento) frente a la demanda de recursos de cada comuna, la que a su vez está en función del financiamiento que el Ministerio de Hacienda otorgue a los proyectos de Inversión que la Institución le presenta.

Al conjunto de comunas incluidas en este programa, se le aplica una asignación de recursos más específica, como resultado de la oferta y demanda de servicios policiales, al interior de cada comuna y cada cuadrante dentro de éste.

La oferta y demanda por servicios policiales de una comuna se mide en Unidades de Vigilancia Equivalente (UVEs). Esta unidad de medida sirve para cuantificar las demandas por servicios policiales y al mismo tiempo expresar la capacidad operativa de los distintos recursos que la institución dispone para satisfacer dichas demandas. De esta forma, se hace posible cuantificar la disponibilidad de medios policiales en cada sector de vigilancia, y estimar en esa misma medida los requerimientos de seguridad de sus habitantes. Así, se estima la relación entre la oferta y demanda de recursos policiales en una región, comuna o cuadrante determinado. A esta relación entre oferta y demanda se le denomina Índice de Cobertura Policial (ICP), el cual corresponde al principal criterio de asignación/distribución de recursos a nivel comunal.

Lo anterior, permite conocer el déficit o superávit de recursos de cada cuartel, facilitando la asignación de estos, en forma acorde a las realidades observadas e introduciendo mejoras en la equidad de la distribución.

Cuadro N°2: Ejemplo de Índice de Cobertura Policial, Comuna de Puerto Montt, 2° Semestre 2013:

ESTADISTICO POR COMUNA DE PUERTO MONTT				
Reparticiones	Oferta	Demanda	Deficit o Superavit	I.C.P
<u>2DA. COM. PTO. MONTT</u>	9,02	9,90	-0,88	0,91
<u>SCOM. MIRASOL 2A.PTO.MONTT</u>	3,10	3,86	-0,77	0,80
<u>T.LAS QUEMAS 2A.PTO.MONTT</u>	0,97	0,57	0,40	1,70
<u>R.PANITAO T.LAS QUEMAS</u>	0,74	0,60	0,14	1,23
<u>T.RELONCAVI 2A.PTO.MONTT</u>	2,67	2,26	0,41	1,18
<u>STA. COM.PTO.MONTT S.U.</u>	6,32	8,88	-2,56	0,71
<u>R.PIEDRA AZUL 5A.P.MONTT</u>	0,37	0,52	-0,15	0,72
<u>T.ALERCE 5A.PTO MONTT</u>	2,14	3,45	-1,31	0,62
TOTAL U.V.E. POR COMUNA	25,33	30,04	-4,71	0,84

Fuente: Ficha N° 2 de entrega de información, basado en Sistema UVECALCULO, consulta 13.01.2014.

Es posible observar en un ejemplo concreto la determinación del ICP:

- Oferta de servicios policiales = 25,33 UVE;
- Demanda por servicios policiales = 30,04 UVE,
- Índice de Cobertura Policial = 0,84 (oferta/demanda). Hay un 84% de la demanda cubierta.
- Si oferta = demanda, implica que la unidad territorial o comuna cuenta con la totalidad de los recursos necesarios para satisfacer las demandas por servicios policiales.

Tal como se señaló anteriormente, el procedimiento metodológico que permite determinar la demanda por servicios policiales a nivel de cuartel policial, se realiza sobre la medición de los factores prevención, procedimientos, fiscalización, cumplimiento de órdenes judiciales y servicios extraordinarios.

Cuadro N°3: Ejemplo de Oferta y Demanda de una unidad policial, Comuna de Puerto Montt, 2° Semestre 2013:

INFORMACION DE LA UNIDAD						
A. REPARTICION : X ZONA CARABS. LOS LAGOS	REPARTICION : PREF. LLANQUIHUE					
UNIDAD : STA. COM.PTO.MONTT S.U.	COMUNA : PUERTO MONTT					
OFERTA						
OFERTA : 6,319 DEMANDA : 8,876 DEFICIT : -2,557 INDICE COBERTURA POLICIAL : 0,712						
CUADRO ESTADISTICO RESUMEN						
CUADRANTES	PREVENCION	PROCEDIMIENTOS	FISCALIZACION	SERV.EXTRAORD.	ORD.JUDICIALES	TOTAL
04	1,09	0,42	0,18	0,000	0,15	1,83
05	1,29	1,64	0,47	0,000	0,49	3,89
06	1,27	0,75	0,25	0,000	0,28	2,56
SRF	0,07	0,00	0,00	0,000	0,01	0,08
TOTAL	3,72	2,815	0,900	0,508	0,937	8,876

NOTA : Los Servicios Extraordinarios son calculados por Cuartel y no por Cuadrante.

El Total de la Demanda de la Unidad corresponden a los 5 Factores.(Prevencion, Procedimiento, Fiscalización, Serv. Extraord., Ord. Judiciales.)

Fuente: Ficha N° 2 de entrega de información, basado en Sistema UVECALCULO, consulta 13.01.2014.

La oferta de servicios policiales, por tipo de vigilancia policial, se resume en la siguiente tabla:

TIPO DE VIGILANCIA	CAPACIDAD DE VIGILANCIA (UVE)
Radiopatrulla (3 carab.)	1.00
Radiopatrulla (2 carab.)	0.80
Furgón Z (3 Carab.)	1.00
Moto todo terreno (mtt)	0.45
Carabinero a pie	0.20
Carabineros a caballo	0.30
Retén móvil (3 carab.)	1.20
Retén móvil compuesto (3 carab. + 2 mtt)	2.10
Carabinero servicio tránsito	0.15
Punto fijo	0.10
Efecto cuartel policial	Fuerza efectiva cuartel * 0.008

A juicio del panel, el mecanismo de asignación por UVE's tiene un carácter estratégico sólo para la decisión de los cuarteles que se incorporan al PCSP, y posteriormente se utiliza esencialmente a nivel táctico (cuartel a cuartel), no existiendo adecuados indicadores "compiladores", que expresen de manera eficaz la situación de déficit a nivel nacional, pues son promedios simples y no tasas, por ejemplo, de cuarteles con y sin déficit.

Respecto de los criterios de asignación/distribución de recursos entre componentes, son los mandos a nivel local (responsables de la ejecución del programa a nivel comunal), quienes, conforme al análisis de las demandas locales, asignan oferta de recursos a cada una de las componentes. Ello, como se ha señalado, resulta en una presión permanente hacia la reducción de las acciones de prevención, al tener prioridad el resto de los componentes.

Se entenderán como beneficiarios finales del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, toda aquella persona que demande servicios policiales en una comuna donde existe un Cuartel Policial en el cual se ha implementado la citada estrategia operacional. En este contexto, la transferencia de recursos a los beneficiarios se produce en las Unidades Territoriales a través de los servicios policiales que se desarrollan tanto al interior como al exterior del cuartel.

4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

Carabineros de Chile declara estudiar el funcionamiento del PCSP con especial énfasis en las funciones, actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Dirección Nacional de Orden y Seguridad, a través del Departamento de Planificación y Gestión Policial, repartición que monitorea el comportamiento del plan en las distintas Unidades Operativas, a través de la información proporcionada por el Sistema Integrado de Control de Gestión (SIICGE). Este sistema informático es una herramienta que genera reportes de gestión, con periodicidad mensual, para los niveles estratégicos, tácticos y operativos, respecto a las diferentes áreas de gestión de Carabineros y en particular, referidos al Plan Cuadrante.

Por otra parte, la Inspectoría General de Carabineros tiene la responsabilidad de llevar a cabo el Control de Gestión del Plan, mediante la evaluación del comportamiento de los diferentes indicadores, identificación de las posibles causas que dan origen a comportamientos no esperados de éstos y disponer las medidas conducentes a corregir las referidas causas.

El monitoreo y evaluación del PCSP se sustentan en diversas herramientas:

- a) **Sistema Integrado de Información y Control de Gestión Estratégico:** Se alimenta de Bases de datos institucionales y de otras que dan cuenta de la información asociada a las funciones de apoyo (recursos humanos, logística e informaciones) creándose un repositorio de datos sobre la base de cubos Olap (on line analysis processing). Para el caso específico del Plan Cuadrante, los indicadores generados a cada nivel tienen como objetivo retroalimentar al nivel táctico y operativo.
- b) **Plataforma de Análisis Criminal Integrado de Carabineros:** Sistema derivado de la metodología STAD¹³⁴, la cual fue perfeccionada por Carabineros, integrando todas las herramientas para el análisis criminal. Por otra parte, es utilizado como apoyo en las reuniones de análisis criminal, en las cuales se realiza un estudio de la problemática delictual de cada comisaría, disponiendo información por delito, con diferentes temporalidades. Tiene una actualización semanal.
- c) **Traspaso de Datos Aupol:** Sistema de gestión que permite la descarga de las bases de datos de Automatización Policial (Aupol), la cual se alimenta de la información ingresada en las unidades territoriales con datos de denuncias, detenidos y controles preventivos. Tiene una actualización trimestral para los hotspot y diaria para los puntos graduados.
- d) **Sistema de Análisis de Información Territorial (SAIT):** Sistema de información geográfico institucional, que permite georreferenciar delitos y controles preventivos, permitiendo verificar, mediante hotspot y puntos graduados la evolución y movilidad de los delitos denunciados y contrastarlo con los lugares en donde se realizan controles preventivos.
- e) **UVE calculo:** Sistema que permite conocer en línea y con detalle cual es la oferta y demanda de servicios policiales, en determinada Unidad Policial o comuna, con una actualización semestral.

En ese contexto, dependiente de la Inspectoría General, el Departamento de Control de Gestión es el encargado de administrar los sistemas de control, y de gestión del conocimiento, relativos a información sensible a la operación de la institución, siendo parte sustantiva de ello el PCSP.

Sus objetivos son:

- Diseñar, publicar, mantener e incorporar indicadores para medir recursos, gestión y resultados.

¹³⁴ Sistema Táctico de Análisis Delictual (STAD): Sistema implementado en conjunto con la Subsecretaría de Prevención del Delito, el cual consiste en una metodología de reuniones, a nivel de Prefectura (provincia), en las cuales se realiza un estudio de la problemática delictual de cada comisaría, utilizando como apoyo una plataforma informática.

- Identificar y actuar sobre unidades que presentan comportamientos fuera de lo normal.
- Generar reportes, realizar seguimientos y establecer relaciones causa-efecto.

El departamento lleva a cabo los siguientes procesos:

- Control Estratégico (C.E.): Proceso orientado a ejecutar la evaluación cualitativa y cuantitativa de las actividades llevadas a cabo por los distintas áreas de responsabilidad de la Institución, en los ámbitos del control de gestión y del control de regularidad.
- Control de Gestión (C.G.): Proceso que pretende incidir hoy en la obtención del resultado futuro, de manera de aumentar la probabilidad que se cumplan los objetivos trazados.
- Control de Regularidad (C.R.): Proceso que realizan los mandos directos sobre sus recursos tangibles e intangibles con efectividad en el desarrollo de las tareas para el cumplimiento de metas.

El principal instrumento es el Sistema Integrado de Información y Control de Gestión Estratégico (S.I.I.C.G.E.), destinado a ayudar a los distintos niveles de decisión a coordinar las acciones, con el fin de alcanzar los objetivos fijados a distintos plazos. Genera informes de gestión que son puestos a disposición del mando para la toma de medidas correctivas y estrategias de solución¹³⁵. Es una herramienta que permite medir ciertos aspectos claves de los cuarteles del país, mediante el uso de indicadores de actualización periódica.

El SIICGE es alimentado por el resto de sistemas de información que operan en la institución, tales como AUPOL y PROSERVIPOL (cuyo origen son los cuarteles y TIC), CAD (cuyo origen es CENCO), Personal, Inventario, etc. y su frecuencia de actualización es mensual.

