



EVALUACIÓN EX POST A CUARTELES DE CARABINEROS DE CHILE INFORME EJECUTIVO

2013

Dirección: Sucre # 2589, Of. 106 Ñuñoa - Santiago
Teléfono: (56) 2 - 957 85 60
E-Mail: secretaria@borealconsultores.cl

1. Introducción

En Septiembre de 2012 el Ministerio de Desarrollo Social convocó a una Licitación Pública con el fin de efectuar una evaluación ex post de Cuarteles de Carabineros en el contexto del funcionamiento y atribuciones del Sistema Nacional de Inversiones. De acuerdo a lo establecido en las Bases de Licitación el objetivo general del Estudio encargado por dicho Ministerio a Boreal Consultores, es evaluar la inversión en infraestructura de Carabineros, su modelo de gestión, su interacción con los organismos públicos correspondientes y sus vínculos con la comunidad en el contexto del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), precisando además los siguientes objetivos específicos¹:

1. Evaluar 12 proyectos de inversión de Cuarteles Policiales al término de su ejecución y en operación con respecto al proyecto programado que obtuvo recomendación favorable del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco general de las competencias propias y del PCSP.
2. Analizar la oferta y demanda de servicios policiales por los servicios prestados por los Cuarteles objeto de evaluación, comparando proyecciones y comportamientos observados.
3. Analizar la satisfacción de los usuarios externos de los servicios prestados por Carabineros de Chile en la infraestructura seleccionada (comunidad organizada, habitantes del radio de influencia del cuartel, organismos del Estado relacionados y otros).
4. Analizar el modelo de gestión que opera en los cuarteles policiales seleccionados distinguiendo entre cuarteles con y sin intervención reciente.
5. Efectuar un análisis comparativo de ambos grupos de cuarteles y generar una propuesta de mejora y acciones pertinentes que retroalimenten el proceso inversional general y Metodología específica.

En respuesta a esta convocatoria Boreal Consultores presentó una oferta técnica que, a parte de los contenidos solicitados en Bases contenía la interpretación de parte de la consultora y la propuesta metodológica que se estimó como más adecuada para cumplir con estos últimos. En el mes de Noviembre del mismo año el Ministerio de Desarrollo Social adjudicó la consultoría a la

¹ Las bases de Licitación consideraban originalmente la necesidad de efectuar un análisis comparativo entre Cuarteles con intervención reciente y cuarteles sin intervención reciente. Sin embargo, considerando la factibilidad efectiva de contar con antecedentes de Cuarteles sin intervención reciente, el Ministerio de Desarrollo Social y Boreal Consultores acordaron no efectuar dicho análisis, aspecto que quedó reflejado en el acuerdo operativo firmado entre las partes.

propuesta presentada por Boreal. Luego del cumplimiento de las formalidades administrativas requeridas, en el mes de Enero de 2013 se efectuó la primera reunión de coordinación entre la contraparte técnica del Ministerio y el equipo de profesionales de Boreal. Tal como se estableció en las Bases de Licitación en dicha instancia el Ministerio presentó a la consultora la lista de los 12 proyectos a partir sobre los cuales se efectuaría la evaluación ex post, la que consideraba los siguientes proyectos:

DISTRIBUCIÓN DE CUARTELES ANALIZADOS

Región	Cuartel
Atacama	Reposición Del Reten Domeyco Bajo La Implementación PCSC
Maule	Reposición Del Reten De Carabineros Putu PCSC
	Reposición Del Retén Cachapoal Bajo La Implementación Del PCSC
Los Ríos	Reposición Tenencia De Carabineros Los Jazmines
	Reposición Reten De Carabineros Isla Teja
	Reposición Sub Comisaría de Carabineros de Osorno
Los Lagos	Reposición Reten de Carabineros Pampa Alegre
	Ampliación y reposición 5ª Comisaría Carabineros Puerto Montt
	Reposición Tenencia De Carabineros Reloncavi
Región Metropolitana	Construcción Comisaría Comuna Pedro Aguirre Cerda
	Construcción De Una Subcomisaría En La Comuna De Peñalolen
	Construcción Y Traslado De La Quinta Comisaría De Conchalí

Una vez precisada la lista de proyectos y teniendo en cuenta que no era posible distinguir grupos de cuarteles (objetivos 4 y 5), la consultora procedió a efectuar la primera actividad de la metodología propuesta. Ésta consistió en el análisis en detalle de un conjunto de antecedentes documentales en poder de las diversas instituciones vinculadas con los cuarteles analizados, dentro de los cuales cabe mencionar:

- Los perfiles de proyectos
- Las fichas IDI de las iniciativas
- Evaluación ex post simplificada efectuada por el Ministerio de Desarrollo Social
- Un informe elaborado por Carabineros específicamente para este estudio en donde sintetiza información secundaria relativa a los proyectos analizados
- Documentación de las Direcciones Regionales del MOP quienes en su carácter de unidad técnica de varios de los proyectos analizados facilitaron información respecto a la ejecución de los proyectos y eventuales modificaciones de los contratos.

