



CENTRO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO POLICIAL

POLICIA DE INVESTIGACIONES DE CHILE



MODERNIZACIÓN POLICIAL: LA RELACIÓN DE LA POLICÍA CON LA COMUNIDAD COMO CAMPO DE GESTIÓN Y REFERENTE DE CAMBIO EN LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE

**Arturo Herrera
Patricio Tudela**

Artículo Publicado en: Persona y Sociedad, Volumen XIX, N° 1, Abril 2005,
Santiago, págs. 157-178.

Arturo Herrera Verdugo es Director General de la Policía de Investigaciones
de Chile.

Patricio Tudela es Doctor en antropología y miembro del Centro de
Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL-PICH).

Centro de Investigación y Desarrollo Policial
Policía de Investigaciones de Chile
General Mackenna 1314, Santiago
Teléfono: 5445767 · Fax: 5445388
cidepol@investigaciones.cl
www.policia.cl/cidepol

Resumen

Del análisis de procesos tales como reformas policiales, introducción de estrategias de *community policing*, la modernización del Estado y el diseño e instalación de políticas públicas para la seguridad ciudadana, se identifican elementos comunes en el ámbito de la relación de la policía con la comunidad. La “relación policía-comunidad” nos remite a las funciones sociales de la policía y a cómo es capaz de construir corresponsabilidad con aliados estratégicos de la sociedad. En la práctica, este es un campo de actuación fundamental para la seguridad ciudadana.

En el presente artículo se describe el cambio que vive actualmente la Policía de Investigaciones y se examinan las directrices centrales y los énfasis del re-diseño de la policía, en función de una re-focalización de las necesidades y prioridades. Llamamos la atención sobre algunas facetas y factores que ayudan a entender o comprender sus dificultades y oportunidades.

I. Introducción

La relación entre la policía y la comunidad no es más ni menos que el punto de partida y el centro de una reflexión y debate en torno a los nuevos paradigmas de la función policial y de la modernización de la organización policial en nuestras sociedades latinoamericanas. En la práctica, la preocupación se ha centrado en la introducción o construcción de *nuevas estrategias interactivas* entre la policía y la comunidad organizada para enfrentar la prevención del delito, la violencia y la inseguridad. En este proceso, la cultura policial, las recientes tendencias y orientaciones tanto en el país como en el ámbito internacional, así como el control democrático a través de una revisión civil externa, son aspectos sustantivos.

A nuestro entender la “relación policía-comunidad” es una expresión que recoge esta faceta y que ayuda a dialogar sobre los roles de la policía en la sociedad y de la sociedad ante sus policías frente a objetivos y propósitos compartidos, como el control de la criminalidad, de la violencia y de la inseguridad. No obstante, ella es también fruto de la necesidad de encontrar términos de referencia comunes que posibilitan la construcción de

consensos, instalando un concepto más amplio y menos determinista que *community policing* (mal traducido al español como *policía comunitaria*). Hasta cierto punto podemos decir que aún cuando empleemos, como recientemente se ha comenzado a hacer, la expresión *policiamiento comunitario*, en todos los casos la idea de fondo que subyace es el involucramiento y la participación activa de la sociedad civil en la gestión policial.

No obstante, a pesar de los esfuerzos que se observan en diversos países de la región, no ha existido una reflexión respecto de la modernización de una organización policial abocada preferentemente, pero no exclusivamente, a la investigación de los delitos. ¿Es posible hablar de una relación a reconstruir y fortalecer entre la Policía de Investigaciones y la Comunidad?, ¿cómo y por qué ocuparse de recrear mejor la relación entre una policía esencialmente investigativa y la comunidad?, ¿qué obstáculos se observan y pueden anticiparse en este contexto de acercamiento a la comunidad?. Estas son interrogantes legítimas que demandan respuestas, más aún cuando una policía, como es el caso de la Policía de Investigaciones de Chile, se ha dispuesto cambiar para mejorar su contribución a la sociedad.

Las organizaciones policiales no se desarrollan al margen del escenario que las envuelven. Las sociedades cambian y así también sus policías. Los cambios en el contexto socio-político de la mayoría de los países contribuyen a que la década del noventa concluya con una discusión sobre las transformaciones necesarias en el accionar de nuestras policías en Latinoamérica. Por su parte, en la mayoría de las policías se ha iniciado una transición derivada de un cambio de paradigma, desde uno donde la seguridad ha tenido como principal referente el Estado y el orden público, a otro que, sin abandonar los anteriores referentes, también pone énfasis en la persona y la misión pública de la función policial. En este último, la protección de los derechos humanos, la ampliación de la noción de inseguridad, así como la delimitación y control de los poderes o facultades de la organización policial son conceptos claves, como otros que revisaremos más adelante.