- **Sistema automatización unidades policiales (AUPOL):** Sistema que automatiza las funciones que se llevan a cabo en las Unidades Operativas, permitiendo registrar eventos policiales, sean estas constancias, denuncias y detenidos. El sistema permite, una vez ingresados los datos, generar automáticamente el Parte al Tribunal, lo que disminuyendo los errores de digitación y aumentando la consistencia y confiabilidad de los datos. Este Sistema genera un Archivo de Datos que contiene información de detalle respecto a un hecho del cual se ha dado cuenta al Tribunal, incluyendo información tanto del hecho policial como del detenido, denunciante, afectado y/o otras personas involucradas en el mismo.

La información generada por este Sistema es registrada a nivel de cuadrante, el cual es obtenido automáticamente a partir del ingreso de la dirección de ocurrencia de un hecho policial. Los datos registrados en el Sistema son la principal fuente de información para los efectos del cálculo de la demanda asociada a los factores de prevención y procedimientos correspondiente a cada uno de los cuadrantes, como asimismo, previo análisis por parte de las Oficinas de Operaciones de cada una de las Unidades Operativas, focalizar espacial y temporalmente los recursos humanos y logísticos asociados a cada cuadrante.. Su frecuencia de medición es diaria.

- **PROSERVIPOL:** Sistema de registro de datos en el cual el personal de las Unidades Territoriales registra los recursos humanos y logísticos asignados. Para el caso del personal, registra los servicios policiales que realiza cada uno de ellos y para el caso de los recursos logísticos (vehículos y armamento) la utilización de cada uno de ellos. Su frecuencia de medición es mensual.
- **CAD:** Sistema de Despacho de Procedimientos Policiales, basándose en la cartografía digital, base actualizada de maestro de calles y direcciones, utilizada por la Central de Comunicaciones (CENCO), con el objeto de administrar, gestionar, distribuir y coordinar los recursos humanos y logísticos de Carabineros de Chile, frente a las necesidades o requerimientos de seguridad que la comunidad solicita. Su frecuencia de medición es mensual.

¹³⁵ Junto con el SIICGE, el Departamento de Control de Gestión realiza auditorías ordinarias y extraordinarias, consistentes en visitas de control en terreno.

Cada uno de los indicadores incorporados al sistema se vincula al cumplimiento de objetivos específicos. Han sido contruidos con información propia, fuentes externas o con una combinación de ambas fuentes, con la finalidad de conocer el estado de avance de la Institución en la consecución de los propósitos.

El sistema incluye indicadores de recursos y procesos (p. ej.: I.C.D.P., personal operativo, personal en actividades comunitarias, H/H actividades comunitarias, kilómetros patrullados, reuniones con autoridades, reuniones con OO.CC., reuniones M. Público); de resultados (tasa de detención, efectividad de la detención, no denuncia (cifra negra), razones de no denuncia, tiempo de respuesta, cumplimiento OOJJ, fiscalización de leyes, resolución de problemas, comportamiento del personal, reclamos y quejas); y de impacto (victimización, temor o percepción de seguridad, calidad de servicio).

El sistema cuenta con un panel de mando, donde aparece información destacada a nivel nacional.

Figura N°9: Vista del SIICGE: pantalla a nivel nacional.



Fuente: Presentación del Depto. De Control de Gestión (24.02.2014).

Los elementos principales que conforman la pantalla son:

- Predictor de robo (victimización): El valor exhibido estima la cantidad de robos que ocurren en promedio para el sector vinculado a la unidad en consulta durante el mes que se está analizando. Se obtiene como un promedio calculado en base a 12 meses, de los cuales 8 meses son reales y 4 meses son proyectados. El color que marca el cursor permite identificar qué tan cerca o alejado está el valor obtenido respecto de los valores observados en el mismo cuartel durante los últimos cinco años.
- Tasa de detención por robo: Se contrasta el valor obtenido por el cuartel a la fecha de consulta respecto del valor fijado como meta anual. Un cursor ubicado en rojo refleja que la unidad presenta un comportamiento alejado de lo esperado, es decir, las tasas individuales de detención para los delitos de robo probablemente son más bajas que las obtenidas durante el año anterior. Los robos considerados en este cálculo son robo de vehículo, robo desde vehículo, robo por sorpresa, robo con violencia y robo desde vivienda.
- Tiempo de respuesta: Como ejemplo, la lectura del indicador vinculado al tiempo de respuesta es un 75% de las llamadas realizadas a CENCO por robo efectuándose, demoran menos de 6 minutos y 40 segundos. Un color rojo en este indicador refleja que a nivel nacional la mayoría de las llamadas de este tipo son atendidas en terreno en un tiempo más breve.
- Índice de cobertura real ajustado (recursos humanos y recursos logísticos): Observando el número en el tacómetro (0,86) se identifica el índice de cobertura real obtenido a partir del uso de todos los recursos disponibles en el cuartel (la demanda utilizada para estos efectos es calculada por DIPLADECAR). La lectura de este valor es: *“del total de la demanda calculada para la XXa. Comisaria, durante el mes de XXXX, cubrió*

un 86%". El color indica si ese 86% es adecuado en función de los recursos disponibles en el cuartel para el mes en estudio. En la medida que el cursor se encuentre sobre el rango verde, se entiende que el cuartel hizo un uso relativamente adecuado de sus recursos. El color amarillo da cuenta de una sobreutilización de al menos alguno de ellos.

En una segunda y tercera vista, este grupo de indicadores permitirá al usuario: conocer algunas medidas respecto del ingreso de datos al PROSERVIPOL, identificar el clúster al que pertenece la unidad en análisis, identificar el porcentaje de funcionarios operativos declarados por la unidad, conocer la demanda en UVE calculada por DIPLADECAR, comparar entre cobertura teórica, potencial y real, identificar el número de funcionarios destinados a infantería (dados los recursos disponibles, humanos y logísticos).

Figura N°10: Vista del SIICGE: Pantalla por unidad policial.

STA. COM.PTO.MONTT S.U.					STAD1 STAD2	
INDICADORES ENCUESTA ENUSC						
	VICTIMIZACION ENUSC	VICTIMIZACION ENUSC DEP	NO DENUNCIA	NO DENUNCIA (RAZONES/POLICIA)	EXPOSICION FRENTE AL DELITO	
AÑO 2012	23.51 %	8.29 %	49.29 %	22.1 %	47.78 %	
META 2013	23.51 %	8.29 %	44.36 %	19.89 %	SIN META	
INDICADOR PREDICTOR DEL COMPORTAMIENTO						
	ROBOS ESTIMADOS C/1000 HBTES. AGO. 2013	ESTADO AGO. 2013	VARIACION % 2 PERIODOS DE 12 MESES AGO. 2013	ESTADO VARIACION AGO. 2013	VARIACION % 3 PERIODOS DE 12 MESES PROJ. A DIC. 2013	ESTADO VARIACION PROYECTADA DIC. 2013
VICTIMIZACION	4,28	■	-2.68	■	-9.58	■
INDICADORES INSTITUCIONALES						
INDICADOR	VALOR AGO. 2013	ACUMULADO AGO. 2013	META 2013	ESTADO		
TASA DETENCION	10,32 %	12,10 %	11,00 %	■		
TASA DETENCION POR ROBO	4,15 %	9,07 %	8,74 %	■		
TASA DETENCION POR HURTO	9,80 %	11,70 %	10,85 %	■		
TASA DETENCION POR LESIONES	25,45 %	26,77 %	20,37 %	■		
EFICACIA OO.JJ.	33,33 %	35,58 %	25,44 %	■		
INDICADORES DE TIEMPO RESPUESTA Y TERMINO DE PROCEDIMIENTOS (Prioridad 1)						
INDICADOR	75% DE LOS PROCEDIMIENTOS DEMORO MENOS DE ... AGO. 2013			PROCEDIMIENTOS TERMINADOS EN DENUNCIA AGO. 2013		
LLAMADAS POR ROBO EFECTUANDOSE	00:10:01			14,29 %		
LLAMADAS POR OTROS PROCEDIMIENTOS	00:20:52			31,67 %		

Fuente: Ficha de Información N°2 para Evaluación DIPRES 2014, Carabineros de Chile.

Adicionalmente, el Sistema permite distinguir entre tres tipos de oferta: i) teórica (total de personal operativo declarado descontado el 10,2% estimado de licencias médicas, permisos y feriado, más el total de vehículos descontado los chocados o con problemas de larga duración y en sumario); ii) potencial (total de personal operativo declarado descontado el número efectivo de licencias médicas, permisos y feriado, más el total de vehículos descontado los chocados o con problemas de larga duración y en sumario, y los que se encuentren en reparaciones o mantenencias breves); y iii) real (total de personal declarado y total de vehículos que efectivamente salen a la calle). El sistema también incluye información de los indicadores explicativos de sus diferencias, esto es, número efectivo de licencias médicas, número efectivo de personal operativo asignado a servicios policiales, número de personal no operativo asignado a servicios policiales y número efectivo de vehículos operativos.

Dichas brechas son visibilizadas en el SIICGE con una periodicidad mensual, lo cual permite a los distintos niveles de mando disponer cursos de acción oportunos ante desviaciones permanentes en el Índice de Cobertura de Demanda Policial (ICDP).

Figura N°11: Vista del SIICGE: Pantalla ICDP

INDICE DE COBERTURA DE DEMANDA POLICIAL			
FUNCIONARIOS OPERATIVOS (74,81%) - CARABINEROS RESTANTES INFANTERIA (POT. AJ.) (184)			
DEMANDA (UVE)	MEDIOS CALLE	IND. COBERTURA FEB. 2014	ICDP REAL AJUSTADO FEB. 2014
98,30	TEORICO	1,30	1,03
	POTENCIAL	1,14	
	REAL	0,96	

PROCESO DE REGISTRO MENSUAL EN PROSERVIPOL: ASIGNACIONES PENDIENTES: 146 - PORCENTAJE DE VALIDACION : 90%

Imagen SIICGE. Índice de cobertura de la demanda teórica, potencial y real – X Región de Los Lagos.

Además, la Dirección Nacional de Orden y Seguridad, dispuso al Departamento de Análisis Criminal la creación de una plataforma que permita integrar las herramientas disponibles en Carabineros de Chile, a objeto de hacer un seguimiento del comportamiento delictual de cada comisaría. Es así que el año 2013 nace la Plataforma de Análisis Criminal Integrado de Carabineros (PACIC). Ésta es utilizada, por ejemplo, para las reuniones de Análisis Criminal.

En opinión del Panel, los sistemas de monitoreo y evaluación procesan y reportan abundante información útil para la gestión operativa del PCSP.

No obstante lo anterior, los indicadores de la Matriz de Marco Lógico vigente desde la EPG del año 2007 no representan en la práctica una guía institucional respecto de la cual medirse y no están incorporados de manera directa en el SIICGE.

En relación a los indicadores monitoreados por el sistema y vinculado a los que la propia institución definió en la MML el año 2009¹³⁶, se observa que la lógica de gestión de información de Carabineros centra su énfasis en la información a nivel de microdato por unidad policial (o comunal) información que, para efectos de la Matriz de Marco Lógico, posteriormente es compilada a nivel nacional mediante promedios simples. Para efecto de los procesos de toma de decisión estratégicos que ocurren en la institución esta aproximación corre el riesgo de generar una imagen sesgada de la situación institucional, ya que eventualmente, importantes déficit en los indicadores de algunas unidades policiales se compensan con superávits en los indicadores de otras. No obstante lo anterior, el SIICGE sí tiene indicadores estratégicos compilados, por lo que el panel sugiere que dicha aproximación sea incorporada a la Matriz o, dicho de otro modo, que ésta y el SIICGE estén en sintonía. Para ello se propone preliminarmente privilegiar indicadores cuyo foco esté dirigido a cuantificar la proporción de unidades policiales con déficit en las dimensiones de evaluación incorporadas en la Matriz de Marco Lógico.