En paralelo al levantamiento de información secundaria el estudio contempló acciones de recolección de información en terreno que permitieron recoger la información primaria requerida para la evaluación. En particular, las visitas a terrenos permitieron contar con:

- Información primaria del diseño y ejecución de las iniciativas de inversión, específicamente información de diseños arquitectónicos y secuencia de temporal de ejecución, así como antecedentes presupuestarios primarios (contratos)
- Información de la ejecución de los proyectos que permitirá encontrar la explicación a las brechas detectadas, tanto en plazos como en montos
- Inspecciones visuales de la infraestructura que complementará los análisis de brechas descritas entre los perfiles, diseños y ejecuciones
- Más de 70 entrevistas a funcionarios policiales y autoridades locales
- 12 Focus Group en los que se recogió la percepción de actores sociales comunitarios
- Encuestas a usuarios (388) y funcionarios (35)

Es fundamental señalar que los análisis contenidos en el informe se basan en su totalidad en proyectos formulados y ejecutados en una ventana de tiempo que hace posible y verosímil la evaluación ex post, esto es, proyectos finalizados a más tardar a mediados del año 2011. Por lo anterior, resulta indispensable considerar que varios de los hallazgos constatados en el informe ya han sido considerados tanto por Carabineros como por el Ministerio de Desarrollo Social en la formulación y evaluación de iniciativas de cuarteles de más reciente data, particularmente en lo relativo a dificultades detectadas en las distintas etapas del proceso de formulación, la evaluación ex ante y la ejecución de las iniciativas.

Por último resulta una exigencia ineludible para Boreal, agradecer la colaboración de todos los directivos y funcionarios de Carabineros, de las direcciones de Arquitectura del MOP y de SERPLAC, pues sin dicha información este estudio no hubiese sido posible. Del mismo modo, se extiende estos agradecimientos a usuarios de cuarteles, dirigentes comunitarios y funcionarios del Ministerio Público por sus opiniones y tiempo concedido.

2. Principales Conclusiones

2.1. Conclusiones en relación con la comparación ex ante/ex post

A partir de la gran cantidad de información levantada y procesada por el equipo evaluador, se puede establecer un volumen importante de conclusiones en cada uno de los aspectos considerados en la evaluación los que se detallan a continuación.

Respecto al cumplimiento de plazos y montos estimados en la formulación de los proyectos, si bien es cierto que la mayoría de las obras civiles son ejecutadas en los plazos estimados, es el proceso de adquisición de equipamientos el que suele demorar la puesta en marcha de los cuarteles y que, finalmente, retrasa la ejecución de los proyectos estudiados. Esta demora produce un costo social ocasionado por la postergación de los beneficios que espera recibir la comunidad y, además, provoca trastornos en la organización y gestión del cuartel. También en relación con los plazos, la metodología de infraestructura policial no hace mención expresa al procedimiento de estimación de estos de ejecución ni de puesta en marcha. Producto de ello, no es posible tener claridad respecto a cuáles son los criterios a partir de los cuales el formulador estima un plazo de ejecución ex – ante. Lo anterior dificulta la labor de medir diferencias entre los plazos proyectados y aquellos que en los cuales, efectivamente, se ejecuta la inversión. Por otro lado, el detalle de fechas ingresado por los formuladores en el Banco Integrado de Proyectos no permite distinguir con precisión las actividades de licitación de las actividades de ejecución.

Respecto a los indicadores de eficiencia utilizados se observa que estos por sí solos, no entregan información suficiente para determinar la conveniencia de ejecutar los proyectos. Esto, toda vez que no hay, en los perfiles presentados, estándares o proyectos alternativos para hacer comparaciones.

De la misma manera los errores de estimación observados son significativos en la mayoría de los proyectos evaluados, especialmente con relación a la inversión. Esto conduce a impactos igualmente significativos en los indicadores VAC y CAE. A su vez, los proyectos: Reposición Tenencia De Carabineros Los Jazmines, Reposición Retén De Carabineros Isla Teja, Reposición de Carabineros de Osorno, Reposición Retén de Carabineros Pampa Alegre, Ampliación y reposición 5ª Comisaría Carabineros Puerto Montt y Reposición Tenencia De Carabineros Reloncaví, no cuentan entre sus antecedentes con información individual de costos operacionales, indicadores de eficiencia y población afectada. Estos proyectos fueron sometidos a una evaluación ex -ante

agregada, lo que dificulta el análisis ex –post con el enfoque tradicional, y obliga a reconstruir los procesos de construcción de flujos e índices omitidos.

Asimismo, en todos los casos, existen errores en la estimación de indicadores de rentabilidad debido a la omisión de los ítemes: remuneraciones e insumos asociados a la nueva dotación, los que no son incluidos como parte de los costos operacionales incrementales. Sin embargo, debe señalarse que la alta variabilidad de las dotaciones de los cuarteles dificulta la estimación de su costo asociado, más aún cuando se trabaja con el concepto de "dotación incremental". Esta dificultad de empalmar la dotación incremental con los gastos incrementales de los proyectos constituye uno de los aspectos más deficitarios del proceso de formulación, sobre todo cuando la Institución al formular los proyectos efectúa una distinción entre los recursos obtenidos para la inversión de aquellos costos en los que incurrirá, producto de la operación de los proyectos materialización distinción que puede ser funcional a la lógica presupuestaria institucional pero que no resulta compatible con una evaluación económica en donde los flujos deben ser puros e independientes de la fuente de financiamiento.