Aún cuando puede parecer extremo, hoy esos cambios pueden interpretarse como expresión de una crisis, instalando en el centro del debate la revisión de ciertos conceptos dominantes sobre la *dimensión social de la labor policial*, advirtiendo que aquí no

hablamos - ni pretendemos referirnos - a la manera cómo una policía contribuye en las políticas sociales que ayudan a superar factores de riesgo vinculados a conductas indeseadas. Por el contrario, nos referimos a la labor policial y su incidencia en un clima social de mayor seguridad. Esta perspectiva es particularmente relevante en nuestro país, pues en la última década ambas policías chilenas - Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile - han vivido sustantivos avances tecnológicos, disponiendo de mayores medios y recursos humanos, al mismo tiempo que también enfrentan demandas frente a las cuales una estrategia de gestión policial tradicional es a todas luces insuficiente e ineficaz, dado que las expectativas y naturaleza del problema han mutado significativamente.

La evaluación de la respuesta policial demuestra que el problema es menos tecnológico y de recursos, que si bien déficit o carencias históricas de medios, así como eventuales limitaciones legales o reglamentarias son importantes, más relevante es aún una transformación del paradigma de gestión, donde el producto esperado es *seguridad más que control social*. De esta manera, el rediseño de la función primaria y básica de toda policía es necesaria y urgente, y es por ello que es necesario una reflexión y revisión de las funciones policiales y de la gestión en una sociedad democrática y en desarrollo, capaz de hacer frente tanto a las mismas inseguridades conocidas, como la delincuencia común y la violencia delictual, como aquellas nuevas y diferentes derivadas de los cambios en las relaciones entre las personas, como el narcotráfico, la violencia intrafamiliar, el tráfico de personas y especies.

En nuestra opinión, la modernización policial involucra tanto el perfeccionamiento de sus capacidades, en función de una mayor eficiencia y eficacia, como también una especial mirada sobre la forma en que ésta se desenvuelve. En esencia, se trata de una actuación orientada por la convicción de que es "más productivo" una alianza entre la policía y la comunidad, para abordar un problema cuya solución no radica en la actuación exclusiva de la propia organización policial. Esto pone en el centro del debate, entonces, las modalidades y la calidad de esta interacción, las prácticas policiales y las razones para promover cambios en esta faceta de la labor, y que debe asumirse como parte fundamental de la gestión. En este el contexto y circunstancias sociopolíticas, las historias institucionales así como las memorias sociales, las racionalidades dominantes y las

realidades institucionales, constituyen tanto el telón de fondo como el escenario que ofrece limitaciones y oportunidades para más y mejor seguridad de las personas.

II.- Tendencias sociopoliciales relevantes

No es aventurado señalar que la relación de la policía con la comunidad es un ámbito, como otros vinculados a las conductas sociales, sujeto a revisión, recreación y reformulación. Se trata de un espacio difuso, en esencia dinámico, reflejo de ciertas expectativas, algunas explícitas y otras no, que direccionan y obligan a cambios cualitativos en toda policía, como son la credibilidad, la confianza y la transparencia. Detrás de lo anteriormente planteado hay visiones dominantes y exigencias para las organizaciones policiales, como es la visión de que una policía eficaz y próxima a la comunidad, sumada a preceptos de un *buen gobierno*¹, son claves en un escenario sociopolicial regional caracterizado por tendencias tales como el continuo incremento de los índices delictuales y de victimización; el crecimiento mayor y más acelerado de la delincuencia violenta, de los delitos contra la vida y la integridad física de las personas; la alta participación de la población masculina joven en la criminalidad, tanto en calidad de víctimas y de victimarios; la diversidad de factores criminógenos coadyuvantes, tales como las persistentes condiciones de desigualdad social; las secuelas de enfrentamientos armados; los patrones de consumo de alcohol y drogas psicoactivas; los índices de la violencia intrafamiliar; y la creciente alarma social expresada en el deterioro de la sensación de inseguridad y/o percepción de una ineficiente intervención ante el problema de las instituciones formales de control social (policía y justicia penal).

