



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

MINUTA EJECUTIVA

PROGRAMA PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2007

**MINUTA EJECUTIVA – N° 03¹
PROGRAMA PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA (PCSP)
CARABINEROS DE CHILE**

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2004 – 2006.

GASTO DEVENGADO DEL PROGRAMA AÑO 2006: 120.360 millones²

1. Descripción y Objetivo del Programa.

El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP) es la estrategia operativa definida por Carabineros de Chile, orientada a satisfacer la demanda por servicios policiales de la comunidad nacional en el contexto urbano, para contribuir a la disminución del delito y aumentar la sensación de seguridad. Su sentido general es obtener mayor eficacia y eficiencia en el accionar policial, a través de un mayor conocimiento del carabiniero respecto del territorio bajo su responsabilidad y de la población que lo habita.

La premisa básica es que una relación más directa con la ciudadanía, facilitará el intercambio de información de interés policial. La relación más directa con comunidad se logra mediante dos factores:

- (i) Una zonificación, que consiste en la división del área jurisdiccional de la unidad policial (comisaría) en sectores de vigilancia más pequeños denominados Cuadrantes. El tamaño del Cuadrante se determina considerando: la restricción de medios³, el diseño vial y los accidentes geográficos del territorio.
- (ii) Mayor permanencia de los Carabineros en las unidades policiales y la creación de cargos especiales para encargarse de la relación con la comunidad⁴.

La población potencial corresponde a la totalidad de la población que habita en las comunas con al menos un 70% de población urbana⁵ (158 comunas en la actualidad), sin realizar distinciones de sexo, edad, nivel socioeconómico u otras variables. Este criterio se utiliza como un primer filtro para determinar las comunas elegibles para ingresar al Plan. El paso siguiente consiste en la construcción de un ranking de comunas, en base a las siguientes variables y ponderaciones:

¹ Esta Minuta ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación del Programa Plan Cuadrante de Seguridad Ciudadana, en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Se utiliza el gasto devengado 2006, porque el PCSP no identifica presupuesto inicial, por lo tanto, su gasto devengado al final de cada período se homologa con su presupuesto.

³ Se establece que un radiopatrullas recorre 82 Kilómetros promedio por día, durante un turno de 8 horas, por lo que el número de cuadrantes de un sector dependerá de la cantidad de kilómetros de calles del sector.

⁴ Delegado y Subdelegado de Cuadrante, Encargado de Asuntos Comunitarios, entre otros.

⁵ Se utiliza la definición del INE: "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".

- **Demanda por servicios policiales:** estimada por la institución en base a 5 factores que explican la demanda⁶ y medida en Unidades de Vigilancia Equivalente (U.V.E.)⁷ (10%).
- **Nivel de Déficit de recursos policiales de la comuna:** que se construye comparando la estimación de demanda por servicios policiales con la capacidad operativa existente en el cuadrante (20%).
- **Tasa de Desempleo** de la comuna (10%)
- **Índice de Victimización:** medido a través de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUS) (40%)
- **Prevalencia de Droga:** obtenido a partir de la Encuesta efectuada por el CONACE (20%).

El resultado de este análisis técnico es presentado por Carabineros al Ministerio del Interior, instancia que toma la decisión final respecto de las comunas a ser incorporadas.

La estimación de demanda por servicios policiales, mencionada arriba, se calcula también por unidad policial y se utiliza para focalizar los recursos al interior de la comuna.

El PCSP produce cuatro componentes:

Patrullajes preventivos focalizados: Consisten en uno o más medios de vigilancia en actividad, entendiéndose esta última como la actuación de la policía en cumplimiento de sus funciones operativas en terreno, con el propósito de evitar que se cometan ilícitos.

Atención de 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.

Fiscalización de establecimientos: Consiste en el cumplimiento de determinadas obligaciones establecidas en leyes y reglamentos, como por ejemplo la Ley de Alcoholes, Ley de Tránsito, Ley de Vigilantes Privados, Ley de Control de Armas y otras. La tarea del Carabinero se orienta a verificar que los respectivos establecimientos cumplan con las normativas legales correspondientes.

