

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	CHILE
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Reforma de Carabineros
▪ Número de CT:	CH-T1251
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Jarquín Ramos, María José (IFD/ICS) Líder del Equipo; Alvarado, Nathalie Tatiana (IFD/ICS) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Catano Guzman, Mariana (IFD/ICS); Manzur Madariaga, Michelle (IFD/ICS); Mendoza Benavente, Horacio (LEG/SGO); Nowersztern, Ariel (IFD/ICS); Reyes Aburto, Francys Britania (CSC/CCH)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	CH-L1142.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	28 Jul 2020.
▪ Beneficiario:	República de Chile a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$100,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses (incluye 18 meses de ejecución)
▪ Fecha de inicio requerido:	Enero 2021
▪ Tipos de consultores:	Individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CCH-Representación Chile
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	S
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El Gobierno de Chile ha solicitado al Banco apoyo operativo para fortalecer las capacidades del Estado en la gestión de la seguridad pública. En el marco de acción del Banco para este sector¹, se está otorgando este apoyo a través del préstamo de inversión Fortalecimiento de la Gestión Estratégica de la Seguridad Pública en Chile (CH-L1142) a: (i) el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP) para ejercer eficientemente su rectoría en el sector, incluyendo la ciberseguridad; (ii) las Policías (Carabineros y Policía de Investigación [PDI]) para mejorar las capacidades de prevención, investigación y resolución del delito; y (iii) la Subsecretaría de Prevención del Delito para fortalecer su actuación en materia de prevención social de la violencia a nivel local.
- 2.2 **Problemática.** Históricamente Carabineros de Chile, ha jugado un papel protagónico como referente de actuación y profesionalismo en la América Latina. Además, esta

¹ De acuerdo con el Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7)

institución ha contado con altos niveles de aprobación por parte de la ciudadanía en comparación con otras instituciones estatales. Sin embargo, hoy por hoy, Carabineros atraviesa por una crisis profunda de legitimidad, credibilidad y confianza.

- 2.3 En el año 2017, una serie de irregularidades² erosionaron las bases de la legitimidad policial y la satisfacción con Carabineros alcanzó el nivel más bajo en los últimos ocho años³ (37%), lo cual representa una caída de 20 puntos porcentuales respecto al 2015⁴. Dos años más tarde, el “estallido social” de octubre de 2019, agudizaría la crisis institucional y terminaría por demoler las bases de la confianza ciudadana y la legitimidad institucional de Carabineros. Más allá de las causas de estas manifestaciones sociales, los movimientos de protesta que tuvieron lugar y el descontento de la población recibieron respuestas policiales que en su mayoría fueron violentas, represivas, y con altos casos de violaciones a los derechos humanos⁵. Además, en marzo de 2020, la pandemia de COVID-19 impuso una nueva prueba a las capacidades de Carabineros de Chile para responder a este acontecimiento social y de salud pública.
- 2.4 Este contexto, ha puesto en evidencia los problemas de transparencia, formación, profesionalismo, especialización y sobre todo de capacidad de la institución de Carabineros para garantizar la seguridad ciudadana y el orden público. Así mismo, ha generado un consenso político sobre la necesidad de realizar cambios profundos en el rol y la cultura de la organización. Para lo cual, el 17 de marzo de 2020, se crea, por Decreto y con duración indefinida, la Comisión para la Reforma de Carabineros de Chile⁶ con el objetivo de “asesorar al Ministro del Interior y Seguridad Pública en todas las materias relacionadas al análisis, evaluación y revisión al proceso de reforma y modernización de Carabineros de Chile”⁷; y se anuncia la creación de una Unidad Coordinadora para la Reforma de Carabineros al interior del MISP. Dicha Unidad Coordinadora tiene la responsabilidad de transformar el informe del Consejo en un plan de trabajo con contenidos y plazos definidos, acelerar la reforma de Carabineros y asesorar al MISP en dicho proceso. Esta Unidad la integran representantes de Carabineros, el MISP y especialistas independientes en seguridad ciudadana⁸.
- 2.5 Si bien la reforma de Carabineros de Chile cuenta con voluntad y liderazgo político comprometido con este proceso. Garantizar el compromiso con el cambio de los mandos medios de la organización es clave, pues son ellos los catalizadores e implementadores de las reformas (Casas et al., 2018; Dammert, 2019). Otro factor determinante en el éxito de las reformas policiales es concebirlas como estrategias integrales y de largo plazo y no como una respuesta urgente a situaciones coyunturales. Para que los procesos de reforma funcionen adecuadamente, deben

² Casos “Fraude” y “Operación Huracán”.

³ Índice Paz Ciudadana – GfK Adimark (2017).

⁴ Centro de Estudios Públicos (2017).

⁵ Human Rights Watch (2019), Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas.