Se observa que existen indicadores que deben ser situados en una “banda” definida, o bien deben incorporarse benchmarks adecuados que permitan distinguir con facilidad si el valor calculado para un indicador puede ser considerado como un buen o un mal estado. Por ejemplo, en el componente de procedimientos policiales, los indicadores “tiempo promedio de respuesta en procedimientos prioridad 1” y “Porcentaje de casos con detenidos” requieren la explicitación de rangos que permitan interpretar el dato. El SIICGE presenta pantallas con relojes y colores, con parámetros definidos que pueden variar en cada comisaría, sin embargo, ello no se explicita en la Matriz de Marco Lógico.

Queda en evidencia para el panel el que la Matriz de Marco Lógico y sus indicadores, en la situación actual, no se constituyen como un elemento de uso recurrente en la toma de decisiones estratégicas al interior de la Institución. Un argumento adicional que refuerza esta percepción es la constatación de que la Institución se ha cuestionado la pertinencia de algunos indicadores como consecuencia de la evaluación en curso, no existiendo evidencias para el panel de que se haya revisado la matriz vigente en todo el período desde el término de la EPG anterior.

No obstante lo anterior, en opinión de Carabineros, siendo el Plan Cuadrante una metodología que se aplica desde el año 2000 en una cantidad progresiva de comunas a nivel nacional, ha producido diversos aprendizajes y resultados. En este sentido, los siguientes aspectos contarían como elementos de aprendizaje que habría producido la ejecución de este programa:

- **Modernización de modelos y metodologías.** La aplicación durante 12 años de esta metodología ha permitido aplicar a los servicios policiales metodologías y modelos científicos para el análisis del delito, incorporando diversas técnicas de análisis criminal que permiten mejorar la eficiencia de la función policial, con el propósito de contribuir a la disminución del delito y reducir el temor en las personas.
- **Despliegue operativo y Sectorización (división en cuadrantes):** Para los efectos de diseñar los cuadrantes, se consideran factores como la distancia recorrida en un turno, el diseño vial y accidentes geográficos del área, la organización de actividades del sector para lograr una cierta homogeneidad. En este contexto, la experiencia permitió identificar la necesidad de analizar periódicamente las variables que determinan las demandas de un sector determinado (comuna) y que propician la sectorización.
- **Trabajo integrado con la comunidad:** La implementación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, considera estrategias de integración con la Comunidad, con la finalidad de mejorar la sensación de seguridad y obtener información útil para la planificación de servicios policiales preventivos. En este contexto, durante

¹³⁶ En el contexto de la primera evaluación realizada por DIPRES en la modalidad EPG al Plan Cuadrante de Seguridad preventiva el año 2007, se reformuló su matriz de marco lógico llegando a una versión definitiva el año 2009. Dicha matriz ha servido de base para el análisis de la presente evaluación.

los años de implementación, se evidenció la necesidad de formalizar el proceso de recolección análisis y sistematización de la información desde su obtención, hasta que esta se traduce en servicios policiales focalizados en beneficio de la comunidad.

- **Sistemas de Información:** La utilización de sistemas de recolección de información y de procesamiento de la misma en las operaciones policiales (de manejo estadístico y de georreferenciación), han sido utilizados desde la implementación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. A lo largo del tiempo, se ha reconocido la importancia y el valor de contar con sistemas tecnológicos que faciliten el tratamiento de la información, disponibilizándola oportunamente a los distintos niveles.

En este punto, cabe señalar que el Panel está en conocimiento de que al momento de la presente evaluación se están desarrollando en paralelo una serie de estudios dirigidos a perfeccionar y/o complementar diversos aspectos del PCSP. Se trata de estudios en los que colabora la P. Universidad Católica, cuyos ejes son los siguientes:

a) **Ámbito evaluación y diagnóstico:**

- Identificar los nudos críticos que dificultan el pleno y eficiente funcionamiento del PCSP.
- Establecer un mecanismo medición periódica de la opinión y percepción ciudadana en relación al PCSP.
- Establecer un método de captura y evaluación permanente de las sensibilidades de la población en materia de seguridad pública, que orienten las decisiones de estrategia operativa.
- Estudio comparativo internacional precio/calidad del servicio policial entregado.

b) **Ámbito operaciones:**

- Sistematizar al interior del PCSP, el programa Modelo de Integración Carabineros- Comunidad (MICC).
- Perfeccionar y sistematizar el trabajo de las Oficinas de Operaciones, con el propósito que se transformen en los centros de análisis de los problemas de seguridad y delincuencia que afectan a la comunidad local y determinan las decisiones operacionales de los Comisarios y de las instancias de participación ciudadana.
- Revisar y corregir la estructura de objetivos y diseño de procesos del PCSP.
- Actualizar la metodología de Niveles de Vigilancia.

c) **Ámbito control de gestión:**

- Incorporar los indicadores y mecanismos de medición, asociados a la Matriz de Marco Lógico del PCSP, al sistema integrado de información y control de gestión institucional.

d) **Ámbito sistemas de información:**

- Perfeccionar e integrar, en las dimensiones diseño y tecnología, el sistema de información vinculado a la toma de decisiones operacionales y estratégicas del PCSP.

e) **Ámbito recursos humanos:**

- Integrar a los procesos de traslados y destinaciones la variable PCSP.
- Estudiar el proceso calificador del PNS y PNI, desarrollando un trabajo orientado a lograr que la evaluación del desempeño individual diga relación con las tareas y obligaciones establecidas para los cargos en el PCSP.
- Revisar y perfeccionar los programas de estudio en las diversas modalidades educativas, debiendo caracterizarse por la integralidad en los procesos de formación inicial y focalizada en las etapas de perfeccionamiento y especialización, conforme a su área de gestión.

f) **Ámbito comunicaciones:**

- Diseñar una estrategia y tácticas de comunicación para incorporar en los procesos de prevención, integración y difusión del PCSP.

g) **Ámbito recursos logísticos:**

- Integrar a los procesos de adquisición, asignación y reposición de recursos logísticos la variable PCSP.

Los estudios señalados, ciertamente debiesen contribuir a dar respuesta a algunas de las debilidades identificadas.

Evaluaciones realizadas al PCSP

La práctica evaluativa externa de la operación policial es un fenómeno relativamente nuevo en el país, siendo a inicios de la década del 2000 que se convierte en un tema de importancia.

El PCSP se comenzó a implementar en régimen a partir del año 2000, tras una experiencia piloto. Desde esa fecha hasta la actualidad destacan las siguientes evaluaciones:

1) Evaluación realizada por DIPRES bajo el formato EPG, Año 2007.

La anterior evaluación EPG del año 2007 es el punto de referencia básico para cualquier análisis evaluativo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Dicho informe señala una serie de debilidades y también de potencialidades orientadas a mejorar su eficacia. Dentro de sus resultados se puede destacar:

“El panel no observa que Carabineros ha desarrollado una metodología práctica orientada hacia la comunidad, como lo requiere el programa si se toma en cuenta la experiencia de este tipo de iniciativas en otros países. El panel estima que el concepto de prevención presentado por la institución no permite hacerse cargo de su contribución a los objetivos a nivel de Fin, pero sí es una definición operacional y da cuenta de la demanda por servicios policiales que se definen a nivel de Propósito” (p.8).

“Respecto de las etapas del desarrollo del PCSP (diseño, implementación, ejecución y evaluación), éstas se ejecutan en distintos estamentos institucionales, de forma tal que, las responsabilidades se encuentran en distintas instancias de jerarquía, lo que se traduce en una mirada por partes del Programa, con la carencia de un enfoque global” (p.8).

“El programa requiere de unas modificaciones importantes, a nivel de diseño (definición de su principal ámbito de intervención y cómo éste aporta a disminuir los problemas de la sensación de inseguridad y la victimización, por ejemplo); a nivel de la medición de su eficacia y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía y otros agentes; y también a nivel de trabajo con otras instituciones coadyuvantes en las tareas de disminuir la victimización y la sensación de inseguridad (tanto a nivel territorial como a nivel central)” (p.13).

“El panel por lo tanto sugiere una reorientación del programa a nivel de diseño, en donde el rol de Carabineros tenga una mayor relevancia en los aspectos de coordinación con agentes y servicios gubernamentales y territoriales, de tal manera que la experiencia que la institución ha adquirido en la implementación del Plan Cuadrante, sirva de insumo para abordar de manera más efectiva los problemas de victimización e inseguridad pública” (p.14).

Como se podrá comprobar a lo largo del presente documento, desde esa evaluación a la fecha el PCSP ha mostrado avances significativos (sistematización de procesos y publicación del Manual Operativo; modernización y desarrollo de sistemas de información y control de gestión; ejecución piloto de un modelo de integración Carabineros-comunidad, entre otros), sin embargo, otros aspectos parecieran haberse mantenido irresolubles y algunas de las recomendaciones de aquel entonces mantienen su vigencia (definición conceptual relativa a la contribución que hace el PCSP a la disminución de la victimización y la inseguridad, por ejemplo).

2) Encuesta de Percepción y Evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad preventiva de Carabineros de Chile en comunas de las regiones I, II, III, VII y IX, 2009, Collect-GFK.

Este estudio arrojó las siguientes recomendaciones principales:

En cuanto al diseño y la gestión:

- Definir claramente los objetivos y el ámbito de intervención del PCSP para obtener una mayor consistencia entre su enfoque preventivo y las actividades priorizadas, especialmente aquellos aspectos vinculados al patrullaje y a la relación con la comunidad.
- Elaborar indicadores de resultados que permitan realizar correcciones, y reforzar el trabajo con el resto de las agencias involucradas en la seguridad pública.
- Diseñar indicadores de proceso que iguallen conocimiento del PCSP y de su aplicación en la comuna.
- Someterse a controles externos para reforzar el proceso de cambio y adaptabilidad de la organización.

En relación a la implementación, se destaca la necesidad de:

- Desarrollar estrategias específicas de difusión de la información por grupos objetivos, priorizando los sectores socioeconómicos medios y bajos.
- Diseñar enfoques de intervención diferenciados por grupo objetivo, especialmente aquellos aspectos relacionados con el acercamiento a la comunidad.
- Crear un sistema participativo de medición y de evaluación del patrullaje y difundir información sobre su frecuencia, en horarios de baja visibilidad, para mejorar la sensación de seguridad de la ciudadanía.

- Operacionalizar la estrategia del plan Cuadrante para la comunidad.
- Desarrollar una estrategia diversificada de contactos con la comunidad.

3) Evaluación realizada por Fundación Paz Ciudadana, Año 2013: “Análisis del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile en comunas de la Región Metropolitana de Santiago”.

Dentro de los puntos que destaca este estudio se encuentran:

- Parece ser más importante la gestión de los recursos y la labor a ese respecto de los comisarios, que la incorporación o no de las unidades policiales al enfoque o estrategia del PCSP.
- Tanto la victimización, como la tasa de denuncias y la tasa de detenidos aumenta en las comunas que tienen PCSP con déficit.
- La oferta de servicios policiales tiende a ser inelástica ante la demanda.
- El patrullaje preventivo es la última prioridad en el marco del resto de demandas que tienen las unidades policiales.
- La alta rotación de los funcionarios, descapitaliza su función en los territorios. La destinación depende de otros factores ajenos al enfoque del PCSP.

4) Evaluación ex – post de la ejecución de 4 experiencias piloto del Modelo de Integración Carabineros – Comunidad, GFK-Adimark, año 2013.

La evaluación realizada por GFK-Adimark en el año 2013 a la implementación del piloto en las 4 primeras unidades policiales arrojó que el modelo contribuía a aumentar la actitud hacia la asociatividad y hacia la prevención, aumentaba la visibilidad del trabajo de Carabineros con la comunidad y disminuía la afectación por desórdenes o conflictos en el barrio. No obstante, la evaluación indica que, por un lado, el alcance de la comunicación entre Carabineros y la comunidad se ha limitado a la comunidad organizada y, respecto al funcionamiento interno, se afirma que el avance de la acción comunitaria pareciera depender de la voluntad del encargado de turno en la unidad policial. Derivado de ello, las recomendaciones que la evaluación plantea van en la línea de que “la jefatura tenga sus roles y actividades incluidos dentro del modelo, señalando claramente los deberes, funciones y atribuciones de la jefatura” y se sugiere “expandir dentro de las mismas comisarías el conocimiento y funcionamiento del programa”.