Cumplimiento de órdenes judiciales: Consiste en dar cumplimiento a las órdenes emanadas de los tribunales tales como arresto, citación, detención, etc., además del cumplimiento de medidas cautelares.

Los servicios mencionados anteriormente también son provistos en las comunas sin PCSP. La característica distintiva del Plan es que, previo a la entrega de los servicios, se realiza una zonificación (cuadrantes) y una focalización que considera la información policial sobre lugares de mayor riesgo capturada y procesada en el cuadrante.

2. Resultados de la evaluación.

En el diagnóstico del problema que da origen al Programa, no está clara cuál es la contribución específica del PCSP a la solución de los dos problemas claves identificados a nivel de Fin: victimización y sensación de temor. Si bien el Programa contribuye al Fin, para potenciar esta contribución se requiere que interactúe con un conjunto de otros actores institucionales y sociales para reducir la victimización y sensación de temor. En ese contexto

⁶ Los factores de demanda considerados son: patrullajes, procedimientos, fiscalizaciones, ordenes judiciales y servicios extraordinarios. Para cada uno de estos factores Carabineros estima la demanda considerando estándares de servicio, tamaño de la población y nivel de delito.

⁷ La UVE es una unidad de medida común para expresar la capacidad operativa de los distintos recursos de la Institución. Usando la UVE es posible agregar y cuantificar la disponibilidad de los distintos medios policiales (carabineros a pie, en vehículo, en motocicletas, etc.) en cada sector de vigilancia, y estimar en esa misma unidad la demanda.

se requiere que el PCSP incorpore una identificación y comprensión más precisa de los factores que inciden (agudizan o alivian) en los problemas señalados. Lo que a su vez está vinculado a una definición más amplia del concepto de prevención⁸ que la que actualmente utiliza el Programa.

Los criterios para seleccionar las comunas que ingresan al programa son pertinentes, además permiten calcular en forma ex ante un déficit o superávit de recursos para cada cuartel, lo que es positivo para la adecuada asignación de los mismos a nivel comunal. En cambio, para la asignación de recursos policiales entre comisarías (focalización intracomunal), la utilización de factores de demanda no resulta suficiente, puesto que dichas estimaciones incluyen estándares de servicio autodefinidos por la institución, los que no necesariamente tienen que coincidir con la necesidad o demanda efectiva de la población.

Se han introducido modificaciones al programa destinadas a desarrollar un modelo de integración con la comunidad (enfoque que inspiró la creación del programa) tales como la creación del cargo de encargado de asuntos comunitarios en cada unidad policial y la revisión de buenas prácticas. Sin embargo, estas actividades recién comienzan a implementarse en el año 2006 y son de naturaleza incipiente.

En la lógica vertical del Marco Lógico del PCSP se aprecia una inconsistencia. El Fin y el Propósito se orientan a problemas que requieren desarrollar un trabajo integrado con la comunidad; mientras que a nivel de los componentes, no existen mecanismos que permitan la participación ciudadana en el diagnóstico y la solución de los problemas vinculados a la seguridad.

Como estrategia, el Plan Cuadrante representa un cambio en la filosofía policial, en la cual se incluyen elementos innovadores y otros poco desarrollados hasta ahora, como por ejemplo, la integración con la comunidad, técnicas modernas de gestión, énfasis en actividades preventivas, entre otros. Por consiguiente, la operación plena del PCSP implica reforzar elementos de la cultura organizacional como la capacidad de cambio y la adaptabilidad de la Institución a nuevas formas de trabajo.

Respecto de las etapas del desarrollo del PCSP (diseño, implementación y evaluación), éstas se ejecutan en distintas instancias institucionales⁹, cada una con sus propias prioridades y una mirada sobre el accionar general de Carabineros. Lo anterior, se traduce en la carencia de una mirada integrada sobre los procesos del PCSP.¹⁰

Por otra parte, el panel visualiza una limitación en la política de recursos humanos establecida por la Dirección de Personal en relación del PCSP, puesto que en lo referente a la permanencia del personal en las unidades policiales, factor necesario para lograr la relación Carabinero – Ciudadanía, no existe una política formal que establezca los años que el personal debe permanecer en una determinada unidad policial.

