

# Carabineros de Chile: Instalando la innovación con foco en los usuarios

---



Tipificación del caso  
**Experiencial**

Foco  
**Incorporando  
innovación en  
procesos de compra  
pública**

Etapas proceso de  
innovación  
**Descubrimiento del  
desafío, Generación  
de ideas y Prototipado  
y testeo**

Programa  
**COMPRA PÚBLICA  
INNOVADORA**

Temporalidad  
**2016-2018**

Fuentes de  
información  
**Entrevista Equipo  
Carabineros  
Material documental  
Fichas de  
sistematización del  
programa**

Destinatario  
**Jefes de servicio  
Servidores públicos  
gestores de procesos  
de innovación**

Levantamiento de  
Datos/información  
**2017**

# Resumen de la experiencia

---

Carabineros de Chile es una institución policial pública de larga trayectoria, la cual fue innovando en diferentes procesos con el objetivo de mejorar el servicio prestado a la comunidad. Sin embargo, el 2016 marca un hito para la institución, pues decidió dar un paso más hacia la instalación de la innovación dentro de sus prácticas a partir de la participación en el Programa Compra Pública Innovadora.

Compra Pública Innovadora es un programa piloto, gestionado por ChileCompra, Ministerio de Economía y el Laboratorio de Gobierno, enfocado en instalar la innovación en los procesos de compra de los organismos públicos, área de gran relevancia, pero considerada rígida y compleja.

El programa seleccionó a tres instituciones públicas chilenas para llevar a cabo prototipos de innovación en compra pública, entre ellas, Carabineros de Chile. La institución, por tanto, fue uno de los tres organismos pioneros, que decidió focalizar su desafío de innovación en la compra de calzado, prenda de la que se abastece a gran escala (alrededor de 120 mil pares de zapatos anuales), y que, durante casi 90 años, no ha tenido gran variación.

Si bien la participación de Carabineros en Compra Pública Innovadora aún está en proceso de desarrollo, uno de los principales resultados, propiciado por la metodología del programa, ha sido considerar las necesidades de los funcionarios que ocupan el calzado como elementos centrales para mejorar el procedimiento de compras que realiza la institución.

Además, como efecto no esperado, está la creación de un Departamento de Investigación, Desarrollo e Innovación, paso decisivo para incorporar la innovación dentro de la orgánica institucional.

## Palabras claves:

*Carabineros de Chile,  
Innovación, Laboratorio  
de Gobierno, Compra  
Pública Innovadora*

---

Para más información acerca del Programa, ver Libro "Un Estado Innovador para las Personas: Los primeros años del Laboratorio de Gobierno". Descargable en [www.lab.gob.cl/el-lab/publicaciones](http://www.lab.gob.cl/el-lab/publicaciones)

Para ver listado completo de referencias ingresar a [www.lab.gob.cl/experiencias](http://www.lab.gob.cl/experiencias)

## I. Contexto Institucional

Carabineros de Chile es una institución pública, dependiente del Ministerio del Interior, fundada el 27 de abril de 1927 por el entonces Vicepresidente de la República, Coronel Carlos Ibáñez del Campo, que fusionó la Policía Fiscal con el Cuerpo 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” (Carabineros de Chile, 2017). Para ello cumple funciones en diferentes ámbitos: prevención, investigación, integración nacional, educación, control de orden público, comodidad pública y solidaridad social.

De acuerdo a la Constitución, Carabineros es un “cuerpo policial armado esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado y su personal estará sometido a las normas básicas establecidas en la presente ley orgánica, su Estatuto, Código de Justicia Militar y reglamentación interna” (Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, 1990).

Esta clara estructuración, en términos de valores, jerarquía y protocolos, no ha sido impedimento para que la institución se haya transformado a través de distintas innovaciones con el objetivo de entregar un mejor servicio a la comunidad.

Entre éstas destacan innovaciones tecnológicas como la instalación de un “Sistema de videovigilancia” en las distintas prefecturas que minimiza el tiempo de respuesta de Carabineros ante cualquier eventualidad o la implementación de una “Red nacional de voz, datos e imágenes”, que conecta a los cuarteles distribuidos a lo largo del país (Carabineros de Chile, 2017).