ANEXO 4: ANÁLISIS DE GÉNERO DE PROGRAMAS EVALUADOS.

Realizar el siguiente análisis evaluativo:

El PCSP no incorpora enfoque de género en la identificación del problema que aborda así como tampoco en su definición de población objetivo. De la misma forma no se visualizan aspectos de este enfoque a nivel de propósito y componentes, ni tampoco en la cadena de producción de los servicios. La matriz de marco lógico vigente no da cuenta de este enfoque en ningún aspecto.

En estas actuales condiciones el Plan Cuadrante desestima información relevante del enfoque de género tanto en su gestión como en la producción de los servicios. En función de esta situación se recomienda una revisión a nivel de Fin, Propósito y Componentes para identificar elementos sensibles a este enfoque factibles de transformar en indicadores de resultados, aunque su medición no sea periódica (anual). Este ejercicio debería estar orientado a desarrollar análisis de género sobre la victimización, la inseguridad, la no denuncia, los reclamos sobre los servicios provistos y la evaluación general de desempeño de la institución.

En el plano de la gestión de producción de los servicios del Plan Cuadrante, debería apuntarse a identificar el comportamiento, desempeño y restricciones diferenciadoras de los funcionarios de ambos sexos para integrarse a la cobertura real de UVE.

En síntesis se recomienda que la institución desarrolle los estudios y planes necesarios para transversalizar el enfoque de género en el diseño e implementación de las estrategias de policiamiento y relacionamiento con la comunidad a través del PCSP.

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO								
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES ⁸⁷
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde Incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? Si/No	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	<p>Revisión del enfoque de género a nivel de Fin, Propósito y Componentes.</p> <p>Desarrollo de indicadores de resultado a distintos niveles, con evaluación periódica y no periódica.</p> <p>Revisión de los procedimientos de gestión de los funcionarios/as asignados a prestar servicios de las UVE.</p> <p>Desarrollo de estudios para transversalizar el enfoque de género en la estrategia de seguridad y vigilancia.</p>
				¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	
				Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	
PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA	NO	“Contribuir a disminuir la victimización y mejorar la sensación de seguridad de la población.”	SI	SI	SI	SI	SI	
				NO	NO	NO	NO	

⁸⁷ Sobre la base del análisis de género realizado, el Panel deberá proponer, en caso que corresponda, recomendaciones para mejorar la incorporación del enfoque de género en el Programa. Luego se debe incorporar dichas recomendaciones en el Capítulo de Recomendaciones del Informe Final.

ANEXO 5: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

I. Información de la institución responsable del programa, período 2010-2014 (en miles de pesos año 2014)

1.1. Presupuesto y gasto devengado (1)

Se debe señalar el total de presupuesto y gasto (2) correspondiente a la institución responsable de la ejecución del programa en evaluación (Subsecretaría, Servicio, Dirección, según corresponda) , en los ítemes de: (i) personal, ii) bienes y servicios de consumo, iii) inversión, iv) transferencias y v) otros.

Corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del año respectivo.

Notas:

(1) Gasto devengado corresponde a todos los recursos y obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no percibidas o pagadas. (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

(2) Ver capítulos XI, XIV y XV de documento "Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES 2009; en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22557_doc_pdf.pdf

Cuadro N°1

Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa (en miles de pesos año 2014)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 501.940.403	\$ 501.940.403	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 88.027.909	\$ 72.077.252	82%
Inversión	\$ 36.521.931	\$ 32.661.042	89%
Transferencias	\$ 704.906	\$ 704.906	100%
Otros (Identificar)	\$ 2.668.208	\$ 2.668.208	100%
TOTAL	\$ 629.863.358	\$ 610.051.812	97%

Fuente:

AÑO 2011	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 568.345.108	\$ 558.561.843	98%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 117.999.464	\$ 95.673.853	81%
Inversión	\$ 62.010.569	\$ 33.327.453	54%
Transferencias	\$ 697.478	\$ 697.478	100%
Otros (Identificar)	\$ 2.664.806	\$ 2.664.806	100%
TOTAL	\$ 751.717.426	\$ 690.925.433	92%

AÑO 2012	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 605.030.914	\$ 603.339.180	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 121.594.918	\$ 100.918.271	83%
Inversión	\$ 67.844.730	\$ 28.214.538	42%
Transferencias	\$ 702.383	\$ 702.383	100%
Otros (Identificar)	\$ 2.659.391	\$ 2.659.391	100%
TOTAL	\$ 797.832.336	\$ 735.833.763	92%

Fuente:

AÑO 2013	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 640.678.066	\$ 640.678.066	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 129.947.551	\$ 106.964.460	82%
Inversión	\$ 41.815.753	\$ 19.295.228	46%
Transferencias	\$ 1.351.187	\$ 1.266.375	94%
Otros (Identificar)	\$ 2.682.897	\$ 2.682.897	100%
TOTAL	\$ 816.475.453	\$ 770.887.025	94%

Fuente:

AÑO 2014	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 650.039.291
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 127.678.868
Inversión	\$ 45.239.727
Transferencias	\$ 1.752.681
Otros (Identificar)	\$ 2.660.939
TOTAL	\$ 827.371.506

II. Información específica del Programa, período 2010-2014
(en miles de pesos año 2014)

2.1. Fuentes de financiamiento del Programa

Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa, sus montos (presupuesto) y porcentajes respectivos.

Si no se cuenta con información de presupuesto para alguno de los ítemes, incluir información de gastos, explicitando esto en una nota al pie del cuadro.

Las fuentes a considerar son las que se describen a continuación:

1) Fuentes presupuestarias:

Corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos de los respectivos años.

(a) Asignación específica al Programa: es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.

(b) Asignación institución responsable: son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en el ítem 21 "Gastos en Personal", ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo", ítem 29 "Adquisición de Activos No Financieros" u otros, del presupuesto de dicha institución responsable. Ver clasificadores presupuestarios en documento "Instrucciones para Ejecución del Presupuesto del Sector Público" en www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-2129.html

(c) Aportes en Presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes de la institución responsable del programa. Corresponderá incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.

2) Fuentes Extrapresupuestarias:

Son los recursos financieros que **no provienen** del Presupuesto del Sector Público, tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, sector privado o de la cooperación internacional. Corresponderá elaborar las categorías necesarias e incluir el detalle de los montos provenientes de otras fuentes de financiamiento, identificando cada una de ellas.

Cuadro Nº2
Fuentes de financiamiento del Programa (en miles de pesos año 2014)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo cada categoría, pues los totales, porcentajes y variaciones se calcularán automáticamente.

Fuentes de Financiamiento	2010		2011		2012		2013		2014		Variación 2007-2011
	Monto	%	%								
1. Presupuestarias	\$ 282.329.851	100%	\$ 332.530.439	100%	\$ 325.839.509	100%	\$ 343.851.886	100%	\$ 352.754.268	100%	25%
1.1. Asignación específica al Programa		0%		0%		0%		0%	\$ 0	0%	#¡DIV/0!
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 282.329.851	100%	\$ 332.530.439	100%	\$ 325.839.509	100%	\$ 343.851.886	100%	\$ 352.754.268	100%	25%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	#¡DIV/0!
2. Extrapresupuestarias	\$ 0	0%	#¡DIV/0!								
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	#¡DIV/0!
Total	\$ 282.329.851		\$ 332.530.439		\$ 325.839.509		\$ 343.851.886		\$ 352.754.268		25%

Nota: Los valores corresponden a los montos aprobados para cada año a la implementación de los Proyectos Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva aprobados por la Dipres para respectivas comunas. En el año 2013 se concluyó con la implementación de las 150 comunas con PCSP, por lo que no se considero proyecto de implementación para el año 2014 para nuevas comunas.

II. Información específica del Programa, período 2010-2014
(en miles de pesos año 2014)

A. Información del Programa asociada a recursos provenientes de asignación específica.

2.2 Información presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

En la primera columna, se incluye los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales. Las cifras de este cuadro coinciden con los totales anuales del Cuadro N°1 "Presupuesto inicial y gasto devengado de la Institución Responsable del Programa".

En la segunda columna, se incluye los montos del presupuesto inicial del Programa, sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable. Las cifras coinciden con la suma de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa".

Cuadro N°3

Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al presupuesto inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2014)

Observación: este cuadro se completa automáticamente ya que se alimenta de la información proveniente de los cuadros 1 y 2 anteriores.

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2010	\$ 629.863.358	\$ 282.329.851	45%
2011	\$ 751.717.426	\$ 332.530.439	44%
2012	\$ 797.832.336	\$ 325.839.509	41%
2013	\$ 816.475.453	\$ 343.851.886	42%
2014	\$ 827.371.506	\$ 352.754.268	43%

II. Información específica del Programa, Período 2010-2014
(en miles de pesos año 2014)

2.3. Presupuesto inicial y gasto devengado del Programa

Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, desagregado en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros, los que se pide identificar. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).

En la segunda columna, corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa, sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable (Las cifras deben coincidir con la suma de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2).

El gasto devengado corresponde a todos los recursos y obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no percibidas o pagadas (1). La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°5 "Gasto Total del Programa", en lo que se refiere a la columna de gasto devengado del presupuesto inicial.

Nota: (1) Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.

Cuadro N°4
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado
(en miles de pesos año 2014)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 234.061.999	\$ 234.061.999	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 45.739.302	\$ 37.451.340	82%
Inversión	\$ 2.528.550	\$ 2.528.550	100%
Otros (Identificar)	\$ 0	\$ 0	#DIV/0!
Total	\$ 282.329.851	\$ 274.041.890	97%

Fuente:

AÑO 2011	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 243.307.692	\$ 243.307.692	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 63.312.521	\$ 49.712.134	79%
Inversión	\$ 25.910.226	\$ 25.910.226	100%
Otros (Identificar)	\$ 0	\$ 0	#DIV/0!
Total	\$ 332.530.439	\$ 318.930.052	96%

AÑO 2012	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 253.974.626	\$ 253.974.626	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 67.180.719	\$ 52.437.134	78%
Inversión	\$ 4.684.163	\$ 4.556.579	97%
Otros (Identificar)	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Total	\$ 325.839.509	\$ 310.968.339	95%

Fuente:

AÑO 2013	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 267.341.712	\$ 267.341.712	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 69.520.748	\$ 55.578.733	80%
Inversión	\$ 6.989.427	\$ 6.989.427	100%
Otros (Identificar)	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Total	\$ 343.851.886	\$ 329.909.871	96%

Fuente:

AÑO 2014	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 281.412.328
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 71.341.940
Inversión	\$ 0
Otros (Identificar)	\$ 0
Total	\$ 352.754.268

II. Información específica del Programa, período 2010-2014
(en miles de pesos año 2014)

B. Información específica del Programa asociada a todos los recursos con que cuenta

2.4 Gasto Total del Programa

En este cuadro se debe incluir el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de "Fuentes Extrapresupuestarias" (2.1. otras fuentes), señaladas en el cuadro N° 2.

En la primera columna, corresponde incluir el **gasto devengado del presupuesto asignado** en la Ley de Presupuestos. En otras palabras, este gasto es el financiado con los recursos consignados en los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa" y presentado en la primera columna del Cuadro 4.

En la segunda columna, corresponde incluir los **gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas** (puntos 1.3. y 2.1 del cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa").

En la tercera columna, el monto **total de gasto del programa** para cada año deberá ser igual al monto total del Cuadro N°8 "Gastos de Administración del Programa y de Producción de los Componentes del Programa" del respectivo año.

Cuadro N°5
Gasto Total del Programa
(en miles de pesos año 2014)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo las celdas de la segunda columna "Otros gastos". La columna "Gasto Devengado del Presupuesto" se completa automáticamente con la información del cuadro N° 4. El total se calculará automáticamente.