Respecto de la función de control de gestión, ésta se encuentra en etapa de ajuste y revisión por parte de la Institución. El desarrollo de los instrumentos de control de gestión presenta un rezago respecto de la implementación del programa. Es así como el PCSP no dispone de información sistematizada que permita evaluar el grado de cumplimiento del

⁸ El concepto de Prevención que Carabineros incorpora es el de prevención policial, el cual se define en función de la Ley Orgánica de Carabineros de Chile Nro. 18.961 en concordancia con el Reglamento de Organización de Carabineros de Chile nro.1, donde se define como “el conjunto de acciones que realiza la institución mediante su presencia en la comunidad, resguardando la vida y bienes de las personas, creando de este modo condiciones de paz y equilibrio social que permitan el pleno desarrollo de la nación”.

⁹ Dirección de Planificación y Desarrollo, Dirección de Personal, Infraestructura y Equipamiento, Dirección de Informática.

¹⁰ El año 2006 se formalizó la creación del Departamento de Seguridad Preventiva, el que tiene por misión coordinar los distintos aspectos funcionales relacionados con el PCSP. Actualmente este Departamento se encuentra en etapa de implementación.

propósito, ni tampoco de información desagregada a nivel de componentes, que permita evaluar el nivel de actividad y la eficacia de éstos.

Los mecanismos de coordinación al interior de Carabineros se encuentran adecuadamente desarrollados. Sin embargo, es necesario fortalecer las coordinaciones con otras instituciones (Subsecretarías de Carabineros e Interior, División de Seguridad Ciudadana, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, etc.) con el propósito de integrar y dar a conocer los alcances efectivos del PCSP y de coordinar políticas que apunten a contribuir de mejor manera al Fin.

El Plan Cuadrante ha ampliado su cobertura en forma gradual y sostenida durante los años 2003 a 2006, llegando este último año a un total 72 comunas. El programa pretende alcanzar 100 comunas urbanas en el año 2010.

Las primeras comunas incorporadas entre los años 2000 y 2002, que incluyen todas las de las regiones VIII, V y Metropolitana, se implementaron con déficit, es decir con un porcentaje de cobertura nominal menor al 100%¹¹. A contar del año 2003, la estrategia del PCSP ha consistido en implementar las nuevas comunas sin déficit y reducir el déficit de las anteriores. Es así como, durante el periodo de evaluación se observa un aumento en el porcentaje de cobertura nominal en las comunas de las Regiones V, VIII y Metropolitana¹². En el año 2006, las comunas de las regiones V y VIII muestran, en general, una cobertura nominal más alta que las de la Región Metropolitana. La información del 2006 revela también que, en aquellas comunas que operan con “déficit” (un 75% del total de comunas incluidas en el PCSP), los factores o componentes más perjudicados son los relacionados con la prevención policial (patrullajes focalizados y fiscalizaciones). Lo anterior, se explica por la forma de priorizar la carga de trabajo con que opera el PCSP, en la que primero se atienden los procedimientos y se cumplen las ordenes judiciales, y luego se abordan las acciones preventivas.

Por otra parte, durante el periodo 2003 – 2006 ha existido un aumento de 2.5 millones de nuevos beneficiarios, correspondientes a la implementación de 35 nuevas comunas, alcanzando un total acumulado de 9,9 millones de beneficiarios. Sin embargo, un 75% de este total corresponde a beneficiarios que habitan en las comunas implementadas con déficit. La población cubierta por el Programa a la fecha representa un 70% de la población urbana del país¹³.