Otra innovación con foco en los usuarios, es la implementación desde el año 2000 del “Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”. Esta estrategia operacional divide el territorio jurisdiccional de cada comisaría en sectores delimitados (cuadrantes) permitiéndole a los vecinos contar con un sistema de vigilancia específico.

Ahora bien, los procesos innovadores de Carabineros también se enfocaron hacia los usuarios internos, es decir, los mismos funcionarios. Esto se ha reflejado y potenciado con la participación de la institución en el Programa Compra Pública Innovadora.

## II. Innovando en los procesos de compras públicas

Compra Pública Innovadora es un programa ejecutado de manera conjunta entre ChileCompra, Laboratorio de Gobierno y el Ministerio de Economía. Sus inicios se remontan al diagnóstico realizado al Sistema de Compras Públicas donde, desde diferentes fuentes y actores, se identificaron problemas y posibles soluciones para su mejoramiento.

Entre las dificultades de los Servicios Públicos para innovar en el proceso de compras está la rigidez y complejidad del sistema de compras, la falta de incentivo para comprar innovación y el riesgo asociado a ello o el desconocimiento de los conceptos asociados a compra pública innovadora (Laboratorio de Gobierno, 2017).

Producto de lo anterior se generó un programa cuyo objetivo principal fuera “contribuir a que los organismos públicos resuelvan sus necesidades de abastecimiento, a través de la (1) innovación en los procesos de compras públicas y/o (2) a través de la compra de productos o servicios innovadores” (Programa Compra Pública Innovadora, 2017).

Para el logro de dicho objetivo se planificó el desarrollo de un proyecto piloto que contempló la participación de tres organismos públicos: Servicio Nacional del Consumidor, Parque Metropolitano y Carabineros.

Los aprendizajes y resultados de la experiencia de estas tres instituciones servirán para cumplir un segundo objetivo del programa que es “contribuir a la generación de una Directiva de Compras Públicas que ChileCompra difunda en los 850 Servicios Públicos compradores que dependen de su gestión y competencia” (Programa de Compra Pública Innovadora, 2017). Esta Directiva es un conjunto de orientaciones y recomendaciones generales, conducentes a difundir buenas prácticas y a fortalecer la probidad en las compras públicas, tanto por parte de los compradores como de los proveedores (Ley N°19.886, 2015).

Carabineros fue una de las instituciones seleccionadas para participar en el programa debido a su orden en la gestión de los procesos de compra y la baja tasa de reclamos en relación a su alta capacidad de compra, siendo el cuarto mayor Servicio comprador en el Estado, con un ámbito de rubros de compra muy amplio (Laboratorio de Gobierno, 2017).

Respecto a la invitación a participar en el programa, el General Director de Compras Públicas, Roberto Cabrera, destacó la positiva recepción por parte de Carabineros quien expresó que “cuando nos invitaron a participar dentro de las tres instituciones nos sentimos bastante orgullosos de ser considerados” (Cabrera y Calvo, 2017).

A esto, el General Cabrera agregó de qué manera esta instancia se alineó con el rol de la innovación dentro de la institución, ya que “todo lo que sea innovación, cooperación, mejora en los sistemas de compra hemos estado a la vanguardia con ChileCompra” (Cabrera y Calvo, 2017).

Además de directivos, en Compra Pública Innovadora participaron funcionarios del área de abastecimiento de Carabineros, quienes recibieron la invitación con sorpresa, pero como recalcó Cabrera “les gustó a ellos ser considerados”. Esta diversidad de actores y su coordinación fue clave durante la implementación del programa.

## Implementación del Programa

La implementación de Compra Pública Innovadora se basó en la metodología proveniente del diseño centrado en las personas, conocida como “Doble Diamante”, conformada por cuatro etapas: Descubrir, Formular, Vincular y Adquirir.

En la etapa de Descubrimiento, Carabineros realizó dos talleres donde primó el trabajo colaborativo y de co-creación entre funcionarios y directivos de distintos rangos. El primer taller se desarrolló en dependencias de Laboratorio de Gobierno y tuvo como objetivo identificar áreas de abastecimiento donde era más factible y con mayor impacto innovar dentro de la institución, además de analizar problemáticas específicas dentro de los procesos de compra.