Otro aspecto relevante de considerar con los indicadores de rentabilidad se relaciona con la encuesta a usuarios de cuarteles, la cual permitió estimar que las personas perciben que el emplazamiento de cuarteles policiales aumenta el valor de sus viviendas. No obstante lo anterior, tal como se señaló a la contraparte del estudio en el Ministerio de Desarrollo Social, la estimación de beneficios económicos por aumento de plusvalía que permitiría la aplicación de criterio costo/beneficio requiere un esfuerzo de medición de una mayor magnitud al efectuado para este estudio, ya que en opinión del equipo consultor, el análisis correcto de esta variable requiere la medición de variación efectiva de plusvalía a través el estudio de antecedentes estadísticos de precios de compra venta de propiedades en las zonas en donde se localizan los cuarteles. Ello, sólo puede lograrse si se cuenta con información del Conservador de Bienes Raíces, iniciativa que no sólo excede el alcance de este estudio, sino que su materialización para cada uno de los doce cuarteles requiere contar con información de precios para una ventana de tiempo adecuada desde el punto de vista de la maduración y estabilización de precios posterior a la materialización de los proyectos.

2.2. Conclusiones respecto al análisis de oferta y demanda

Respecto al análisis de oferta y demanda se releva en primer lugar que, la metodología utilizada para la operacionalización de oferta y demanda logra de manera adecuada comprender la diversidad de los servicios prestados por Carabineros, así como las combinaciones de recursos mediante las cuales la institución entrega sus servicios a la comunidad. Sin embargo, en la formulación de estas iniciativas de inversión se observa en primer lugar la ausencia de proyecciones de oferta y demanda, de tal forma que los proyectos son formulados para satisfacer una brecha actual (al momento de la formulación). De la misma forma, la determinación de la adecuada combinación de recursos que permite cerrar la brecha es el resultado de un proceso no detallado en la formulación de las iniciativas de inversión, ya que en los perfiles se da cuenta sólo de la solución seleccionada por Carabineros.

Relacionado con el punto anterior, durante el trabajo de recolección de información se constató que la institución toma sus decisiones de inversión sobre la base de las brechas de infraestructura que generan eventos tales como el aumento masivo de dotación. En dicho proceso Carabineros considera diversas alternativas para la materialización de las inversiones, tales como localizaciones alternativas, ampliación de cuarteles como opción a cuarteles nuevos, o reconfiguración de los cuadrantes que a cada unidad le corresponde atender. Este análisis interno de Carabineros es el que determina aspectos significativos de las inversiones, elemento del que sin embargo no se da cuenta en las operacionalizaciones de ofertas y demandas por servicios policiales detallados en los perfiles de proyectos. Carabineros se limita en los perfiles a enunciar la combinación de oferta incremental que permite cubrir la brecha, pero no da cuenta, por ejemplo, de escenarios alternativos o de optimización de las situaciones base.

Por otro lado, si bien es cierto el modelo de estimación de 'niveles de vigilancia' es un insumo clave o de significación estratégica, táctica y operativa para Carabineros, se observa que los niveles de vigilancia efectivos, tanto ofrecidos como los demandados se caracterizan por una volatilidad intrínseca relevante, lo que dificulta efectuar proyecciones inter temporales con ellos, siendo predecible que estas estimaciones presenten niveles significativos de imprecisión. Es por ello que el equipo consultor considera que si bien las iniciativas de cuarteles no presentan proyecciones de demanda, el hecho de que las incorporasen no necesariamente mejoraría la calidad de los proyectos. En tal sentido se considera recomendable que en la formulación de estos proyectos se avance hacia la formulación de iniciativas de inversión que permitan a la Institución contar con un

margen de acción, de manera tal que dicha infraestructura sea compatible con aumentos y/o disminuciones significativas de demanda y oferta en períodos cortos de tiempo.

2.3. Conclusiones en relación con la infraestructura

En relación con la infraestructura física de los Cuarteles, con un par de excepciones, correspondientes a los cuarteles que fueron diseñados y ejecutados por municipios (Peñalolén y Conchalí), la situación encontrada en terreno no evidencia brechas significativas entre las tipologías de proyectos normalizados por la institucionalidad de Carabineros a través de su departamento de Cuarteles y las unidades efectivamente construidas.

Los dos cuarteles mencionados como excepción presentan diferencias espaciales y funcionales en relación a los estándares definidos para diversas áreas; siendo las mayores, aquellas observadas en las áreas de administración y habitabilidad. No obstante, lo más destacable en ambos casos es la falta de correspondencia entre el objetivo declarado primero en su perfil y luego en su diseño y rol que efectivamente cumplen ambos edificios. Es así como en los casos de la Sub Comisaría de Peñalolén y la comisaría de Conchalí, estas unidades policiales comparten infraestructura con una Prefectura Zonal, situación que aun no siendo cuestionable operacionalmente, da cuenta de un sobredimensionamiento inicial de estos cuarteles. De la misma forma, la re-destinación de espacios que ha implicado, ocasiona problemas tales como la inexistencia de baño para el Comisario, lo que no sólo resulta distinto a lo originalmente planificado sino que también le dificulta el desempeño cotidiano de sus funciones.

Es necesario aclarar sin embargo, que el estándar de la Comisaría de Conchalí es bastante inferior en cuanto a su materialidad, a diferencia de la Sub Comisaría de Peñalolén, la cual en términos de calidad material tiene un estándar similar al de los otros cuarteles evaluados.