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2010	\$ 274.041.890	\$ 0	274041889,6
2011	\$ 318.930.052	\$ 0	318930051,7
2012	\$ 310.968.339	\$ 0	310968338,6
2013	\$ 329.909.871	\$ 0	329909871,5

II. Información específica del Programa, período 2010-2014
(en miles de pesos año 2014)

En este cuadro se debe incluir el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro Nº 2 (ingresos obtenidos, aportes privados, etc.) y presentado en la tercera columna del Cuadro 5. Se requiere desagregar en los subtítulos presupuestarios de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros, los que se piden identificar. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).

2.5 Gasto Total del Programa, desagregado por Subtítulo

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo cada categoría de gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.

Cuadro N°6
Gasto Total del Programa, desagregado por Subtítulo
(en miles de pesos año 2014)

AÑO 2010	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 234.061.999	85%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 37.451.340	14%
Inversión	\$ 2.528.550	1%
Otros (Identificar)	\$ 0	0%
Total	\$ 274.041.890	100%

Fuente:

AÑO 2011	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 243.307.692	73%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 63.312.521	19%
Inversión	\$ 25.910.226	8%
Otros (Identificar)	\$ 0	0%
Total	\$ 332.530.439	100%

Fuente: PLANILLA ARRASTRA VALORES DEL PRESUPUESTO INICIAL Y NO EL DE GASTO,

AÑO 2012	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 253.974.626	82%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 52.437.134	17%
Inversión	\$ 4.556.579	1%
Otros (Identificar)	\$ 0	0%
Total	\$ 310.968.339	100%

Fuente:

AÑO 2013	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 267.341.712	81%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 55.578.733	17%
Inversión	\$ 6.989.427	2%
Otros (Identificar)	\$ 0	0%
Total	\$ 329.909.871	100%

Cuadro N°7
Gasto de producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2014)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada componente por región, pues los totales se calcularán automáticamente.

AÑO 2010	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1	\$ 4.344.213	\$ 5.973.293	\$ 10.045.994	\$ 3.529.673	\$ 9.502.967	\$ 27.151.334	\$ 11.132.047	\$ 15.204.747	\$ 33.667.654	\$ 14.933.234	\$ 5.158.753	\$ 11.403.560	\$ 2.986.647	\$ 3.258.160	\$ 115.749.613	\$ 274.041.890
Componente 2																\$ 0
Componente ...																\$ 0
Componente N																\$ 0
Total	\$ 4.344.213	\$ 5.973.293	\$ 10.045.994	\$ 3.529.673	\$ 9.502.967	\$ 27.151.334	\$ 11.132.047	\$ 15.204.747	\$ 33.667.654	\$ 14.933.234	\$ 5.158.753	\$ 11.403.560	\$ 2.986.647	\$ 3.258.160	\$ 115.749.613	\$ 274.041.890

Fuente:

AÑO 2011	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1	\$ 4.688.317	\$ 6.446.436	\$ 10.841.734	\$ 3.809.258	\$ 10.255.694	\$ 34.017.644	\$ 16.133.539	\$ 20.684.298	\$ 41.101.940	\$ 20.261.727	\$ 7.640.195	\$ 14.120.549	\$ 3.223.218	\$ 3.516.238	\$ 122.189.267	\$ 318.930.052
Componente 2																\$ 0
Componente ...																\$ 0
Componente N																\$ 0
Total	\$ 4.688.317	\$ 6.446.436	\$ 10.841.734	\$ 3.809.258	\$ 10.255.694	\$ 34.017.644	\$ 16.133.539	\$ 20.684.298	\$ 41.101.940	\$ 20.261.727	\$ 7.640.195	\$ 14.120.549	\$ 3.223.218	\$ 3.516.238	\$ 122.189.267	\$ 318.930.052

Fuente:

AÑO 2012	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1	\$ 4.902.588	\$ 6.741.059	\$ 11.701.761	\$ 3.983.353	\$ 11.043.372	\$ 31.415.794	\$ 13.929.856	\$ 17.159.059	\$ 39.043.071	\$ 17.536.134	\$ 5.821.823	\$ 12.869.294	\$ 3.370.529	\$ 3.676.941	\$ 127.773.704	\$ 310.968.339
Componente 2																\$ 0
Componente ...																\$ 0
Componente N																\$ 0
Total	\$ 4.902.588	\$ 6.741.059	\$ 11.701.761	\$ 3.983.353	\$ 11.043.372	\$ 31.415.794	\$ 13.929.856	\$ 17.159.059	\$ 39.043.071	\$ 17.536.134	\$ 5.821.823	\$ 12.869.294	\$ 3.370.529	\$ 3.676.941	\$ 127.773.704	\$ 310.968.339

Fuente:

AÑO 2013	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1	\$ 5.166.727	\$ 7.104.250	\$ 11.948.056	\$ 4.197.966	\$ 11.861.370	\$ 32.921.093	\$ 14.288.152	\$ 19.691.113	\$ 42.698.117	\$ 18.249.884	\$ 6.135.488	\$ 13.562.659	\$ 3.552.125	\$ 3.875.045	\$ 134.657.825	\$ 329.909.871
Componente 2																\$ 0
Componente ...																\$ 0
Componente N																\$ 0
Total	\$ 5.166.727	\$ 7.104.250	\$ 11.948.056	\$ 4.197.966	\$ 11.861.370	\$ 32.921.093	\$ 14.288.152	\$ 19.691.113	\$ 42.698.117	\$ 18.249.884	\$ 6.135.488	\$ 13.562.659	\$ 3.552.125	\$ 3.875.045	\$ 134.657.825	\$ 329.909.871

Nota: No es factible efectuar distribución por regiones, por cuanto los recursos son ejecutados en forma centralizada.

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

Cuadro N°8

**Gastos de administración y gastos de producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2014)**

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada año, pues el total se calculará automáticamente.

AÑO	Gastos de administración	Gastos de producción de los Componentes	Total Gasto del Programa
2010	\$ 0	\$ 274.041.890	\$ 274.041.890
2011	\$ 0	\$ 318.930.052	\$ 318.930.052
2012	\$ 0	\$ 310.968.339	\$ 310.968.339
2013	\$ 0	\$ 329.909.871	\$ 329.909.871

ANEXO 6: ESTUDIO COMPLEMENTARIO

**INFORME FINAL
ESTUDIO COMPLEMENTARIO**

PROGRAMA PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA

**MINISTERIO DE DEFENSA
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA**

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS**

**Paulina Gajardo Serrano
30 de Mayo de 2014**

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN	128	
2.	OBJETIVOS	128	
3.	METODOLOGIA DEL ESTUDIO	128	
3.1.	MARCO CONCEPTUAL	129	
3.2.	MARCO MUESTRAL	131	
4.	ANALISIS DE INFORMACIÓN	133	
4.1	UNIDADES DE VIGILANCIA EQUIVALENTES	134	
4.1.1.	<i>ANÁLISIS DE CATEGORIZACIÓN DE OFERTA BASADO EN CLÚSTERS DE DEMANDA:</i>		134
4.1.2.	<i>DISTANCIA ENTRE OFERTAS POR CLÚSTER DE DEMANDA:</i>	135	
4.1.3.	<i>ANÁLISIS DE BRECHA ENTRE OFERTA Y DEMANDA:</i>	135	
4.1.4.	<i>ANÁLISIS TEMPORAL DE OFERTA Y DEMANDA:</i>	136	
4.2	RECURSO HUMANO / DOTACIÓN DE FUNCIONARIOS	137	
4.2.1.	<i>CARACTERIZACIÓN DE LA DOTACIÓN:</i>	137	
4.2.2.	<i>RECURSO HUMANO ASIGNADO Y MOVILIDAD DE FUNCIONARIOS:</i>	138	
4.2.3.	<i>DOTACIÓN POTENCIAL / NO DISPONIBILIDAD DE FUNCIONARIOS POR PERMISOS LEGALES:</i>		139
4.3	COMPONENTE VEHÍCULOS	140	
4.3.1.	<i>ANÁLISIS DE OFERTA VEHÍCULOS:</i>	140	
4.3.2.	<i>ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE UTILIZACIÓN REAL DE VEHÍCULOS:</i>	140	
4.4	SIMULACIÓN DE ESCENARIOS PARA REDUCIR DÉFICIT DE UVE	141	
5.	CONCLUSIONES DEL ESTUDIO	144	

1. INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales 2014, conducido por DIPRES, el panel evaluador del programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), requirió la realización de un estudio complementario que permita indagar en mayor profundidad en aquellos aspectos de la gestión institucional que explican las diferencias detectadas entre oferta y demanda por servicios policiales, a partir de sus componentes.

Al medir la eficacia del programa, el panel evaluador observó que la cobertura de la demanda global por servicios policiales para el año 2013 presenta déficits correspondientes a demandas no cubiertas.

Las brechas detectadas dicen relación con que la cobertura de la demanda global por servicios policiales para el año 2013 alcanza al 86%, es decir, existiría un déficit de 14%, correspondiente a demandas no cubiertas.

Adicionalmente, detrás de dicho promedio nacional, la situación de las unidades policiales no es homogénea; sólo el 30,9% de ellas no presentó déficit¹³⁷, y del 69,1% restante, el 16,8% (33 cuarteles) presenta un déficit mayor al 33%.

El panel concluye que las causas que explicarían la existencia de los déficits constatados pueden ser de variada naturaleza: Desde una dotación de recursos menor a la requerida, una sub utilización de los recursos con que cuenta la institución (por no uso de vehículos, por exceso de licencias médicas o por destinaciones de personal policial a otras dependencias institucionales), o bien, por aumentos de demanda que puedan volver insuficientes los recursos con los cuales se ha cerrado la brecha en un momento del tiempo.

2. OBJETIVOS

Determinar aquellas variables propias de la gestión y producción de servicios policiales que poseen mayor incidencia en la generación de la brecha observada entre oferta real y oferta potencial de unidades policiales medidas en Unidades de Vigilancia Equivalentes.

En particular se requiere testear la hipótesis acerca si la activación de oferta potencial no desplegada para la generación de los servicios policiales considerados en los componentes del programa, permitiría reducir significativamente el déficit constatado entre oferta y demanda reales por servicios policiales en los cuarteles en donde se ha implementado la modalidad Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.

3. METODOLOGIA DEL ESTUDIO

Este estudio complementario, de carácter exploratorio, utilizó información secundaria esencialmente administrativa, registrada por Carabineros de Chile mensualmente en el sistema PROSERVIPOL para el año 2013 y desplegada en el Sistema Integrado de Control de Gestión,

¹³⁷ Que corresponde a 88 cuarteles, sobre un total de 285 cuarteles con Plan Cuadrante analizados.

SIICGE.

El estudio busca responder las siguientes preguntas/hipótesis de trabajo:

- a. En la actualidad existe un déficit de servicios policiales prestados por Carabineros en cuarteles que funcionan bajo el PCSP.
- b. Los déficits detectados en la prestación de servicios policiales pueden ser reducidos significativamente utilizando recursos policiales humanos y materiales no utilizados en su máxima capacidad.
- c. Cuáles son las razones que explican la diferencia entre los recursos potencialmente movilizables y los efectivamente desplegados por Carabineros para prestar servicios vinculadas a la gestión institucional.

III.1.1 3.1. Marco Conceptual

Para el desarrollo de este estudio, se consideraron los indicadores definidos por el SIICGE¹³⁸ y que dan cuenta de las siguientes definiciones conceptuales a partir de los componentes estudiados:

Unidad de Vigilancia Equivalente (UVE): Este concepto, es 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.

Clúster Unidad: Corresponde al grupo al que pertenece el cuartel calculado de acuerdo a su demanda en UVE. De acuerdo a la clasificación realizada por el modelo de gestión de Carabineros, se identifican cinco grupos vigentes el año 2013 según demanda de UVE:

Grupo Demanda	según	Criterio de corte en UVE
Muy Baja		$\leq 1,50$
Baja		1,50 – 4,75
Media		4,75 – 8,75
Alta		8,75 – 16,5
Muy Alta		$> 16,5$

Índice de Cobertura Policial (IDCP): Este indicador se calcula dividiendo oferta de cobertura policial respecto de la demanda por cobertura policial y permite conocer la oferta de cada cuartel, posibilitando además identificar qué variables afectaron la disponibilidad y en cuánto.