A partir de una matriz de factibilidad/impacto, los funcionarios de Carabineros seleccionaron, entre las distintas líneas de abastecimiento e infraestructura, el área de vestuario como prioritaria para trabajar teniendo como foco al usuario interno, es decir, los requerimientos de los mismos funcionarios.

El segundo taller se llevó a cabo en la Dirección de Compras Públicas de Carabineros. Su objetivo fue identificar a los distintos usuarios dentro de Carabineros que utilizaban calzado, para luego priorizar en un tipo de usuario específico de acuerdo a su grado de insatisfacción con esa prenda durante sus actividades laborales.

Mediante la metodología del viaje del usuario se reconstruyó la trayectoria del operativo urbano, es decir, aquel carabinero que realiza sus labores en la calle, caminando o en largas jornadas de pie.

Algunas de las problemáticas identificadas por los funcionarios, fueron que “el carabinero, al no tener zapato cómodo sufre de dolor físico”; “un zapato no responde a todas las funciones”; “mala confección del zapato” o que “al no participar en la evaluación, el carabinero se arriesga a tener un zapato incómodo” (Laboratorio de Gobierno, 2017).

---

Viaje del usuario: herramienta que muestra todos los pasos de forma lineal que un usuario realiza antes, durante y después de interactuar con el servicio (Laboratorio de Gobierno, 2017).

Producto de este ejercicio de análisis del calzado, con foco en el usuario, lograron determinar un desafío de innovación que se planteó de la siguiente manera: **¿cómo podríamos tener un calzado cómodo, acorde al clima, terreno y otros factores?**

Actualmente, Carabineros está finalizando la segunda etapa del programa denominada Formulación, cuyo objetivo es identificar cómo será solucionado el desafío. Para ello, la Dirección de Compras Públicas sugirió a Carabineros realizar una consulta previa al mercado o RFI (en inglés Request for Information), que contribuyó a la definición de un prototipo de calzado que se pueda licitar.

La consulta al mercado se difundió desde el portal de ChileCompra, pero también a través de otras instituciones relacionadas con el área de calzado, como la Cámara de Industriales del Cuero, Calzado y Afines Federación Gremial (FEDECCAL) o con el área de inversiones como PROCHILE. Este mayor alcance de la consulta favoreció su éxito, recibiendo Carabineros respuestas de diferentes proveedores. Entre éstas estuvieron las Normas ISO del calzado y otras especificaciones técnicas respecto a su confección, lo que ayudó en la reformulación de las bases de licitación del calzado.

Otra de las actividades de esta segunda etapa fue la ejecución de un taller de sistematización, en dependencias de Laboratorio de Gobierno, focalizado en identificar aprendizajes del proceso vivido por las tres instituciones que sirvieran para la creación de la Directiva de ChileCompra. A continuación se detallan algunos de los aprendizajes reconocidos por Carabineros.

### **Recapitulando: Aprendizajes y Resultados**

Uno de los aprendizajes más relevantes de la participación de Carabineros en el programa ha sido colocar las necesidades del usuario al centro de los procesos de compras públicas. En relación a la experiencia de abastecimiento de calzado, el General Cabrera explicitó que “le estamos preguntando al carabinero ‘cuál zapato le gusta más a usted’” (Cabrera y Calvo, 2017).

Este cambio de paradigma en la forma de realizar el proceso de compras fue favorecido por la metodología de trabajo implementada en el programa, donde jefaturas y funcionarios de diferentes jerarquías y unidades, participaron colaborativamente en etapa de *Descubrimiento*.

---

Las consultas al mercado o RFI (Request for Information) son una herramienta del sistema de compras públicas para consultar a los proveedores sobre una necesidad particular, un producto o un servicio. Es un mecanismo de retroalimentación que busca conocer en mayor detalle sobre el desarrollo y características de una determinada industria (Mercado Público, 2018).

Al respecto, Cabrera destacó que los funcionarios son considerados “ya sea en la etapa de evaluación del zapato, como también en las bases de licitación. No estamos decidiendo por ellos, estamos preguntándole al Carabainero “¿Cuál le acomoda más?”” (Cabrera y Calvo, 2017). Además, el uso de herramientas como el viaje del usuario les permitió a los participantes reconocer las principales problemáticas del funcionario que ocupa el calzado durante su rutina diaria.