En términos generales, es posible señalar que las relaciones funcionales entre las diferentes áreas consideradas en el programa arquitectónico de cada uno de los otros 12 cuarteles evaluados constituye una solución adecuada, apreciación que queda ratificada en la percepción de los usuarios internos respecto a la capacidad y pertinencia de los espacios, dado que ambos aspectos han sido los mejor evaluados. En tanto que la materialidad de los cuarteles, en algunos de sus componentes, ha sido el aspecto peor evaluado, lo cual es totalmente coincidente con la evaluación realizada en terreno; pues los principales déficit de los cuarteles evaluados corresponden a diferentes elementos relacionados con la materialidad y/o pertinencia de ésta, en

relación a las condiciones de uso, o a las condiciones climáticas del lugar en que están emplazados los cuarteles. Entre los aspectos que presentan una mayor recurrencia, es posible señalar por ejemplo: el mal funcionamiento de los sistemas de sensores de encendido de la iluminación, la poca capacidad de los sistemas de calefacción en relación al tamaño de los recintos, la mala ubicación de los calefactores para un mejor rendimiento y falta de capacidad de los sistemas eléctricos para soportar el encendido de la calefacción de manera simultánea en diferentes recintos.

En este mismo sentido, otro de los aspectos que presentan déficit corresponde a elementos no adecuados para un uso intensivo, asociado además a dificultades de mantención. Entre estos aspectos se encuentran por ejemplo: la grifería de baños y duchas, cerraduras puertas de acceso público y sistema de cierre mecánico, así como también, en el caso de algunos cuarteles como por ejemplo la tenencia de Reloncaví y el retén Pampa Alegre, el uso de pisos plásticos de color blanco, filtraciones de baños de 2º pisos, entre otros.

También relacionados con la materialidad de los cuarteles existe otro aspecto observado que es necesario destacar. En el área de seguridad, específicamente en los recintos de calabozos, que en algunos de los cuarteles evaluados (Sub Comisaría de Rahue y Reten Pampa Alegre de Osorno, Sub Comisaría de Peñalolén, 5ª Comisaria de Puerto Montt, entre otros), los usuarios destacan dos déficit importantes. El primero de ellos corresponde a las cámaras de vigilancia y el segundo, a la iluminación de calabozos. Ambos sistemas -por razones de seguridad- en algunos de los cuarteles están ubicados en las zonas de circulación. Los equipos de iluminación, en algunos casos por su ubicación, en otros por su capacidad, no logran iluminar adecuadamente el interior de estos recintos, interfiriendo además en esta función el enrejado. Una situación similar es la que se observa con las cámara de vigilancia, en donde la ineficiente iluminación, sumados a la interferencia que genera el enrejado de protección y en ocasiones una inadecuada localización, hacen que la visibilidad del interior de estos sea prácticamente nula, lo que ha obligado a la jefaturas de los respectivos cuarteles a implementar medidas correctivas como la instalación de focos adicionales, eliminar parte del enrejado superior, pintado de calabozos para generar contrastes en las imágenes, etc.

En esta etapa de conclusiones, una situación necesaria de comentar es la que evidencia el proyecto de la 5ª Comisaría de Puerto Montt, en que se consideró la remodelación de una infraestructura existente, además de su ampliación. Esta alternativa, además de tener un costo

adicional a lo presupuestado originalmente debido a la necesidad de ejecutar obras adicionales, no consideradas inicialmente en el área a remodelar, presenta algunas deficiencias funcionales en algunos de los recintos correspondientes a las aéreas de administración y seguridad, así como en el acceso vehicular principal al recinto, precisamente en la infraestructura remodelada. Estas situaciones no pudieron ser resueltas de mejor forma debido a que la edificación original no permitía otras posibilidades de diseño. Cabe señalar además, que en este caso, el tamaño del terreno perfectamente hubiese posibilitado una solución más holgada. Esta situación, obliga a considerar tanto las dificultades de diseño, como los posibles mayores costos asociados que generalmente tienen los proyectos de remodelación. La remodelación a la infraestructura existente, salvo casos excepcionales, constituyen efectivamente la mejor opción.

En relación a uso de los recintos, a excepción de los dos cuarteles señalados inicialmente (Peñalolén y Conchalí), en el resto de los cuarteles evaluados, en un porcentaje superior al 95% los recintos mantienen el destino para el cual fueron diseñados. No obstante lo anterior, ha sido posible observar cambios de destino en diferentes áreas de los cuarteles, las cuales generalmente tienen su justificación en la búsqueda de mayor holgura, una mejor relación funcional, o una mejor optimización del uso de un recinto.