Al mismo tiempo, estas tendencias responden a una realidad preocupante que, más que facilitar los procesos de mejoramiento de la labor policial en varios países latinoamericanos, tiende a empañarlos: como es el distanciamiento de la comunidad; la inadecuada estructura institucional; el descontrol del accionar de la delincuencia; los casos de violaciones a los derechos humanos y de corrupción; la precaria e insuficiente capacitación profesional; la pérdida de identidad; la influencia política; la influencia de los

¹ Chalom, Maurice et al Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. Safer Cities Programme, Habitat-UNCHS, Internacional Centre for the Prevention of Crime (ICPC). Ediciones Sur, Santiago, 2001, p. 75.

medios de comunicación social; la falta de recursos financieros para atender debidamente a los funcionarios policiales en sus necesidades personales; la falta de medios logísticos; la falta de sistemas y/o limitada capacidad de planificación, monitoreo y evaluación de la labor. Sin duda, algunos de estos elementos son válidos para nuestra realidad nacional.

Por otra parte, en los últimos años las políticas que abordan el problema de la seguridad pública han puesto en el tapete el derecho de las personas a gozar de una buena calidad de vida y un bajo riesgo de victimización por causa del crimen y la violencia, promoviendo una mejora de la calidad de los servicios del Estado (*sistemas de protección*), en particular el que entregan las policías, por cuanto cualquiera sea las funciones que le asignen la Constitución y las leyes, toda policía cumple un rol de control social que la hace ser la cara visible del Estado y de la autoridad. Es por ello que la imagen de la institución y la evaluación de los servicios que ofrece (oportunidad, calidad, eficacia, transparencia, responsabilización, entre otros) son aspectos urgentes a trabajar, porque es aquí donde la autoridad y sus órganos dependientes develan su real capacidad.

Para América Latina cuatro aproximaciones o enfoques ayudan a delimitar el marco de la reflexión sobre este campo de actuación policial: la reforma policial, las expectativas sobre policías de orientación comunitaria o policía de proximidad en la región, la propia modernización del Estado y el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana.

Reforma Policial

Una de las más recientes tendencias que incide en el debate en torno a la policía es la llamada *reforma policial en América Latina*², término instalado con fuerza en los últimos años y que denota importantes cambios en materia de legislación (dependencia, funciones y atribuciones), destacando el carácter civil, profesional y apolítico de las nuevas policías. También dice relación con temas relativos a programas de capacitación de su personal con vistas a introducir una nueva doctrina de seguridad ciudadana y a mejorar el desempeño del servicio frente a diversas demandas sociales. Particularmente en Centro América las reformas de los servicios policiales se asocian con procesos supra-

policiales, como son desmilitarización, la democratización y la profesionalización de las labores de seguridad³. Es de aceptación común que estas innovaciones implican, en esencia, intervenir sobre los paradigmas de actuación policial (por ejemplo, transparencia y control ciudadano sobre su policía, estrategias innovadoras, etc.) y en el desarrollo organizacional de las policías. En síntesis, se reconoce la necesidad de introducir cambios sustantivos en las organizaciones policiales y esquemas operativos para hacerlas más cercanas a la ciudadanía, poniendo énfasis en la construcción de confianza y credibilidad para reducir la inseguridad objetiva y el temor en la sociedad (*inseguridad subjetiva*).

Las áreas de intervención en este contexto han sido la modernización de la misión de las organizaciones policiales y el refuerzo de las competencias básicas del personal, la aplicación de mecanismos éticos y disciplinarios, la mejor planificación de las operaciones policiales, el mejoramiento de la percepción de la labor policial a través de una mejor focalización y sintonía con las expectativas de la gente en relación a su seguridad, el desarrollo de relaciones asociativas a nivel local y la promoción de un rol coproductivo en materia de seguridad.

Al respecto, dada la naturaleza de las transformaciones no podemos dejar de advertir que dichas iniciativas deben estar en sintonía con las estructuras de cada país y, por cierto, con reformas a los aparatos de justicia criminal. Por lo demás, la promoción de reformas a la policía exige realismo, a fin de que éstas no se reduzcan a una situación de formato, pues con ellas se interviene en dimensiones subjetivas, como son la cultura política (democrática v/s autoritaria) y la cultura laboral (burocrática v/s gestión por resultados) al interior de las organizaciones policiales⁴ y la sociedad misma. De ahí que el éxito de tales iniciativas dependa de la construcción de alianzas estratégicas capaces de promover transformaciones en el propio *ethos institucional*.