⁶ La Comisión está integrada por el Ministro del Interior y Seguridad Pública, quien la preside, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, el General Director de Carabineros de Chile, el Subsecretario del Interior y el Subsecretario de Prevención del Delito; y son invitados permanentes, el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal Nacional y el Contralor General de la República

⁷ <https://www.gob.cl/reformacarabineros/comision/>

⁸ General Director de Carabineros, Ricardo Yañez; Ministro del Interior, Rodrigo Delgado; Subsecretario del Interior, Francisco Galli; Fundación Paz Ciudadana, Daniel Johnson; Expertos en Seguridad Ciudadana, Catalina Mertz, Franz Vanderschueren, y Antono Frey.

contemplar objetivos claros y consistentes con la misión, la función, la estructura y los servicios que presta la organización a la ciudadanía (Arias et al., 2012).

- 2.6 En este sentido, el Banco, a través del préstamo de inversión Fortalecimiento de la Gestión Estratégica de la Seguridad Pública en Chile (CH-L1142), viene apoyando estos procesos de modernización y reforma en tres ejes: (i) en el fortalecimiento de los sistemas administrativos y financieros, (ii) la modernización de la formación, profesionalización, y especialización del personal policial, y (iii) la actualización y mejora de estrategias operativas para prevenir e investigar el delito. Sin embargo, se requieren recursos adicionales, para la reforma de Carabineros, que agilicen los trámites en el corto plazo, blinden los procesos de cambio, y garanticen la sostenibilidad de la reforma en el largo plazo.
- 2.7 **Objetivo.** El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es fortalecer las capacidades del MISP, a través de la Subsecretaría del Interior, para gestionar la reforma y modernización de Carabineros de Chile.
- 2.8 **Objetivos específicos.** Específicamente, esta CT brindará asistencia técnica y operativa a la Unidad Coordinadora para la Reforma de Carabineros en: (i) la elaboración de un plan de implementación de la reforma de Carabineros, en el que se prioricen acciones de mediano y largo plazo, y se definan mecanismos de monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas de estas acciones; (ii) la realización de estudios base necesarios para sustentar las acciones que se contemplen en dicho plan; y (iii) la diseminación de conocimiento generado en el proceso de reforma y modernización de Carabineros.
- 2.9 **Alineación.** La presente CT está alineada con la estrategia del Banco en Chile para 2019-2022 (GN-2946), específicamente con el objetivo estratégico de simplificación de procedimientos para los ciudadanos, que responde a la prioridad del gobierno de modernizar el Estado y sus instituciones, para introducir mayor seguridad ciudadana, justicia y descentralización política. Asimismo, con la segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco (AB-3190-2), en particular en su eje transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho; en cuanto las actividades que se propone apoyar contribuirán al fortalecimiento institucional de las policías y del Ministerio del Interior, y al fortalecimiento del proceso de la formulación de políticas públicas el sector de seguridad pública, en particular. Además, se alinea con los indicadores de desarrollo de país del Marco de Resultados Corporativos (CRF), que enfatizan el apoyo a agencias de gobierno en la provisión de servicios. Igualmente se alinea con el indicador auxiliar de dicho CRF que se refiere a la mejorar de sistema de información criminal. Asimismo, que enfatizan el apoyo a la CT además está alineada con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) dado a que respaldará la planificación y ejecución de políticas públicas de seguridad ciudadana; y con el Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7), que enfatiza la importancia de fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana, mejorar la gestión local de la seguridad, y la generación de datos de calidad para el diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia. Adicionalmente, se alinea con los resultados esperados del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS, GN2819-1), bajo el tema transversal de capacidad institucional y estado de derecho, el cual incluye el fortalecimiento institucional para mejorar la prestación de los servicios públicos, facilitar sólidos entornos de negocios y enfrentar los desafíos de seguridad ciudadana.

- 2.10 **Complementariedad.** Esta CT complementa el apoyo que el Banco viene brindado a Chile a través de la CT Fortalecimiento de la gestión estratégica de la seguridad pública en Chile (CH-T1206), cuyo propósito es de generar el conocimiento (diagnósticos, pilotos y estrategias) necesario para (i) modernizar y especializar las policías (Carabineros y Policía de Investigación); (ii) fortalecer las capacidades de uso y análisis estratégico de información y de Ciberseguridad para la prevención del delito, y (iii) articular, fortalecer y evaluar las estrategias de prevención de delitos. Así mismo, esta CT complementa e informa la toma de decisiones de las actividades a desarrollarse en el marco del Componente 1 de “Modernización de las Policías para prevenir e investigar los robos con violencia en la Región Metropolitana de Santiago”, del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estratégica de la Seguridad Pública en Chile (CH-L1142).
- 2.11 **Experiencia del Banco.** El Banco cuenta con una amplia y solida experiencia en el acompañamiento de procesos de reforma y modernización de las instituciones policiales en la región. Entre los que se incluyen los siguientes programas: Programa Integral de Seguridad Ciudadana (3875/OC-UR); Gestión Integrada Local de la Seguridad Ciudadana (2770/OC-UR); Seguridad Ciudadana e Inclusión (2210/OC-AR); Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad (2745/BL-HO); Seguridad Ciudadana y Justicia III (3191/OC-JA); Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social (2526/OC-CR); y Apoyo Integral a la Estrategia de Seguridad Ciudadana (2881/OC-ES).