Entre los cambios de destino que buscan una mejor optimización del recinto, se pueden citar a modo de ejemplo las siguientes situaciones:

- Sala de preparación de turno es utilizada como sala de reuniones, atención de público y multiuso, la preparación del turno se realiza en el recinto comedor. Retén Domeyko.
- Sala custodia de evidencias es utilizada como sala de atención o detención de menores. Las evidencias son guardadas en un closet en el hall de acceso de imputado. Retén Isla Teja.
- Comedor PNI es utilizado como sala de reuniones y sala de estar del personal. El personal utiliza el comedor de PNS. Sub Comisaría de Rahue-Osorno.
- Patio de formación es utilizado como sala de estar del PNI. Retén Pampa Alegre.
- Entre los cambios que buscan una mayor holgura o disponibilidad de espacio, se pueden mencionar, a modo de ejemplo las siguientes situaciones: a) Sala custodia de evidencias es utilizada para ampliar disponibilidad de espacio para roperillos PNI casados. Las evidencias son guardadas en un closet en hall acceso imputados, y b) Sub Comisaría Rahue-Osorno:

Sala custodia de evidencias es utilizada como archivo. En tanto el espacio inicialmente destinado a archivo, es utilizado para dejar las evidencias. Retén Pampa Alegre.

Finalmente, se señalan dos ejemplos en que el cambio de uso obedece a la utilización de un espacio disponible que presenta mayor holgura y una mejor localización funcional que el recinto original, estos corresponden a:

- Localización actual de las oficinas de los Sub Comisarios de servicios en las Comisarías de Pedro Aguirre Cerda (PAC) y 5ª de Puerto Montt. En el caso de PAC, el destino original del recinto era de sala de trabajo PNI y en el caso de la 5ª Comisaría, el destino original del recinto era de oficina médico veterinario. En la dotación actual de esta unidad no se considera dicho cargo dado que los cabalares y canes fueron ubicados en otras unidades.

Aunque en la evaluación de cualquier infraestructura su propósito principal y las funciones que en ella se realizan forman parte indivisible del análisis físico del edificio, se asume que la labor de Carabineros y sus modalidades de gestión tienen una complejidad intrínseca difícilmente aprehensible. Ello no sólo porque la seguridad pública actúa sobre fenómenos altamente volátiles y variables como la delincuencia, sino también porque el modelo de gestión depende de políticas y estrategias que necesariamente varía de tiempo en tiempo.

No obstante, desde el punto de vista de las estrategias de seguridad pública, las necesidades preventivas diagnosticadas y los requerimientos de instalar dotaciones específicas, se destaca el esfuerzo y los avances logrados por la institucionalidad tanto para diseñar una metodología para la generación de proyectos de infraestructura, así como la generación de un manual técnico que se encuentra en permanente perfeccionamiento a través del Departamento de Carabineros.

En efecto, una de las conclusiones de este estudio es que muchas de las brechas y observaciones hechas en los 12 proyectos ya han sido superadas en diseños posteriores de infraestructura y que incluso el Manual, en su versión 2011, recoge esos aprendizajes, de acuerdo a lo declarado por la contraparte institucional. En otras palabras, los proyectos anteriores contaban con lineamientos generales, mientras que los actuales cuentan con un manual y estándares.

Finalmente, cabe comentar algunos de los aspectos identificados en relación a las modalidades de postulación y ejecución de los proyectos considerados en este estudio. En este sentido, cabe consignar en primer lugar la modalidad de postulación simultánea de diseño y construcción utilizada tanto por el MOP como por Carabineros de Chile, corresponde a opción que presenta

ventajas respecto a la modalidad tradicional de postulación, esto es, primero a diseño y luego a construcción. La principal ventaja es el menor plazo para lograr la materialización de los proyectos y la menor complejidad en la gestión administrativa que esta opción significa. En este mismo sentido, es necesario destacar la modalidad de licitación en grupos de proyectos utilizada por el MOP, dado que ella permite concitar el interés en la ejecución de este tipo de proyectos a empresas con mayor respaldo técnico, profesional y económico. En cualquier caso, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los perfiles de los proyectos evaluados, la selección de esta metodología de licitación resulta perfectamente compatible con la necesidad de que las estimaciones de indicadores de rentabilidad de los proyectos y otros aspectos de la formulación sean efectuadas y detalladas por separado en los perfiles de proyectos licitados por esta modalidad.

2.4. Conclusiones respecto al modelo de gestión

En relación con el modelo de funcionamiento reglamento de Organización de Carabineros de Chile debe siempre tenerse presente que la institución tiene un carácter jerárquico en materia de seguridad y orden público y, por lo tanto, no es extraño que su modelo organizacional y de gestión siga en parte la tradición lineal de las organizaciones militares. No obstante lo anterior, del análisis de la información recabada se constata que el modelo de gestión de Carabineros no evidencia la existencia de un modelo lineal puro, sino que se combina con otro de carácter funcional, profesional y, últimamente, comunitario. Se observa también que la coexistencia simultánea de todos estos enfoques al interior de la organización no está exenta de inconvenientes.

De la misma forma, la manera en que los distintos modelos de organización y gestión coexisten resulta específica para distintos niveles jerárquicos y el enfoque racional-burocrático dominante. Mientras que en las unidades policiales de mayor jerarquía predomina el modelo funcional y profesional sin dejar de lado el sentido lineal del mando, a medida que se desciende en la pirámide jerárquica institucional, lo funcional y profesional cede terreno a lo lineal como consecuencia lógica de la mayor aproximación o cercanía de los cuarteles con los ciudadanos y sus necesidades de seguridad y orden. La organización y procesos de gestión poco a poco se hacen más flexibles y con mayores espacios de discrecionalidad para la toma de decisiones debido a la necesidad de relacionarse e incorporar los requerimientos e intereses presentes en el medio en que se desenvuelven. En este sentido, no resulta extraño que el Manual del PCSP describa con extraordinario detalle, propio de las necesidades de control de la organización, los procesos de

gestión de las Unidades y los responsables de cada uno de ellos y nada mencione de los procesos a nivel de Destacamentos.