² "Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia. Los cambios necesarios". Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago, 2003. 36 p.

³ Rico, José María y Laura Chinchilla *Seguridad Ciudadana en América Latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2002, p.101.

Community Policing y policía de proximidad

Otra tendencia, de más larga data por cierto, y que durante los años ochenta comienza a ser difundida desde Estados Unidos hacia América Latina y Europa, volviéndose un lugar común en el debate en torno los modelos policiales, es la promoción de policías de orientación comunitaria y policía de proximidad (este último es el referente europeo del primero). La literatura reciente es rica en expresiones a favor de este enfoque y estrategia organizacional⁵, destacando un vuelco mayoritario hacia un modelo común que, más allá de responder a las necesidades específicas de cada país, comunidad y territorio, promete disminuir las formas más preocupantes de delito común y el sentimiento de inseguridad⁶, y que pone énfasis en: a) la asociatividad de la policía, b) el interés por favorecer la cohesión y solidaridad con la comunidad, c) el incremento del nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial (y del sistema penal), d) la participación activa de la persona y la comunidad en la “producción” de seguridad y e) la entrega de un servicio de calidad (menos estandarizado) mediante respuestas más personalizadas (dado las realidades locales diferentes)⁷.

En efecto, los modelos más desarrollados tienen como denominador común la adecuación a las problemáticas y lugares conflictivos en zonas urbanas, destacando la proactividad, la flexibilidad y la adecuación de la actividad policial como atributos permanentes⁸,

⁴ Herrera, Arturo “Reforma Policial y Modernización de la Policía de Investigaciones de Chile”. Intervención en la Presentación del Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia. Los cambios necesarios, organizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (28 de enero 2004). <http://www.policia.cl/> (enero 2005)

⁵ Kratcoski, Meter et al “World perspective crime prevention: a community policing approach”, en *Police Practice*, 2000, vol.1 (1), pp.105-150.

⁶ Rico, José María y Laura Chinchilla *Seguridad Ciudadana en América Latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2002, p.47.

⁷ Tudela, Patricio “Seguridad ciudadana y policía comunitaria: Un desafío pendiente”. Seminario Diálogos sobre Convivencia Ciudadana. Mesa Redonda sobre Policía Comunitaria y Policía Especializada, Santiago, Octubre de 1999, en: Página Web del Banco Interamericano del Desarrollo, Publicación 12/99, www.iadb.org/sds/doc/2155spa.rtf (enero 2005).

⁸ Marcus, Michell y Jean Paul Buffet “Políticas de reducción de la inseguridad en Europa”, en *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos*. UAH-BID-Ministerio del Interior Chile, Santiago, 2004, p.68.

mejorando sustancialmente la gestión policial, a través de estrategias que priorizan un enfoque comunitario de servicios focalizados para resolver problemas⁹.

Aquí consideramos importante advertir que el desarrollo de policías de orientación comunitaria no supone la transferencia del modelo anglosajón o norteamericano a la realidad policial latina, desatendiendo un origen y escenario socio-policial distinto y el perfil administrativo y organizacional diferente, sino que muy por el contrario, plantea la necesidad de cambios sustantivos que requieren de una profunda voluntad de los involucrados, ya que se sabe de las serias dificultades que presentan algunas organizaciones policiales de otros países¹⁰ y que contrastan con nuestra realidad nacional.

De esta forma, quienes han impulsado esta filosofía de organización policial han logrado promover un diálogo sobre la relación de la policía con la comunidad, rompiendo la creencia inicial que durante un tiempo redujo este enfoque a una “técnica policial” para la “seguridad ciudadana”, un “plan policial” basado en una “unidad estratégica” dentro de la policía, una “estrategia de vigilancia” para que de esta manera los medios se ubiquen mejor, una línea discursiva del municipio o una autoridad local, una suerte de estrategia de marketing de “imagen policial” para mejorar las relaciones públicas o un “discurso público” para obtener más recursos, o una “práctica policial que persigue obtener más información de la comunidad para el control de la criminalidad” o la “única forma para resolver los problemas de criminalidad en una sociedad”.