La institución no proporcionó las bases de datos que permitieran evaluar la contribución del PCSP en la reducción de la victimización y sensación de temor, establecidas en el fin del programa. No obstante, a partir de información proporcionada por la Subsecretaría de Interior, es posible evaluar algunos resultados intermedios del Programa¹⁴:

- (i) Respecto de la relación entre Carabineros con la comunidad, el año 2005 un 47% de los entrevistados estima que existe una buena relación, en tanto que un 37% piensa que esta relación es regular. Estos indicadores se mantuvieron cercanos a los observados en la encuesta del año 2003¹⁵.

¹¹ Esta cobertura se calcula en base al Índice de Cobertura de Policial (IDCP), medida que relaciona la oferta nominal o potencial de servicios policiales, calculada a partir de los medios disponibles (carabineros, vehículos, furgones Z, retenes móviles, etc.), con la demanda de los mismos, a nivel agregado y descompuesta en los cinco factores que la originan.

¹² Aunque estas 54 comunas aún se mantienen con déficit en el año 2006, 18 de ellas presentaban un Índice de Cobertura superior al 90%.

¹³ Se utiliza la proyección de población urbana del INE.

¹⁴ Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUS), comunas con Plan Cuadrante.

¹⁵ El año 2003 un 44% de los encuestados opinaba que la relación de Carabineros con la comunidad era buena y un 39% opinaba que era regular.

- (ii) El porcentaje de encuestados que declara saber de la existencia del Plan Cuadrante también se incrementó entre los años 2003 y 2005, pasando de 44% a 49%.

Aunque no es posible afirmar que corresponda a un efecto del Programa¹⁶, a modo de referencia se puede señalar que, de las 47 comunas que contaban con Plan Cuadrante el año 2003 y el 2005, 43 (91%) presentaban una reducción de la tasa de victimización y 4 (9%) mostraban un aumento en esa variable.

Dado que el PCSP no se maneja como un centro de gasto no es posible distinguir el presupuesto y el gasto devengado del Plan Cuadrante dentro del presupuesto y gasto institucional.

El gasto estimado¹⁷ de la totalidad de las comunas en que opera el Plan Cuadrante, sin considerar los gastos administrativos del nivel central, representa al año 2006 un 43% del gasto devengado de la institución.

Al no disponer de información sobre los niveles de producción o resultados del programa solo es posible presentar algunos indicadores de eficiencia global del programa por comuna, cuadrante y carabinero.

Gasto de producción promedio estimado por Comuna, Cuadrante y Carabinero (Miles de \$ 2007)

	2003	2004	2005	2006	Variación % 2006 - 2003
Total por Comuna	1.283.207	1.422.540	1.593.996	1.670.818	30%
Por Cuadrante	217.098	233.071	260.982	272.169	25%
Por Carabinero (operaciones y servicios)	7.055	7.141	7.770	7.649	8%
Costo de incorporar una nueva comuna (1)	3.172.764	5.008.473	2.999.695	2.780.452	-12%

Fuente: Cuadros 13, 14 y 24 del Informe Final.

(1) Corresponde al presupuesto adicional asignado específicamente al PCSP para implementar las comunas sin déficit dividido por el número de comunas implementadas cada año.

El gasto promedio por comuna se ha incrementado en un 30% durante el periodo evaluado, pasando de \$1.283 a \$1.671 millones anuales, situación que se explica porque las comunas nuevas se han ido implementando sin déficit y, además, se han ido reduciendo los déficit de las comunas antiguas. El gasto anual promedio por cuadrante mostró una tendencia similar durante el periodo, en tanto que el gasto promedio por carabinero en operaciones ha crecido un 8% real en los años considerados. El costo promedio de implementar una nueva comuna (inversión inicial), no muestra una tendencia clara durante el período 2003 – 2006.

3. Principales Recomendaciones .

1. Revisar el diseño del programa sobre la base de dos aspectos:
 - Una ampliación del concepto de prevención aplicado en el Programa, que releve el accionar preventivo como una intervención sobre los factores situacionales que inciden positiva o negativamente sobre los problemas de victimización e inseguridad.

¹⁶ No se aplicaron controles econométricos en el cálculo de estas cifras.