En este marco, las unidades mantienen un modelo lineal/funcional característico de la cúpula jerárquica de la institución, pero a nivel de las Sub Comisarías se observa que lo funcional tiene un despliegue menor. Algunas funciones de las Comisarías no existen en las Sub Comisarías, como la SIP, y otras se organizan de forma diferente, las oficinas integradas por varios funcionarios para atender cada una de las funciones policiales intra cuarteles desaparecen y son remplazadas por “encargados”.

A medida que se desciende aún más en la escala jerárquica de los cuarteles los encargados de las funciones intra cuarteles también desaparecen y se produce una polifuncionalidad de los funcionarios, donde todos hacen de todo.

Simultáneamente, a la constatación de mayores grados de flexibilidad en la base jerárquica de la institución se incrementan los sistemas de supervisión ejercida por distintos mandos (Jefe de Zona, Prefectura y Comisaría) para minimizar el riesgo de que los funcionarios incurran en conductas anti reglamentarias o ilegales en el desempeño de sus funciones.

En este marco, es comprensible que el modelo organizacional y de gestión descrito en el Manual Operativo del PCSP se implemente en cada una de las Unidades consideradas en el estudio sin mayores variaciones y que a nivel de destacamento se reproduzcan los mismos lineamientos, pero ajustados y simplificados según las capacidades operativas de los cuarteles y, muchas veces, de acuerdo a un menor nivel de victimización y conflictividad en el territorio, especialmente en sectores rurales.

Por otro lado, la principal fortaleza de Carabineros de Chile y, específicamente, de sus Unidades y Destacamentos, es la valoración positiva que la ciudadanía tiene de ellos. Los factores que incide en esto pueden ser numerosos, pero lo importante de destacar en el marco de este estudio son algunos hallazgos en la materia:

- El diseño arquitectónico y materialidad de los cuarteles estudiados permite que las personas que concurren, por ejemplo, a solicitar información, a hacer una denuncia o solicitar autorizaciones, tengan una mayor visibilidad de sus dependencias que las existentes en los cuarteles antiguos. Esta mayor transparencia en sus instalaciones contribuye a generar lazos de confianza con la comunidad.

- El incremento de la dotación de personal y vehículos permite, en varios casos estudiados, que se puedan implementar turnos de 8 horas en los servicios de población, cuestión que es valorada por la comunidad, y así contribuir a mejorar la calidad de los servicios entregados.
- El personal policial que trabaja en los retenes realiza distintas funciones, es polifuncional. Esta característica diversifica sus experiencias de trabajo y amplía sus conocimientos de tal modo que favorece su capacidad de adaptación y de respuesta a nuevos requerimientos internos y externos.

De la misma forma, el estudio permitió identificar algunas debilidades en el modelo de gestión y servicios policiales entre las cuales se destacan las siguientes:

- Dotación de personal. La debilidad más recurrente de los cuarteles, según las opiniones de distintos actores locales, es la falta de personal policial y en consecuencia, las dificultades para cubrir las necesidades de la población en materia de seguridad. En este diagnóstico ciudadano está implícita la idea de que la solución a los problemas delictuales y de inseguridad depende de la capacidad disuasiva y represiva de la policía. Sin embargo esta demanda sistemáticamente detectada debe ser analizada con precaución, considerando no sólo el resultado efectivo en los indicadores delictuales y de victimización de un aumento de dotación, sino que también el que desde el punto de vista de su factibilidad y racionalidad, el ejercicio de determinación de una dotación óptima que considere únicamente la subjetividad de las personas puede resultar espurio, debido fundamentalmente a la posibilidad de que dicha demanda podría no contar con un punto de saturación.
- Integración carabineros-comunidad. Se detecta la existencia de un conjunto de debilidades que dicen relación con la integración policía-comunidad en territorios con altos niveles de victimización. Las debilidades más destacadas por parte de dirigentes sociales, son la “alta rotación de personal”, “confianza con el delegado del cuadrante pero no con otros carabineros”, “faltan las mesas barriales”, “los carabineros pasan pero no se bajan a hablar con nosotros”.

El Manual Operativo del PCSP departamentaliza la relación con la comunidad al crear la Oficina de Asuntos Comunitarios en las Unidades y, al mismo tiempo, determina la cantidad y tipo de actividades que se deben realizar, el tipo de organizaciones con las cuales se pueden relacionar, los instrumentos de gestión y los procesos para la toma de

decisiones que llegan hasta el Comisario, de quien depende esta área directamente. Es decir, el vínculo más cercano con la comunidad se hace a través de algunos especialistas y existe un conjunto de herramientas de planificación y gestión que establecen rigideces que van a contra pelo con algunos componentes básicos o transversales de distintos modelos de policía comunitaria, como la prevención del crimen basado en la comunicación activa con miembros de la comunidad y la descentralización del mando para aprovechar oportunamente el conocimiento particular que involucra la relación entre el policía y la comunidad (Varela, 2007)².