Aquí es relevante destacar que la mayoría de las organizaciones policiales de América Latina han adoptado, más o menos explícitamente, el discurso institucional de la orientación comunitaria. Sin embargo, al mismo tiempo, es preciso reconocer que los esfuerzos vinculados a la cabal aplicación de las estrategias y acciones requeridas han

⁹ Chalom, Maurice et al Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. Safer Cities Programme, Habitat-UNCHS, Internacional Centre for the Prevention of Crime (ICPC). Ediciones Sur, Santiago, 2001, p. 47.

¹⁰ Rico, José María y Laura Chinchilla Seguridad Ciudadana en América Latina, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2002, p.103. Tudela, Patricio “Community Policing en Chile: Contexto y limitaciones”. Ponencia en Seminario Internacional para Ciudades Más Seguras. Guarulhos/SP, Brasil PGU-ONU; Habitat-ONU; ILANUD, Foro Metropolitano de Seguridad Pública. Diciembre 2003, 14 p. (en prensa)

sido insuficientes, transitorios o no han tenido los logros esperados. Son escasos los procesos exitosos en este sentido, particularmente en organizaciones policiales de larga trayectoria¹¹. Generalmente, se observa un cierto rechazo, rehuendo el cambio organizacional necesario y la introducción de contenidos nuevos vinculados a esa estrategia: derechos de las personas, deontología policial, cuentas públicas, satisfacción del cliente, diálogos ciudadanos, diagnósticos compartidos, planificación y evaluación del trabajo con la comunidad, extensión de los objetivos de la policía desde la *aplicación de la ley* hacia la *prevención de la criminalidad y violencia, la reducción del temor*, etc. Igualmente, en la actualidad no existe pleno consenso sobre el formato (organización) que debe adquirir una policía de orientación comunitaria, pero sí sobre áreas que debería desarrollar¹².

Modernización del Estado

A lo anterior, debemos agregar que la relación de la policía con la comunidad también acontece teniendo como telón de fondo la modernización del Estado, reforma que igualmente ha tenido cabida en la mayoría de los países. De ella se derivan tres conceptos centrales comunes:

¹¹ Frühling, Hugo "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?". Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago, Serie Documentos, Mayo 2003, 34 p.; Barrientos, Franklin "Policía Comunitaria: Evaluación de algunas experiencias". Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Santiago, 2001, 25 p.

¹² Las principales características del modelo de policía de orientación comunitaria o de proximidad son: el recurso al enfoque "resolución de problemas" (*problem solving*); cambios en la organización policial, que se traducen sobre todo en el énfasis acordado a la descentralización operativa y a la delegación de responsabilidades y la patrulla a pie (o en bicicleta) del barrio; la ampliación del mandato policial tradicional, que ya no se limita a las clásicas funciones de prevención y represión de la criminalidad y al mantenimiento del orden, sino que abarca la resolución de los problemas de la comunidad; la selección y capacitación del personal policial, concebido más como un gestor social que como un agente encargado del mantenimiento del orden público; una intervención proactiva más que reactiva, es decir, más dirigida a neutralizar las causas del delito que a actuar sobre sus consecuencias; un mayor acercamiento a la comunidad, con la finalidad de dar una respuesta personalizada a sus miembros; una amplia y activa participación de la sociedad civil y de la comunidad en la identificación y solución de sus principales problemas (incluyendo la criminalidad); el establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación entre las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general; la inserción de la acción policial en las políticas locales de desarrollo social; y un mayor compromiso con la rendición de cuentas. Más detalles en Kratcoski, Meter et al "World perspective crime prevention: a community policing approach", en *Police Practice, 2000, vol.1 (1)*, pp.111-114.

- a) El cambio de la relación Estado-Sociedad Civil, que pone énfasis en una matriz socio-céntrica donde el ciudadano se transforma verdaderamente en foco central de la acción estatal, promoviendo la participación ciudadana, la transparencia de las autoridades y de los órganos del Estado ante la sociedad (accountability).
- b) La mayor expectativa sobre la eficiencia del Estado en la prestación de servicios, enfatizando la “gestión orientada por resultados”, el control y la evaluación de logros, más que de procedimientos, existencia de incentivos, una asignación presupuestaria en función de cumplimientos de metas, entre otros términos.
- c) Así, la actuación policial es hoy un componente importante y fundamental en la gestión pública y, en consecuencia, dada esta revitalización o nueva concepción, ella debe asumir las actuales tendencias sociopolíticas y ser consistente, a su vez, con las expectativas sociales y técnicas.