A partir de este índice, se calculan los tres conceptos de cobertura que utiliza el sistema, a saber, Teórica, Potencial y Real. La demanda es constante para los tres cálculos (ya que utiliza el dato aportado por DIPLADECAR), por lo que los movimientos sólo pueden explicarse por las variaciones de la oferta.

¹³⁸ Manual del Sistema Integrado de Control de Gestión. Capítulo IV Asignación, Disponibilidad y uso de recursos.

IDCP y Oferta Teórica: Da cuenta del nivel de vigilancia que un cuartel, en teoría, *podría haber ofertado* a la comunidad dada la asignación ajustada de recursos humanos y medios logísticos.

IDCP y Oferta Potencial: Da cuenta de la disponibilidad de los recursos más allá del concepto de la asignación y ajustes que evalúa la oferta teórica. Esta oferta, da cuenta del nivel de vigilancia que *efectivamente se pudo haber ofertado* a la comunidad, dada la asignación ajustada de recursos humanos y medios logísticos, y considerando otras variables que afectaron la posibilidad de ofertar. Se consideran en este cálculo las licencias, feriados y permisos efectivos, falta de asignaciones y la disminución de la oferta logística por efectos de mantención de vehículos.

IDCP y Oferta Real: Da cuenta del nivel de vigilancia que *efectivamente fue ofertado* a la comunidad, dada la disponibilidad de recursos humanos y medios logísticos.

RRHH Teórico: Para calcular este componente, se establece una base sobre la cual operan los tres cálculos de la oferta (teórico, potencial y real). En primer lugar, se determinan cuántas son las personas que en teoría debieron presentarse en el cuartel durante el mes, dotación asignada. Se cuentan las personas asignadas, se le suman los agregados (al cuartel), se restan los agregados a otros cuarteles y se restan aquellos que no oferta en forma permanente (proceso de baja, separado del servicio, sección intervención prefectura, permiso sin goce de remuneraciones). Una vez que se ha ajustado la dotación asignada, se calcula cuál podría ser la oferta teórica declarada por el cuartel, la cual, descontando el 10,2%¹³⁹ estándar por feriados, permisos y licencias, arroja el número de funcionarios operativos.

RRHH Potencial: El cálculo de este componente, es igual al anterior, salvo que el 10,2% se reemplaza por el porcentaje efectivo de ausencias y servicios no registrados.

RRHH Real: Dotación que efectivamente prestó servicios operativos. Este componente se calcula en a base a los servicios operativos realizados por los funcionarios que fueron descritos como dotación operativa. Por ende, la oferta real será igual a la oferta potencial si se cumplen las siguientes condiciones:

- a) Que la dotación operativa esté destinada a realizar exclusivamente servicios operativos.
- b) Que los funcionarios de la dotación operativa realicen en promedio 48 horas semanales.

Si estas condiciones no se cumplen, la oferta real será distinta a la potencial por alguna (o una combinación) de las siguientes razones:

- a) La dotación operativa trabaja en promedio menos o más de 48 horas semanales.
- b) La dotación operativa realiza tareas distintas a servicios operativos.
- c) La dotación operativa realiza servicios operativos en otros cuarteles.

Índice Teórico de Vehículos: Al igual que en el caso del componente RHH, la oferta teórica de medios logísticos, está calculada en sus tres versiones (oferta teórica, potencial y real). Los vehículos considerados en el cálculo son radiopatrullas, furgones, retenes móviles y motos. Este indicador, da cuenta del número de vehículos que la unidad tuvo asignado, sumados los

¹³⁹ El 10,2% corresponde a un estándar de la metodología de la institución, que corresponde a un estimado de feriados, permisos y licencias, más el total de vehículos descontando los chocados o con problemas de larga duración y en sumario

vehículos agregados (al cuartel) y descontados los asignados a otro cuartel. También se restan aquellos vehículos, tales como, perdidos, a disposición del tribunal y en proceso de baja.

Índice Potencial de Vehículos: Este indicador da cuenta del número de vehículos que la unidad en análisis tuvo disponible, y es equivalente al valor teórico, menos la no disponibilidad registrada por mantenimientos o reparaciones (o trámites intermedios como evaluación de la falla, evaluación de cotizaciones, etc.).

Índice de Utilización Real de Vehículos: Este valor está asociado a la oferta real de vehículos policiales, y da cuenta del uso efectivo de los vehículos en la calle, respecto de lo que podrían haber realizado¹⁴⁰.

Cabe señalar que, para efectos de los análisis que se han realizado en este estudio, la medición de los indicadores mencionados se basa en el(los) cálculo(s) que realiza la metodología desplegada por Carabineros en sus sistemas. Por consiguiente, la noción de “Déficit” debe ser entendida como el índice resultante final que se mide a partir del cálculo del Índice de Cobertura Policial (IDCP) para relacionar oferta con demanda¹⁴¹.

III.1.2 3.2. Marco Muestral

Se seleccionaron un total de 61 cuarteles de todo el país, considerando el registro y clasificación de la información vinculada a la asignación, disponibilidad y uso de recursos, de acuerdo al sistema proporcionado por Carabineros. Dicha información registrada, corresponde a datos de Enero a Diciembre de 2013.

La selección de los cuarteles fue realizada por la contraparte de la institución, disponiendo la información de aquellas unidades policiales que, a priori, presentaban un comportamiento más confiable en el proceso de digitación de la información. Los criterios utilizados para efectuar esta selección fueron los siguientes:

1. Funcionarios sin servicios asignados durante el mes. Esta medición, merma ficticiamente la medición de la oferta real, por lo que se definió como filtro aceptar una tolerancia máxima mensual por cuartel. En el caso en que el valor fuera superior a dicha tolerancia se optó por sacar el mes de la muestra, respecto al cuartel que presenta el problema.
2. Alta dispersión en el comportamiento de los servicios digitados. Se ha observado que algunos cuarteles, no digitan el uso de vehículos o el total de servicios realizados por estos, lo cual mermaría ficticiamente la medición de la oferta real, por lo que se definió como filtro aceptar una tolerancia máxima mensual de variabilidad. En el caso en que el valor fuera superior a dicha tolerancia, se optó por sacar el cuartel de la muestra.
3. Diferencias entre información DIPLADECAR y SIICGE. Se ha observado que algunos cuarteles no han registrado en el sistema PROSERVIPOL todos los recursos asignados al cuartel, o del mismo modo, han clasificado los cargos de manera diferente a la informada a DIPLADECAR, lo que podría significar distorsiones de la realidad a partir de la oferta teórica, razón por la que los datos fueron

¹⁴⁰ Es importante destacar, que los cálculos para este índice, se realizan considerando el coeficiente de respaldo empleado por DIPLADECAR para el cálculo oficial, es decir 8 horas, salvo en el caso del retén móvil cuyo coeficiente es de 12 horas.

¹⁴¹ Este índice es el cociente de la fórmula oferta dividido por demanda, por tanto, en los resultados presentados cualquier cifra que resulte inferior a 1 significará déficit.

filtrados, definiéndose, al igual que en los casos anteriores, un nivel de tolerancia máximo para evitar diferencias relevantes en esta materia.

La composición de la muestra según tipo de unidad policial quedó conformada por:

- 34 Comisarías
- 11 Sub Comisarías
- 11 Tenencias
- 5 Retenes

Dichas unidades están distribuidas en once regiones del país donde las regiones con mayor densidad poblacional son las que quedaron representadas con un mayor número de unidades policiales, lo que permite disponer de una muestra con representatividad nacional y de tamaño adecuados a los objetivos del estudio.

Número de Cuarteles según Región

REGION	N°
ANTOFAGASTA	1
COQUIMBO	1
VALPARAISO	10
LIBERTADOR BERNARDO O´HIGGINS	1
MAULE	6
BIO BIO	13
ARAUCANÍA	4
LOS LAGOS	5
AYSEN	1
METROPOLITANA	14
LOS RIOS	5

4. ANALISIS DE INFORMACIÓN

Con el fin de dar respuesta a los objetivos del estudio, y de acuerdo a los datos disponibles, se analizó información secundaria en las siguientes tres dimensiones:

- **Unidades de Vigilancia Equivalente.**

De acuerdo al modelo metodológico de cálculo de la UVE, se pueden observar indicadores asociados a la oferta teórica, potencial y real de estas unidades. Para efectos del análisis, se utiliza el método de “clúster unidad”, que corresponde al grupo al que pertenece cada cuartel, según su demanda en UVE. De este modo, se analizan los grupos vigentes de acuerdo a los datos disponibles.

- **Recurso Humano o Dotación de funcionarios.**

Para calcular el componente RRHH, se establece una base sobre la cual operan, de la misma forma, los tres tipos de oferta (teórica, potencial y real). A partir del modelo de cálculo, basado en los funcionarios asignados a cada cuartel mensualmente, menos los agregados a otros cuarteles y los sin oferta permanente, se realizan los diferentes análisis de este componente.

- **Componente Vehículos.**

Al igual que en los casos anteriores, este componente es analizado en sus versiones de oferta teórica, potencial y real, con el mismo método utilizado en la observación de los funcionarios.

Para efectos de analizar las dimensiones indicadas, se dispuso de una Base de Datos con un total de 61 Cuarteles o Unidades policiales, contando con información mensual –de Enero a Diciembre- del comportamiento de distintos indicadores para el año 2013.

Las variables consideradas para el análisis y desarrollo del estudio, son las siguientes:

- Oferta Teórica en UVE
- Oferta Potencial en UVE
- Oferta Real en UVE
- Oferta Real ajustada en UVE
- Demanda Real de UVE¹⁴²
- Recurso Humano asignado al cuartel
- Recurso Humano agregado al cuartel
- Recurso Humano agregado a otro cuartel
- Dotación Teórica de RRHH
- Dotación Potencial de RRHH
- Dotación de RRHH con Licencias, Permisos, Feriados y Licencias Maternales
- Dotación de RRHH sin servicios registrados
- Dotación de RRHH de francos
- RRHH Operativo en horas semanales

¹⁴² La información disponible de Demanda Real de UVE corresponde sólo al mes de Diciembre de 2013.

- RRHH Operativo en porcentaje de horas activas operativas
- Vehículos asignados al cuartel
- Vehículos en reducción por mantención
- Índice de utilización real de vehículos

III.1.3 4.1 Unidades de Vigilancia Equivalentes

Esta sección, dedicada a analizar las Unidades de Vigilancia Equivalentes de la muestra, se basa en el procesamiento de la información desplegada por las variables:

- Oferta Teórica en UVE
- Oferta Potencial en UVE
- Oferta Real en UVE
- Oferta Real ajustada en UVE
- Demanda Real de UVE

En relación con los tipos de oferta en UVE, los datos disponibles corresponden al valor promedio anual registrado por cada cuartel para el año en estudio. En el caso de la variable demanda real de UVE, la información registrada corresponde sólo a diciembre de 2013.

III.1.4 4.1.1. Análisis de categorización de oferta basado en clústers de demanda:

De acuerdo a la clasificación realizada por el modelo metodológico institucional basado en la definición de clústers o grupos según demanda de UVE, se identifican los cinco grupos de la muestra, para el año 2013. Según esta clasificación, el comportamiento de la oferta promedio del año 2013 en UVE según tipo de grupo definido, es la siguiente:

Grupo según clúster de demanda	Oferta Teórica	Oferta Potencial	Oferta Real
Muy Baja	6,6	8,2	11,5
Baja	47,5	47,5	52,5
Media	19,7	21,3	23,0
Alta	19,7	19,7	11,5
Muy Alta	6,6	3,3	1,6
Total	100,0	100,0	100,0

El grupo definido a partir de clúster de demanda, como baja oferta teórica más relevante está compuesto por un total de 29 cuarteles, los cuales, disponen de una oferta que en promedio no supera las 2,9 UVE, valor que se encuentra muy por debajo del máximo asignado para clasificar este grupo (4,75). Por su parte, los grupos considerados como media y alta oferta, que corresponden a 24 cuarteles, presentan oferta promedio dentro del rango medio del grupo al que pertenecen (6,75 promedio para el grupo oferta media y 12,62 para el grupo oferta alta).