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Fortalecimiento del MISP para llevar a cabo la reforma y modernización policial (US\$50.000).** Este componente busca apoyar al MISP y al a Unidad Coordinadora para la Reforma de Carabineros en la elaboración del plan de implementación de la reforma de Carabineros. Dicho plan prevé acciones de corto, mediano y largo plazo, que han sido priorizadas por la Comisión para la Reforma de Carabineros de Chile. Para ello se financiará las siguientes actividades de corto y mediano plazo (24 meses)⁹: (i) asistencia técnica especializada en la gestión e implementación de procesos de cambio en instituciones policiales; y (ii) taller de alineación y operatividad de las propuestas de reforma y modernización para Carabineros plasmadas en el Plan Estratégico de Desarrollo Policial (PEDP).
- 3.2 **Componente 2. Generación de conocimiento (US\$45.000).** El objetivo de este componente es generar el conocimiento necesario para informar las líneas de acción establecidas en el plan de implementación establecido por la Unidad de Reforma de Carabineros. Esto en línea con los estudios priorizados en los acuerdos y propuestas estratégicas de reforma en el marco de la Unidad Coordinadora para la Reforma de Carabineros. Para ello se financiará la siguiente actividad: (i) estudio sobre las implicancias, en términos humanos y técnicos, de la especialización y profesionalización de los funcionarios de Carabineros en el ejercicio de sus funciones de prevención de la violencia.
- 3.3 **Componente 3. Diseminación de resultados e intercambio de mejores prácticas (US\$5.000).** Este componente busca diseminar el conocimiento generado en los componentes anteriores e impulsar el diálogo regional e internacional en torno a programas orientados a fortalecer los cuerpos policiales en la región. Para ello se

⁹ Las elecciones presidenciales en Chile se llevarán a cabo en noviembre de 2021 y el cambio de gobierno en 2022.

financiará la siguiente actividad: (i) congreso virtual internacional sobre reforma y modernización policial en América Latina y el Caribe, que reúna representantes de las instituciones policiales de la región, así como expertos internacionales, académicos y centros de pensamiento.

- 3.4 El presupuesto total del proyecto será de US\$100.000 que serán financiados por el Programa para el Desarrollo de Instituciones financiado con capital ordinario (INS). El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Capital Ordinario	Financiamiento Total
Componente 1. Fortalecimiento de la Reforma y Modernización policial	- Expertos en gestión de reforma policial - Taller de alineación y operatividad PEPD	US\$50.000	US\$50.000
Componente 2. Generación de conocimiento	- Estudio especialización de Carabineros	US\$45.000	US\$45.000
Componente 3. Diseminación de resultados e intercambio de mejores prácticas	- Congreso internacional sobre reforma policial en LAC	US\$5.000	US\$5.000
Total		US\$100.000	US\$100.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 El organismo ejecutor de todos los componentes será el Banco, a través de la División de IFD/ICS (Capacidad Institucional del Estado). Todos los trámites administrativos y de supervisión técnica serán responsabilidad de IFD/ICS en coordinación con él o los equipos designados por la Subsecretaría del Interior del MISP. El equipo de ICS contratará las consultorías, organizará las actividades y supervisará los productos desarrollados. La coordinación con el Ministerio se llevará a cabo a través de reuniones de coordinación técnico-administrativas y de la revisión conjunta de los términos de referencia y evaluaciones de los informes técnicos. Así mismo, es el MISP, a través de la Subsecretaría del Interior, el órgano ejecutor de la operación de préstamo Fortalecimiento de la Gestión Estratégica de la Seguridad Pública en Chile (CH-L1142).
- 4.2 El BID será el organismo ejecutor de esta CT a solicitud del Gobierno de Chile debido a los tiempos previstos para ejecutar las actividades de esta TC, ya que son elementos esenciales y complementos clave para el proceso de modernización y reforma policial que se prevé en la operación de préstamo. Adicionalmente, esta TC involucra a una gran multiplicidad de organismos públicos y privados (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, Carabineros de Chile, Centros de Pensamiento, centros académicos, entre otros), lo cual requiere de una expedita coordinación y diligente y eficiente gestión de los recursos humanos y financieros para

la realización de las distintas actividades previstas en esta CT. En este sentido la ejecución por el Banco no sólo agregaría celeridad al proceso, sino que también aportaría un valor agregado técnico y estratégico importante para el beneficiario.

- 4.3 Las actividades a ejecutar bajo esta cooperación técnica se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El riesgo identificado es la falta de compromiso por parte de las policías para participar en el componente 1. Por ejemplo, falta de interés o “*buy-in*” del proceso de reforma y modernización. Este riesgo se mitigará a través de una constante coordinación con el Alto Mando de Carabineros y la PDI, así como con el MISP.

VI. Salvaguardias Ambientales

- 6.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados en esta operación de acuerdo con la política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardas (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como categoría "C" (Ver [Filtros de Salvaguardias Ambientales](#)).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - CH-T1251](#)

[Matriz de Resultados - CH-T1251](#)

[Términos de Referencia - CH-T1251](#)

[Plan de Adquisiciones - CH-T1251](#)