Las tendencias antes descritas derivan en inputs para una transformación en ciertos campos de la organización policial. Son desafíos ineludibles que llevan, por un lado, a un reenfoque de la labor policial, dado el contexto mucho más exigente que antes, la naturaleza de los problemas de inseguridad y la demanda de una gestión más eficiente y eficaz; por el otro, a la revisión del rol de la policía, en cuanto a nivel de satisfacción y en atención a los medios y logros; y, finalmente y de manera ineludible, a la reformulación de su dimensión social, en cuanto campo de gestión.

En otras palabras, hoy es difícil sostener que la policía está sólo para prevenir, controlar e investigar el crimen. Junto a esta función original y básica, en la actualidad coexisten una serie expectativas igualmente legítimas, vinculadas a la forma y al aporte a la coproducción de seguridad.

Políticas públicas de seguridad ciudadana

El éxito en la reducción de la victimización por delincuencia común y conductas violentas, así como la disminución de la inseguridad, está sujeta a procesos de diseño y aplicación

de políticas públicas eficaces¹³. En este contexto, el rol y la estrategia policial son fundamentales, pues su visibilidad y exposición al escrutinio público son aliados del sentimiento de protección y de la generación de coaliciones locales. Ninguna duda cabe de que las políticas más eficaces son aquellas que privilegian la proximidad de la policía y la justicia con los ciudadanos.

En efecto, existe consenso en señalar que la orientación comunitaria, el acercamiento entre los gobiernos locales, la comunidad organizada y la policía es una de las mejores vías para hacer frente a problemas, especialmente en las grandes ciudades y en las distintas realidades microsociales, pues a través de esta alianza y del trabajo conjunto es posible abordar una dimensión hoy tan dañina como la delincuencia misma: la inseguridad asociada al deterioro del tejido social, a la pérdida de capital social y vínculos, a la desconfianza y al temor a ser víctima. Como una manera de contrarrestar estos síntomas, el fortalecimiento de la relación entre la policía y la comunidad es concebida como una forma de dar más poder a la sociedad civil en la solución de sus problemas, traducándose en un “empoderamiento” (*empowerment*) de ella sobre su organización policial¹⁴.

La revalorización y revitalización de los lazos entre la policía y la comunidad implica para la policía el desarrollo de un *estilo y una actitud básica de trabajo policial*, que apela a una visión y nueva deontología, pues con ella se pretende rescatar un valor esencial del estado democrático, como son las circunstancias y razones en que la policía se relaciona con la comunidad, apelando a la condición de recrear la ciudadanía y el derecho.

En síntesis, la revisión de estos cuatro macroprocesos arroja luces sobre recientes innovaciones que vienen a recrear la relación de la policía con la comunidad, destacando como ideas centrales los siguientes conceptos: a) acercar la institución policial a la gente, haciéndola conocida y transparente; b) fortalecer la confianza del ciudadano con la

¹³ Tudela, Patricio “Seguridad Ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública”, en: *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*. Fernando Carrión (Editor) FLACSO Ecuador – OPS/OMS, Quito, 2002, pp. 475-502.

¹⁴ Chalom, Maurice et al Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. Safer Cities Programme, Habitat-UNCHS, Internacional Centre for the Prevention of Crime (ICPC). Ediciones Sur, Santiago, 2001, p. 53.

policía, volviéndola creíble; c) facilitar la llegada del vecino a la autoridad policial, potenciando su rol de servicio público. Esto se vincula incuestionablemente con conceptos claves, tales como: prevención y control del crimen y la violencia, proactividad, asociación, servicio policial personalizado, descentralización de los servicios, respuesta oportuna, ética policial, calidad y eficacia policial, desarrollo de confianza, reducción del temor y construcción de comunidades más fuertes. ¿Para qué todo esto?. Pues, para gestionar la seguridad necesaria desde, hacia y con la comunidad. En este espacio, la policía debe buscar involucrar y construir una alianza con ella.

Así, los términos de referencia de la relación de una policía con la comunidad, con consecuencias importantes para las sociedades democráticas¹⁵, podemos resumirlos - como parte de un esquema común- de la siguiente manera:

- Una policía se encuentra íntimamente ligada a la sociedad que la ha creado. Sus objetivos, su forma de organización y sus funciones han de corresponder a las características sociopolíticas y culturales de la comunidad en que ha de actuar. Precisamente el valor de su actuación dependerá de la capacidad que muestre la institución policial de adaptarse rápidamente a las transformaciones que experimenta la sociedad.
- La relación con la comunidad es una de las principales funciones que la policía debe llevar a cabo para la protección ciudadana. Por ello, dicha relación debe estar convenientemente programada y ser parte importante de la planificación general de cada organismo policial. En esto la policía debe ser proactiva y flexible.
- La relación de la policía con la comunidad es un objetivo y campo de gestión en sí mismo (*deontología policial*), y no puede reducirse a una instrumentalización (*ética utilitaria*), en función de ganar en información para la policía (bilateral / bidireccional).