En relación con la oferta potencial, el comportamiento de los grupos es similar a la registrada en oferta teórica, no obstante, al analizar la oferta real agrupada en clúster o grupo según demanda, se observa un leve aumento del grupo perteneciente a la categoría baja que asciende a 32 cuarteles, y, en el grupo categorizado como alto, este valor disminuye a de 12 a 7 cuarteles.

III.1.5 4.1.2. Distancia entre ofertas por clúster de demanda:

III.1.6

Las tres ofertas en análisis presentan diferencias relevantes al compararlas según promedio de UVE ofertadas donde se observa una disminución de su valor según oscila el cálculo desde Oferta Teórica hasta Oferta Real Ajustada. Es decir, entre el nivel de vigilancia que los cuarteles, “en teoría”, podrían haber ofertado y el que efectivamente fue ofertado.

Oferta Promedio de UVE

Tipo de Oferta	N°
Teórica	6,8
Potencial	6,0
Real	4,7
Real Ajustada	5,3

Asimismo, se pueden identificar según grupo (clúster de demanda) al que pertenece el cuartel brechas y cambios en las tendencias reales de cantidad de UVE ofertadas.

Por ejemplo, existen 4 cuarteles que pertenecen al grupo de muy baja oferta teórica, no obstante, al considerar en el mismo grupo la oferta potencial aumenta a 5 y la oferta real a 7. En los tres tipos de oferta, el promedio de UVE en esta categoría “muy baja”, no supera las 1,30.

En el otro extremo de los grupos, en la categoría “muy alta” de la clasificación, encontramos 4 cuarteles con oferta teórica, 2 con oferta potencial y 1 con oferta real. Es decir, a medida que se contabilizan las UVE desde el concepto teórico ofertado (asignado) hacia el real ofertado (operativo), se observa una clara tendencia a la baja en aquellos cuarteles clasificados como “muy alta” y una tendencia al alza en aquellos cuarteles clasificados como de “muy baja” oferta en UVE.

III.1.7 4.1.3. Análisis de brecha entre oferta y demanda:

Como ya se mencionó, para analizar la oferta y demanda por UVE en los cuarteles estudiados, se utilizó el Índice de Cobertura Policial (DCP) según el cual se calcula el cociente entre oferta real y demanda real. Para este análisis, se utilizó la información disponible de oferta real como promedio de los doce meses del año en estudio, y, demanda real al mes de diciembre del mismo año.

Al analizar y relacionar las variables oferta real y demanda real, se observa que el 16,4% de los cuarteles tiene un índice mayor que 1, es decir, no presentan déficit de cobertura¹⁴³.

Por otra parte, en los cuarteles de la muestra, existe una alta proporción de cuarteles cuya brecha es significativa (37,7% con IDCP menor que 0,7 calculado sobre la variable oferta real).

¹⁴³ El panel evaluador concluyó que un 30,9% logra cumplir la cobertura, o no presenta déficit.

**Cuadro comparativo IDCP:
Tipos de Oferta / Demanda Real**

Déficit según IDCP	Oferta Real	Oferta Potencial	Oferta Real Ajustada
Sin déficit	16,4	34,4	26,2
Más de 0,90	9,8	18,0	16,4
Entre 0,70 y 0,90	36,1	37,7	36,1
Menos de 0,70	37,7	9,8	21,3
Total	100,0	100,0	100,0

Se agruparon los cuarteles de acuerdo a la clasificación según clúster de demanda utilizada por la metodología abordada en secciones anteriores. Según esta variable, la mayoría de los cuarteles en estudio se caracterizan por pertenecer a los grupos de baja y alta demanda.

Cuarteles según Clúster de Demanda

Grupo según Demanda	%
Muy Baja	13,1
Baja	42,6
Media	13,1
Alta	21,3
Muy Alta	9,8

No obstante, al clasificar los cuarteles según clúster de demanda e Índice de Cobertura Policial, podemos apreciar que los cuarteles sin déficit pertenecen mayormente al grupo demanda muy baja y de los cuarteles con IDCP menor que 0,7, 52% corresponden a demanda alta y muy alta y 30% al grupo demanda baja. Por otra parte, de los cuarteles con IDCP entre 0,7 y 0,9; la mayoría pertenece al grupo categorizado como baja demanda según clúster.

Cuarteles según Clúster de Demanda e IDCP¹⁴⁴

Oferta Real de UVE	Menos de 0,70	Entre 0,70 y 0,90	Más de 0,90	Sin déficit
Muy Baja	0,0	0,0	33,3	60,0
Baja	30,4	59,1	50,0	30,0
Media	17,4	9,1	16,7	10,0
Alta	34,8	22,7	0,0	0,0
Muy Alta	17,4	9,1	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

III.1.8 4.1.4. Análisis temporal de oferta y demanda:

¹⁴⁴ Índice de oferta real y demanda real.

Considerando los 12 meses del año 2013 en los 61 cuarteles en estudio, según su “Oferta Real”, se pudo observar que el mes donde se oferta la mayor cantidad de UVE a la comunidad es el mes de Junio (el 16,4% de las unidades ofertan su máxima cantidad de UVE en este mes). Por su parte, se constató que durante el mes de Marzo, en promedio, los cuarteles no presentan prácticamente oferta real.

Meses de Mayor Oferta UVE	%
ABRIL	4,9
AGOSTO	4,9
DICIEMBRE	4,9
ENERO	8,2
FEBRERO	3,3
JULIO	1,6
JUNIO	16,4
MAYO	8,2
NOVIEMBRE	9,8
OCTUBRE	6,6
SEPTIEMBRE	31,1
Total	100,0

III.1.9 4.2 Recurso Humano / Dotación de Funcionarios

Esta sección dedicada a analizar el recurso humano y la dotación de funcionarios policiales de la muestra, se basa en el procesamiento de la información desplegada por las variables:

- Recurso Humano asignado al cuartel
- Recurso Humano agregado al cuartel
- Recurso Humano agregado a otro cuartel
- Dotación Teórica de RRHH
- Dotación Potencial de RRHH
- Dotación de RRHH con Licencias, Permisos, Feriados y Licencias Maternales

Para calcular el componente RRHH, la institución establece como base la operación de los tres tipos de oferta (teórica, potencial y real). Los datos disponibles en esta sección, corresponden al valor promedio del número de funcionarios registrado por cada cuartel para el año en estudio.

III.1.10 4.2.1. Caracterización de la Dotación:

III.1.11

La dotación teórica del recurso humano en estudio es bastante heterogénea en cuanto al número de funcionarios promedio en cada cuartel. Existen unidades policiales con una alta dotación de hasta 276 funcionarios en promedio, y, unidades cuyo promedio de funcionarios oscila entre los 9 y 12.

Según la dotación teórica de los cuarteles de la muestra, el promedio de funcionarios es de 62 personas. Y respecto al recurso humano, el 56% de estos cuarteles tiene menos de 50 funcionarios, el 28% de ellos oscila entre 50 y 100 funcionarios y sólo un 16% son cuarteles con más de 100 funcionarios a su haber.

III.1.12 4.2.2. Recurso Humano Asignado y Movilidad de Funcionarios:

La información desplegada por el sistema de Carabineros y que corresponde a los cuarteles en estudio, permite capturar la “movilidad” de funcionarios que se produce mes a mes durante el año 2013. Dicha movilidad del recurso humano, se calcula a partir de las siguientes tres categorías:

- a) Número de funcionarios Asignados al Cuartel.
- b) Número de funcionarios Agregados al Cuartel.
- c) Número de funcionarios Asignados a Otro Cuartel.

Estas tres dimensiones, permiten calcular la dotación disponible, según la fórmula:

$$\text{Dotación RRHH} = N^{\circ} \text{ asignado} + N^{\circ} \text{ agregado} - N^{\circ} \text{ asignado a otro cuartel.}$$

Se realizó la operación mensual y anual promedio para obtener un “ranking” de cuarteles a partir de la reducción de dotación que se observa producto de esta movilidad inter cuarteles.

El resultado de dicho cálculo, no arroja una proporción significativa de cuarteles cuya diferencia de dotación, por efectos de este flujo, podría explicar las brechas buscadas por este estudio, por el contrario, el déficit observado en los 61 cuarteles es bastante homogéneo en la mayoría de los casos, no superando en promedio, el 15,5% del total de funcionarios asignados que se movilizan como resultado de esta operación o flujo.

No obstante, el caso más significativo que puede analizarse de manera particular, es el de la 2da. Comisaría de Temuco, cuya brecha entre asignados al cuartel y dotación efectiva, luego del cálculo indicado, es muy superior al comportamiento del resto de los cuarteles: de los 412 funcionarios asignados anualmente en promedio a esta comisaría, un total de 153 funcionarios son asignados a otros cuarteles (59%). Dicho movimiento, no responde a alguna época estacional en particular (como podrían ser meses estivales, por ejemplo), sino que se mantiene constante a lo largo de los 12 meses del año, como podemos observar a continuación:

**Movilidad RRHH Asignado 2da. Comisaría Temuco
(Número promedio de funcionarios)**

RRHH	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic
Asignado al Cuartel	381,81	419,29	421,13	422,53	419,48	417,73	415,13	413,32	411,70	410,90	412,67	408,29
Agregado al Cuartel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,39	1,00	0,26	1,00	0,03	0,26	1,00	0,13
Asignado a otro Cuartel	127,48	170,04	168,29	170,37	148,39	139,00	166,13	164,48	150,87	147,00	146,77	148,32
Operativo	254,32	249,25	252,84	252,17	271,48	279,73	249,26	249,84	260,87	264,16	266,90	260,10

Este caso, podría explicarse por el conflicto indígena en la Región de La Araucanía que se vio acrecentado y demandó un alto despliegue institucional el año 2013, tras la muerte de empresario de la zona.

III.1.13 4.2.3. Dotación Potencial / No disponibilidad de funcionarios por permisos legales:

El cálculo que realiza Carabineros para determinar la dotación teórica consiste en cuantificar la dotación asignada (personas que en teoría debieron presentarse en el cuartel durante el mes), se suman los agregados (al cuartel), se restan los agregados a otros cuarteles y aquellos que *no ofertan en forma permanente* – proceso de baja, separado del servicio, sección intervención prefectura, permiso sin goce de remuneraciones. Una vez que se ha ajustado la dotación asignada, es posible calcular cuál podría ser la oferta teórica de RRHH, descontando el 10,2%.

Por su parte, el cálculo de la oferta potencial de recurso humano, es igual al anterior, salvo que el 10,2% se reemplaza por el porcentaje efectivo de ausencias y servicios no registrados.

Para efectos del presente estudio, se consideraron los funcionarios que se registran como “Dotación Potencial”, que corresponde a la oferta de funcionarios operativos en el mes, puesto que sólo se contó con información de la Dotación Teórica y la Dotación Potencial, no así de la Dotación Real.

Al considerar, entonces, a la Dotación Potencial de funcionarios se pudo calcular cuántos de ellos se restan por efecto de presentar licencias, permisos y feriados.

Estos datos, permiten calcular la dotación disponible, según la fórmula:

$$\text{Dotación RRHH Potencial} - \text{RRHH con permisos} - \text{RRHH con licencias} - \text{RRHH con feriados.}$$

De esta manera, al considerar la Dotación Potencial como el número promedio de funcionarios en cada unidad o cuartel, en el mes respectivo, y descontar el número promedio de funcionarios, que el mismo mes, se encontraba con permisos, feriados y licencias, se obtiene el promedio de funcionarios que se restan de la dotación potencial mensual.