- Procedimientos policiales y proceso judicial. Carabineros es parte del sistema de control formal del delito, es un eslabón del sistema de administración de justicia y, como tal, realiza labores investigativas y procedimientos policiales. Además, tienen un rol relevante en los procesos judiciales que no se agota en poner a disposición de los tribunales a los detenidos para el control de detención sino que elaboran y entregan los partes policiales, participan en actividades preparatorias del juicio oral y declaran en los juicios. De acuerdo a la opinión de algunos fiscales entrevistados, Carabineros tiene dificultades para cumplir cabalmente con algunas de estas funciones, lo que se evidencia, por ejemplo, al no interrogar testigos teniendo facultades para ello, entregan los partes con atraso, no participan en la actividad de preparación del juicio, no concurrir a prestar declaración en el juicio oral.

En el caso de los procedimientos policiales, la investigación detectó que hay fiscalías que realizan actividades de capacitación dirigidas a carabineros y que, al menos en una oportunidad, distribuyeron material educativo respecto al tema. Una práctica parecida se realizó en una de las Unidades estudiadas por parte de Juezas de un Tribunal de Garantía que abarcó también el contenido de los partes policiales.

Finalmente, hay que señalar que las buenas prácticas son respuestas innovadoras a problemas o necesidades que no siempre pueden ser resueltas a través de mecanismos conocidos. Con este concepto el estudio pudo identificar algunas experiencias potencialmente replicables, que dicen relación con novedosas formas de coordinación territorial, talleres participativos con efecto en el diseño arquitectónico de un cuartel, formas de vigilancia coordinadas con la potencial víctima y

² Varela, Fernanda (2007). Modelos internacionales de policía de orientación comunitaria. Subsecretaría de Carabineros de Chile.

otras experiencias que aportan algunas luces sobre nuevas formas de resolver problemas de larga data.

3. Recomendaciones

Producto del desarrollo de la Consultoría surgen las siguientes recomendaciones a implementar en el proceso de formulación y evaluación técnica de las iniciativas de Cuarteles Policiales:

1. Se sugiere el desarrollo de métodos estándares de medición de plazos de ejecución e incorporar un mayor nivel de detalle en la programación de la inversión que se presenta al Ministerio de Desarrollo Social.
2. Mejorar los registros con el detalle de los contratos en el Banco Integrado de Proyectos, de sus ampliaciones y modificaciones.
3. En relación con el proceso de formulación de iniciativas de inversión se considera fundamental que la formulación de los proyectos debe incorporar una optimización a la situación actual y alternativas reales al proyecto. La existencia de alternativas evaluadas, le da sentido a los indicadores de eficiencia.
4. Se sugiere una mejora metodológica en el sentido de medir la contribución del proyecto a la reducción del daño evitado por reducción de delitos. Este esfuerzo podría potenciar el valor de los indicadores económicos de conveniencia.
5. Es importante que en el análisis de costo-eficiencia sean considerados todos los costos generados por la ejecución del proyecto, no importando la fuente de financiamiento. Sólo de esta forma se tendrán resultados e indicadores que reflejen el verdadero costo social del proyecto.
6. Se debe evitar el sesgo a incrementar la inversión, mejorando las estimaciones de dicho costo. Se sugiere ajustar los estándares utilizados y los costos unitarios asignados.
7. Con todo, se estima conveniente hacer algunas recomendaciones para el reforzamiento de la metodología que no parecen suficientemente reflejadas en las presentaciones de proyectos en su etapa de perfil, lo cual puede constituir una dificultad no sólo para una efectiva evaluación de los proyectos, sino que también pueden afectar el funcionamiento apropiado de la infraestructura.
8. Actualmente, además del tipo cuartel a ejecutar (Comisaría, Sub Comisaría, Tenencia, entre otros.) el programa arquitectónico tiene como variable fundamental la dotación o número de personas que laborará y pernoctará en el recinto. Es decir, para un mismo tipo

de cuartel podremos encontrar variados tamaños de cuartel y por lo tanto diferentes costos. Por ejemplo en el caso de los retenes de Domeyko: 384 m², Isla Teja: 473 m² y Pampa Alegre: 633 m². Sin embargo, la metodología es neutra al momento de considerar la composición de género de la dotación, lo cual redundará en que en varios de los cuarteles estudiados se verifica la inexistencia o insuficiencia de recintos para el personal femenino.

9. Esa neutralidad de la metodología también se detecta en la aparente contradicción entre la actual política institucional, que busca reducir el número de funcionarios que vive o pernocta en los cuarteles, ya que las áreas de habitabilidad para el personal soltero residente suele mostrar superávit, mientras es recurrente el déficit de espacio –por ejemplo de casilleros y servicios higiénicos- para el personal casado.
10. También se recomienda incorporar a la metodología otros aspectos de política institucional, como por ejemplo reducir el espacio contemplado para cocinas y casinos si la tendencia se dirige a tercerizar esta función, mediante vales u otros convenios y, eventualmente ampliar el área de habitabilidad con fines recreativos o de descanso.
11. Dado que el cálculo de UVE es neutro relación con el género y que los funcionarios pernoctan o no en los cuarteles, se recomienda revisar esta situación y desarrollar un mecanismo de ajuste que reconozca la composición –género y estado civil- tanto de la dotación existente al momento de una reposición o modificación, como de la dotación proyectada a futuro.
12. Pese a que la metodología declara la importancia de la contextualización de los proyectos– lo cual se asume incluido en el cálculo de UVE, dicho análisis no se visibiliza claramente en la documentación presentada en los respectivos perfiles, de manera que facilite la evaluación respecto a la adaptabilidad de cada proyecto a su contexto específico: los perfiles carecen de contextualización explícita del territorio en el cual se emplazará la infraestructura.
13. Un aspecto clave de la contextualización es la localización, ya que no queda clara su vinculación con la localización de otros cuarteles, sea en términos de complementariedad, operación o eficiencia. Si bien la localización óptima puede ser de difícil alcance, parece pertinente que los proyectos reconozcan las directrices de localización, accesibilidad y escala que se encuentran establecidas tanto en el Manual, como en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Así también, es importante que se expliciten en la presentación del proyecto, las consideraciones contenidas en los instrumentos de