¹⁵ Torrente, Diego *Desviación y delito*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 252.

- La apuesta y los esfuerzos en este campo derivan en que, como fruto de una óptima y apropiada relación, los vínculos se traducen en más conocimiento mutuo, más confianza y más credibilidad, menor temor e inseguridad, más denuncias, tasas más altas de esclarecimiento, mejores diagnósticos criminológicos, mayor respaldo a la labor policial, expectativas realistas y justificadas, entre otros.
- Las relaciones policía y comunidad se apoyan necesariamente en las relaciones preexistentes entre el Estado y la comunidad. En vano sería promover - y aún llevar a la práctica - políticas institucionales para mejorar la proyección comunitaria de la policía en un contexto social deteriorado y en donde las políticas de desarrollo local (en los diversos campos necesarios) son ineficaces o insuficientes. De ahí que los roles de la autoridad civil y de las jefaturas policiales sean claves.

III.- Sobre la relación de la Policía de Investigaciones de Chile con la comunidad

Antecedentes relevantes

La relación de la Policía Civil con la comunidad es menos frecuente que en el caso de Carabineros, cuya misión esencial es prevenir los delitos. El contacto de un ciudadano con funcionarios de la Policía de Investigaciones ocurre generalmente en un contexto de demanda de justicia y seguridad, es decir, es posterior a la ocurrencia de un ilícito, cuando la victimización por delitos o hechos violentos ya tuvo lugar, o bien cuando por diversos motivos los tribunales y/o fiscalías así lo instruyen (citaciones, órdenes de aprehensión, etc.).

Según un reciente estudio de la Fundación Paz Ciudadana, la probabilidad de que una persona llegue a tomar contacto con algún detective es muy baja. En su encuesta nacional de junio de 2004, sobre la base de una muestra de más de 12 mil casos, se pudo constatar que en promedio sólo una persona de cada 10 tuvo contacto con un funcionario en los últimos 6 meses previos a la encuesta (abril y mayo). Un estudio anterior, efectuado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, mostraba que en las regiones I, XI y XII sólo un 15,8%, un 13,7% y un 11,3%, respectivamente de los

encuestados de esas regiones fue en el 2002 a algún cuartel de la Policía de Investigaciones del sector de residencia.

Estas cifras son consistentes con el hecho de que esta policía recibe en promedio cerca del 7% de todas las denuncias por delitos de mayor connotación social en el país en el último quinquenio, según el registro del Ministerio del Interior¹⁶. De la misma forma, también es consistente con la cifra que nos entrega la Primera Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio del Interior, sobre una muestra de 16.289 encuestados de 15 años y más, que señala que sólo un 2,5% de las víctimas de delitos denunció ante la Policía de Investigaciones¹⁷, mientras que en el caso de Carabineros este porcentaje llega a un 36,5% de las víctimas, totalizando un 58,4% de cifra negra a nivel país.

Esta particular relación entre la comunidad y la Policía de Investigaciones es producto y condición, en cierta medida, de la naturaleza de las funciones policiales a las que debe abocarse preferentemente, así como por situaciones estructurales vinculadas al sistema de administración de justicia penal, como es la instalación del nuevo sistema procesal penal en nuestro país. De esta manera, la dotación policial y el tipo de labores que demandan los Tribunales de Justicia y el Ministerio Público son factores claves que *condicionan* la relación de esta policía con la sociedad civil.

Por una parte, la dotación es significativamente inferior a lo esperado y lo óptimo. En efecto, en diciembre del 2004 su dotación alcanzaba a 6.954 personas, lo que representa el 15% del total de funcionarios que integran las Fuerzas de Orden y Seguridad de nuestro país. Del total del personal 3.465 corresponden a la Planta de Oficiales Policiales (detectives con una formación de cinco años), los que se reparten en un 81,2% en labores

¹⁶ Hay que advertir, sin embargo, que ello varía significativamente de una región a otra. En la Región Metropolitana este porcentaje promedio llega a un 4,3% entre 1999 y el 2002, mientras que en la XII Región se trata de un 19,5% de las denuncias, entre 1999 y el 2002, por ejemplo. Por cierto, en comunas tales como San Felipe, Quillota, Constitución, Parral, Punta Arenas, entre otras, el porcentaje de incidencia en la captura de denuncias es superior a un 20% del total.