Los hallazgos en este ámbito son bastante significativos, ya que podemos observar que el promedio del recurso humano no operativo por estas causas es de 22,2% en las unidades en estudio, lo que podría aportar a descubrir, en parte, las brechas detectadas que expliquen el déficit de personal¹⁴⁵.

De acuerdo a los datos siguientes, más de la mitad de los cuarteles de la muestra (38 casos), tienen entre el 20% y el 30% de su dotación no operativa por estos motivos.

**% Funcionarios no operativos respecto de RRHH Potencial
(promedio anual)**

% de Funcionarios No operativos	%
10% al 20%	31,1

¹⁴⁵ Según información oficial entregada por la contraparte de Carabineros, para efectos de esta evaluación, el promedio de dotación que se ausenta por estas razones es de alrededor del 16%.

20% al 30%	62,3
Más del 30%	6,6
Total	100,0

III.1.14 **4.3 Componente Vehículos**

Esta sección, dedicada al componente de vehículos, se basa en el procesamiento de la información desplegada por las variables:

- Vehículos asignados al cuartel
- Vehículos en reducción por mantención
- Índice de utilización real de vehículos

Al igual que en los anteriores componentes, la oferta de medios logísticos se analiza en sus versiones de ofertas teórica, potencial y real. Para el presente análisis, se dispuso de la Oferta Teórica o “vehículos asignados” a cada cuartel y la Oferta Potencial, que fue calculada a partir de la variable “vehículos en reducción por mantención”. Adicionalmente, se dispuso de información sobre la variable o el “Índice de Utilización Real de Vehículos”, que corresponde al uso efectivo de los vehículos en la calle (respecto de lo que podrían haber realizado), en promedio, mensualmente. De acuerdo a la metodología empleada por Carabineros, este valor está asociado a la oferta real de vehículos policiales.

III.1.15 **4.3.1. Análisis de oferta vehículos:**

Según los análisis realizados, existe una mínima brecha entre “vehículos asignados” y “vehículos en mantención”. En promedio, los cuarteles analizados tendrían sólo un 8,0% de sus vehículos no operativos durante el año 2013 por encontrarse en mantención (diferencia entre vehículos asignados y vehículos en mantención).

Oferta de Vehículos Operativos (promedio anual)

% de vehículos operativos	%
100%	18,0
90% al 99%	52,5
70% al 89%	29,5
Total	100,0

III.1.16 **4.3.2. Análisis del Índice de Utilización Real de Vehículos:**

El Índice de Utilización Real de Vehículos es un valor que está asociado a la oferta real de vehículos policiales, y da cuenta del uso efectivo de los vehículos en la calle, respecto de lo que podrían haber realizado, en promedio, durante el mes (oferta real de vehículos).

De acuerdo a este indicador, al analizar la información de los cuarteles en estudio, observamos que sólo el 13% de ellos no presenta carencia de este medio logístico, y una significativa proporción de cuarteles presenta sub utilización de vehículos que oscila entre 0,5 y 0,9 según este índice.

Índice Utilización Real	%
Menor de 0,5	4,9
0,5 a 0,7	32,8
0,7 a 0,9	49,2
Utilización total	13,1
Total	100,0

III.1.17 **4.4 Simulación de Escenarios para reducir déficit de UVE**

A la luz de los análisis presentados en las secciones precedentes, y, para dimensionar las brechas que presentan los cuarteles en Unidades de Vigilancia Equivalente (UVE), se realizaron tres ejercicios de simulación con el fin de indagar si la activación de toda la capacidad latente de medios humanos y logísticos (dotación policial no destinada a actividades operativas y el uso de vehículos en su máxima capacidad operacional), podrían revertir los déficits detectados.

Se realizó un análisis de los déficits 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.

El primer paso consistió en la determinación del equivalente al aumento de la dotación potencial si el porcentaje de horas en actividades operativas de las dotaciones destinadas a actividades operativas aumentase a 100%¹⁴⁶. 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%. 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.

4.4.1. Primer Escenario: Uso de capacidad latente

III.1.18

Este primer ejercicio, buscó dar respuesta a la siguiente interrogante: Si se produjera un aumento en la utilización de medios logísticos latentes no utilizados, ¿se podría reducir el número de cuarteles con déficit de oferta de servicios policiales?

Bajo esta modalidad, se buscó indagar si los déficits detectados entre Oferta Real y Demanda Real en UVE pueden ser reducidos si el recurso humano y logístico estuviese disponible, o bien, si los déficits persisten después este ajuste simulado.

Para realizar este análisis, se consideró la tabla de equivalencias que utiliza la institución para desplegar la metodología de cálculo de UVE, de acuerdo al tipo de vigilancia:

¹⁴⁶ 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.

TIPO DE VIGILANCIA	CAPACIDAD DE VIGILANCIA (UVE)
RADIOPATRULLA (3 CARAB.)	1.00
RADIOPATRULLA (2 CARAB.)	0.80
FURGÓN Z (3 CARAB.)	1.00
MOTO TODO TERRENO (MTT)	0.45
CARABINERO A PIE	0.20
CARABINEROS A CABALLO	0.30
RETÉN MÓVIL (3 CARAB.)	1.20
RETÉN MÓVIL COMPUESTO (3 CARAB. + 2 MTT)	2.10
CARABINERO SERVICIO TRÁNSITO	0.15
PUNTO FIJO	0.10
EFFECTO CUARTEL POLICIAL	Fuerza efectiva cuartel * 0.008

El objetivo del análisis fue identificar, en qué medida la situación de déficit real constatada en secciones anteriores, se mitiga activando recursos latentes (dotación de funcionarios y vehículos no operativos).

Cabe destacar que, en el caso de los vehículos, la información con que contó este estudio no permite identificar de qué tipo de vehículos no operativos se trata, razón por la cual, para efectuar las estimaciones se utilizó el supuesto de que los vehículos no disponibles son, en su totalidad, Radiopatrullas o Furgones Z, generando ambos una unidad de vigilancia equivalente al combinarse con tres funcionarios.

Asimismo, para efectos de transformar el recurso humano no disponible por concepto de permisos o licencias, se consideró la categoría “Carabinero a Pie”, que corresponde a 0,20 según capacidad de vigilancia en UVE diaria, si ésta dotación se desplegara en tres turnos. Es decir, en términos de capacidad operativa, una radiopatrulla con tres tripulantes a bordo tiene una capacidad de producción de servicios policiales equivalente a la de 5 Carabineros de infantería operativa.

A partir de la activación de dichas capacidades operativas se observó 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 podría 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.

4.4.2. Segundo Escenario: Uso de capacidad potencial y teórica:

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 ausentismo 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 igualmente 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%.

4.4.3. Tercer Escenario: Contraste de Oferta actual con Demanda en la implementación del PCSP:

En este análisis, se contrastó la oferta actual (2013) de los cuarteles estudiados con la demanda real que presentaban estos al momento de incorporarse al Plan Cuadrante, de manera tal que se pudiese identificar en cuántos cuarteles el déficit se debería a un aumento de demanda.

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 actual¹⁴⁷, observándose que se presenta déficit en el 51,2% de los cuarteles estudiados. 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.

Finalmente, 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.

¹⁴⁷ 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.

5. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

El análisis presentado, permite describir cómo se comportan los indicadores y/o variables principales contenidas en los procesos de control de gestión y mediciones de cobertura y/o brechas detectadas entre oferta y demanda de medios humanos y logísticos empleados por el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.

En la búsqueda de respuestas a las preguntas o hipótesis de trabajo que dan origen a este estudio, se puede concluir lo siguiente:

a) *Existencia de déficits de servicios policiales en cuarteles que funcionan bajo el PCSP:*

Como se ha señalado en la metodología, los análisis realizados se ajustan a la metodología operada por los sistemas institucionales de Carabineros, que contemplan la medición de indicadores a partir del registro administrativo que realiza cada cuartel. Dichos registros, permiten – para dimensionar si se ha cumplido la cobertura – calcular el índice de cobertura policial según oferta y demanda de UVE por unidad.

El estudio ha constatado que, un 84% de los cuarteles en análisis presenta déficit de cobertura de Unidades de Vigilancia Equivalente. Dicho déficit, que ha sido calculado según la propia metodología institucional, se compone exclusivamente de una brecha entre demanda y oferta.

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%.

b) *Los déficits detectados en la prestación de servicios policiales pueden ser reducidos significativamente utilizando recursos policiales humanos y materiales no utilizados en su máxima capacidad.*

El estudio da cuenta que, de los recursos potenciales (humanos y logísticos), existen algunas brechas importantes de considerar:

Respecto de la dotación de recursos humanos, se analizan dos áreas que evidencian claramente un proceso en constante movimiento que influye sobre la dotación teórica asignada a los cuarteles y la dotación de funcionarios que efectivamente prestan servicios policiales en el marco del Plan Cuadrante.

Por un lado, en la dimensión analizada “Dotación de RRHH y Movilidad”, se constata que en los cuarteles analizados un promedio de un 15% se ve afectado por la movilidad de funcionarios “intra”, “inter” y “extra” cuartel. Es decir, existe una dotación de funcionarios asignados a cada

cuartel (por planilla), que durante el año pueden ser sujetos de traslado a otros cuarteles y, a su vez, el cuartel de origen es receptor de funcionarios de otras dependencias. Este flujo o tránsito de funcionarios policiales, y el proceso completo de registro en los sistemas institucionales, provoca una especie de “distorsión” de las reales trayectorias que transita el recurso humano o dotación de cada unidad policial.

En este ámbito, no se pudo tener acceso a información cuantificada acerca de la interrogante: *¿A dónde se trasladan los funcionarios asignados a otro cuartel?* Cabe señalar que, este tránsito no obedece a una época particular del año analizado, por el contrario, dichos movimientos se mantienen constantes a lo largo del año 2013.

Por otra parte, en la dimensión analizada como “Dotación de RRHH según “Disponibilidad” o “Ausentismo Laboral”, se observan tendencias significativas. El cálculo realizado con los cuarteles de la muestra, permite describir cómo se compone la dotación de funcionarios asignados a cada cuartel. La dotación de recurso humano disponible (por planilla), se ve también afectado por el denominado “ausentismo laboral”, concepto explicado por la contraparte de Carabineros que aglutina las ausencias por razones, tales como, licencias, permisos y feriados. Los datos analizados en esta materia arrojan que, en promedio, un 22% de los funcionarios asignados a las unidades de la muestra no se encuentran operativos por estas causales. Es importante señalar que, el cálculo promedio que dispone la institución, como ausentismo laboral por estos motivos, es de alrededor del 16%.

Finalmente, el análisis del recurso logístico vehículos, evidencia que no existen brechas o sub utilización de este medio por razones de “mantención” o de vehículos sin poder circular por razones “mecánicas”. Muy por el contrario, las diferencias constatadas dicen relación con la medición del Índice de Utilización Real de Vehículos. Según el cálculo de este índice, sólo el 13% de la muestra estudiada no presenta déficit de este medio logístico.

Con los resultados presentados de los ejercicios simulados, podría existir una reducción de la proporción de cuarteles con déficit desde 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 administrativas.

c) Factores que explican la diferencia entre los recursos potencialmente movilizables y los efectivamente desplegados por Carabineros para prestar servicios.

A la luz de los indicadores analizados, una de las principales razones que explicarían las brechas encontradas dicen relación con la dotación del recurso humano. Efectivamente, el flujo e intercambio de personal durante el año, no permite visualizar un factor constante que explique dicha movilidad.

A partir de los análisis expuestos y los ejercicios de simulación realizados para indagar acerca de si la activación de recursos humanos y logísticos no utilizados en su máxima capacidad pudiesen aportar a reducir las brechas detectadas, podemos concluir que una de las causas del déficit actual entre oferta y demanda reales puede consistir en una reducción en la oferta de servicios

policiales reales en los cuarteles que mantienen el déficit, reducción que sólo puede explicarse por una disminución en el personal y/o por la disminución de vehículos operativos¹⁴⁸.

En definitiva, al simular 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 en aumento de 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%.

¹⁴⁸ La información facilitada por Carabineros para la realización de este 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 ofertadas. 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.