planificación comunal (Plan Regulador Comunal) o intercomunal (Plan Regulador Intercomunal), relacionadas con la zona donde se localizara el proyecto.

14. En varios de los casos analizados se indica reposición de infraestructura, lo que implica demoler lo existente para construir nuevamente. Si bien, parece evidente que los costos de transformar y adecuar estructuras existentes superarían los de demolición y obra nueva, se considera recomendable explicitar el análisis comparativo de escenarios de mejoramiento versus reposición, mediante un estudio efectivo de alternativas. Por ejemplo, el proyecto de remodelación y ampliación de la 5ª Comisaría de Puerto Montt.
15. Si bien las tipologías de proyectos pueden tener altos grados de adaptabilidad a diferentes terrenos, localizaciones y contextos sociales y geográficos, se estima que la sobre estandarización corre el riesgo de invisibilizar características y necesidades particulares de cada localidad, lo cual se hace evidente por ejemplo en retenes de Carabineros que son exactamente iguales pero que se ubican en lugares tanto distintos como, por ejemplo, Domeyko, Cachapoal o Putú, los cuales, pese a estar diseñados para la misma dotación tienen una relación diferente con sus contextos social y espacial.
16. En proyectos cuyo programa arquitectónico se encuentra estandarizado y su emplazamiento no requiere de condiciones o tratamiento especiales de adecuación, parece aconsejable utilizar la modalidad de postulación simultánea a diseño y construcción con el propósito de reducir los plazos entre la postulación y la ejecución.
17. En este sentido, la modalidad de pago contra recepción resulta una alternativa que presenta ventajas respecto a la modalidad tradicional de licitación, por cuanto además de reducir los plazos de concreción del proyecto, permite a las empresas ofertar mejores soluciones ante un mismo requerimiento y facilita la gestión administrativa de los proyectos durante su ejecución.
18. Se destaca la necesidad que las unidades base, es decir Comisarias y Sub Comisarías, den cuenta en su programa arquitectónico de las modificaciones a la legislación, en particular aquellas que implican incorporar o eliminar recintos (por ejemplo oficinas para el fiscal o aquellas destinadas al manejo de órdenes judiciales)³.
19. Por otra parte, los usuarios internos manifestaron recurrentemente su preocupación por la mantención de los edificios, derivadas tanto por las materialidades como por los sistemas tecnológicos seleccionados. En particular se recomienda que los proyectos

³De acuerdo a lo informado por el departamento de cuarteles, ya se estarían tomando las medidas de mejoramiento pertinentes a incorporar dichos cambios en el Manual y en las tipologías ya desarrolladas.

consideren la baja disponibilidad de recursos propios en cada cuartel para mantener o reponer tecnología, sobre todo si la misma no está diseñado para el uso intensivo (24/7), que tiene cualquier cuartel. Ejemplos de esto último se encuentran en: la instalación de sensores de apagado y encendido eléctrico diseñados para uso domiciliario y no para edificios de uso intensivo; el uso de calefacción eléctrica en edificios que no tienen ventanales termo panel; la ubicación poco eficiente de radiadores o en la dotación de equipos electrógenos o sistemas eléctricos con la capacidad insuficiente para su funcionamiento; la utilización de griferías y quincallerías de uso residencial (vivienda) no apto para edificios con uso intensivo, por mencionar algunos de los aspectos visualizados en terreno.

20. También se recomienda que en los proyectos de reposición se indique la duración de los turnos con la dotación actual y el cambio que en este aspecto se produciría con la dotación de personal policial incremental. Considerando que para fines evaluativos el cambio de turnos de 12 horas por turnos de 8 horas supone un aumento en la calidad del servicio.
21. Se recomienda que en la formulación de proyectos de reposición o ampliación de Unidades de Carabineros, que consideren aumentos en la dotación de personal, se informe la distribución del personal actual entre los distintos servicios intra cuarteles y la cantidad de personal que realiza servicios de atención y lo mismo respecto al personal incremental. Esta información reducirá el riesgo de incorporar Carabineros para desempeñarse en algún servicio intra cuartel sin tener el perfil definido en el Manual Operativo del PCSP o aumentar, por ejemplo, la cantidad de motos sin tener Carabineros con la licencia especial que les permite manejarlas como ocurre en un par de cuarteles estudiados. Además, permite hacer el matching entre la dotación actual y la incremental en el marco de la evaluación ex ante y proporciona elementos de análisis de eficiencia en la evaluación ex post.