Como destacó Claudio Calvo, Jefe de la Oficina de Control de Gestión de la Dirección de Compras Públicas y participante del programa:

***Para nosotros es fácil adecuarlos a un plan de compras y comprar siempre lo mismo, pero no sabemos realmente si es lo que la gente necesita, o sea, si satisface las necesidades de nuestros clientes internos, que son nuestros carabineros. Entonces ha sido un aporte del Laboratorio, que nos ha dado las herramientas para poder definir qué es lo que la gente quiere.***  
*(Cabrera y Calvo, 2017)*

Otro resultado importante para Carabineros, pero que sobrepasa los objetivos iniciales del programa, fue la creación de un Departamento de Investigación, Desarrollo e Innovación. Esto, según palabras del General Cabrera, fue una “forma de oficializar la innovación y darle un contexto” (Cabrera y Calvo, 2017). La creación del Departamento es un paso importante para instalar la innovación dentro de la orgánica institucional de Carabineros.

---

Las licitaciones públicas corresponden a uno de los mecanismos de compra que pueden utilizar las instituciones públicas para adquirir los productos o servicios que requieren.

Las bases de referencia o licitación establecen los requisitos, condiciones y especificaciones del producto o servicio a contratar: por ejemplo descripción, cantidad y plazos; dan a conocer los criterios de evaluación que se aplicarán en el proceso, las garantías asociadas al proceso y cláusulas de condiciones del bien o servicio, entre otro (Mercado Público, 2018).

### III. Desafíos futuros

El próximo paso para Carabineros, en el marco del programa Compra Pública Innovadora, es terminar la construcción de bases de licitación donde se detallan las especificaciones técnicas del calzado que necesitan. Éste es un paso importante considerando que se trata de un instrumento que se ha mantenido durante casi 90 años sin variación.

Bajo la lógica de experimentación, paradigma que guía el programa, se contempla una licitación a pequeña escala donde el número de oferentes adjudicados será limitado. Los prototipos de calzado serán testeados por los funcionarios de Carabineros quienes devolverán sus apreciaciones al respecto, confirmando el foco en el usuario como sello de su participación en el programa.

La lógica de ensayo y error, como parte del proceso de innovación, también permite entender las inquietudes y posibles reestructuraciones a las que está sujeta la etapa de licitación. Al respecto, los funcionarios expresaron: “¿van a ser capaces los proveedores de ofertar? Porque lo más malo que puede pasar es que no tengamos ninguna oferta. Y puede que pase y tengamos que redefinir algunas cosas del proceso” (Cabrera y Calvo, 2017).

Este redefinir las prácticas como un proceso iterativo, que incorpora la falla como posibilidad hasta dar con la mejor solución, es determinante en la forma que las instituciones piloto de Compra Pública van incorporando la innovación dentro sus prácticas.

También lo es para las 850 instituciones que se beneficiarán del programa a partir de la Directiva de Compras Públicas, que se lanzó en enero de 2018. Este documento, generado a partir de los aprendizajes del programa piloto y sus tres instituciones participantes, es un ejemplo de cómo mejorar los procesos de compras públicas a gran escala.

## Datos de identificación

**Nombre:**

Compra Pública Innovadora

**Duración:**

Agosto 2016-Agosto 2017

**Instituciones**

**Participantes:**

- Carabineros
- ChileCompra
- Laboratorio de Gobierno
- Ministerio de Economía
- Parque Metropolitano de Santiago
- Servicio Nacional del Consumidor

**Entrevistados:**

- General Roberto Cabrera, Director de Compras Públicas
- Claudio Calvo, Jefe Oficina Control de Gestión, Dirección de Compras Públicas de Carabineros de Chile

**Región:**

Metropolitana, Santiago

## Autores y colaboradores

**Autores responsables:**

- Dra. Soledad Etchebarne López
- Carolina Chacón Contreras

**Equipo colaborador:**

- Daniela Herrera Martínez
- Katalina Papic Ponce
- Valeria González Vallejos

*Todas las entrevistas cuentan con respaldo de audio y el consentimiento informado de los entrevistados.*