¹⁷ Cabe hacer notar que el gasto de PCSP ha sido estimado a partir de un estudio de costo de operación elaborado por Inspectoría General de Carabineros de Chile y no contempla costos de administración a nivel central del Plan Cuadrante.

- Acotar el rol de Carabineros, en relación a la coordinación con agentes y servicios gubernamentales a nivel territorial¹⁸, a entregar información sobre sitios de delitos, tipos de delincuentes y problemas locales de inseguridad. Esta información es necesaria y pertinente para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas en el área de seguridad ciudadana.

A nivel de Instituciones relacionadas (Subsecretaría de Carabineros y de Interior, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, etc.), se recomienda desarrollar y fomentar una gestión común de actividades complementarias y evaluables, como por ejemplo estudios y mesas técnicas en torno a los temas de victimización e inseguridad.

2. Implementar metodologías con orientación hacia la resolución de problemas¹⁹, de manera experimental en comunas donde los índices de victimización e inseguridad son más altos, generando aprendizajes que consideren el contexto y situación particular de cada comuna. En el mismo sentido, se recomienda implementar metodologías que permitan una participación más activa de los agentes territoriales y comunitarios, en el enfrentamiento de los problemas de victimización e inseguridad.
3. Consistentemente con lo anterior, se deben desarrollar indicadores de eficacia del trabajo policial pertinentes a las nuevas definiciones. Se deben desarrollar metas e indicadores de eficacia en conjunto con la comunidad, generando una dinámica de rendición de cuentas y control ciudadano; así como consultar sistemáticamente el grado de satisfacción de los beneficiarios.
4. Modificar la política de Recursos Humanos de Carabineros para responder de mejor forma a los requerimientos del Plan Cuadrante. Además, se sugiere revisar y modificar en lo que corresponda las políticas de las diferentes Direcciones de apoyo, a fin de evaluar su grado de alineamiento con las necesidades operacionales del Plan.
5. Mejorar los sistemas de información para la gestión, aprovechando la enseñanzas adquiridas en los distintos proyectos informáticos desarrollados en el contexto del PCSP²⁰. Estos sistemas deben adaptarse a los requerimiento operativos del Plan y generar la información necesaria para calcular los indicadores de la Matriz de Marco Lógico diseñados en el marco de la presente evaluación y sus eventuales revisiones futuras.
6. Realizar una evaluación de la operación del PCSP en una muestra representativa de comunas y una evaluación de resultados considerando comunas con y sin Plan y comunas con y sin déficit de recursos policiales.
7. Desde el punto de vista contable, se propone estructurar el Plan Cuadrante como un centro de gastos de la Institución, incluyendo la imputación de los gastos administrativos del nivel central.

¹⁸ Los agentes y servicios gubernamentales específicos dependerán del problema puntual que se quiere resolver, pero en general se está pensando en actores e instituciones que interactúan con Carabineros en el plano territorial y local (Municipio, SENAME, Juzgados, Fiscalías, Comités de Seguridad Ciudadana, etc.).

¹⁹ La evaluación señala que las metodologías con orientación a la resolución de problemas son las más apropiadas para abordar la participación de los agentes comunitarios en los problemas de victimización e inseguridad pública. POP es un enfoque de gestión policial, en la que cada segmento de funciones policiales es examinado, hecho conjuntamente por analistas externos de alto nivel y personal operativo experimentado, con el objetivo de que el nuevo aprendizaje respecto de cada problema conduzca a una estrategia innovadora y más efectiva para abordarlo. El POP valora las respuestas innovadoras de naturaleza preventiva que no dependan del uso del sistema de justicia criminal e involucren otras agencias públicas, la comunidad y el sector privado cuando estos tienen el potencial para contribuir significativamente a la solución del problema.

²⁰ Cabe señalar que el monitoreo y evaluación del PCSP se sustentan en tres tipos de herramientas, el Sistema Integrado de Control de Gestión, el Control de Regularidad y el Modelo de Evaluación del PCSP y la Seguridad Ciudadana a nivel Comunal.