¹⁷ Herrera, Arturo "Seguridad Ciudadana: el enfoque institucional" en *Revista Detective*, N° 105, 2001, http://www.policia.cl/web/revista/105/r_105_pag/r_105_33/r-105-33.htm (enero 2005) y Herrera, Arturo "Sobre el rol de la Policía de Investigaciones en la Seguridad Ciudadana". Copiapó, Agosto 2004, <http://www.policia.cl/> (enero 2005)

operativas y en un 18,8% en Extranjería y Policía Internacional, Laboratorio de Criminalística y labores administrativas.

En la actualidad, existe en promedio 1 detective por cada 4.362 habitantes. Sin embargo, la dotación óptima sería de 1 detective por cada 1.800 habitantes, lo que refleja un déficit de al menos 4970 nuevas plazas. En el 2004, en la Región Metropolitana (que concentra más del 50% de los delitos de mayor connotación social denunciados y el 40% de la población nacional) hay 1 detective por más 7000 habitantes, mientras que en la VI Región esta cifra se eleva a un detective por cada 13 mil habitantes.

La institución cuenta con un total de 116 cuarteles policiales distribuidos a lo largo del país, donde se albergan 115 Brigadas Especializadas y 82 Brigadas de Investigación Criminal (BICRIM). Estas brigadas y unidades se abocan a cumplir las funciones preferentemente investigativas.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Policía Civil, Decreto Ley 2.460, establece en su artículo 1° que somos una institución policial de carácter profesional, técnico y científico, y que nuestra misión fundamental es investigar los delitos conforme a las instrucciones que impartan los fiscales del Ministerio Público para los efectos de la investigación, sin perjuicio de la facultad que la Ley entrega a los jueces con jurisdicción en lo criminal.

Más específicamente, de acuerdo a la Constitución y las leyes, entre nuestras funciones básicas destacan:

- El mantenimiento de la tranquilidad pública
- La prevención de hechos delictuales y actos contra la estabilidad del Estado
- El cumplimiento de órdenes de autoridades judiciales y administrativas
- La cooperación a los tribunales del crimen
- El control del ingreso y salida de personas del territorio nacional
- La fiscalización de la permanencia de extranjeros en el país
- La representación de Chile en la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)

De esta forma, se trata de una policía de carácter civil que tiene como función principal investigar y aclarar los delitos que ya han ocurrido, a fin de establecer quiénes fueron sus participantes, las condiciones y circunstancias en que se originaron, recolectar las evidencias y pruebas para, finalmente, detener a las personas involucradas entregándolas a la justicia.

Es por ello que los parámetros básicos que tradicionalmente permiten evaluar su gestión han sido los relacionados con la actividad derivada de las instrucciones de los tribunales y otras autoridades. Así, por ejemplo, puede señalarse que la Policía de Investigaciones realizó el 53% de las diligencias impartidas por orden escrita del Ministerio Público durante el 2003 en las regiones con reforma procesal penal, lo que contrasta significativamente con el hecho de representar con su actual dotación sólo el 15% de las Fuerzas de Orden y Seguridad (Carabineros y Policía de Investigaciones). Ello expresa la imagen y función que los referentes del sistema de administración de justicia penal asocian con esta policía.

De igual manera, cifras preliminares del 2004 describen parte de la actuación y foco de servicio privilegiado. Durante el 2004 la Policía Civil ha elevado la respuesta eficaz en la carga investigativa. Entre enero y octubre, comparado con igual período del 2003, destacan:

- **Un 177% de aumento en la recepción de órdenes verbales de investigar (OIV) emitidas por las fiscalías, producto de la integración de las regiones V, VI, VIII y X al nuevo sistema de procedimiento penal, totalizando 15.058 decretos, que se suman a otras 170.474 órdenes de investigar escritas (OIE) y 50.199 decretos u órdenes de aprehensión.**
- **Un 9% más de detenidos, llegando a la suma de 42.467 detenidos, aumentando en un 44,2% el número de personas detenidas por delito flagrante (total de 1.718)**

- **Un 29% más de procedimientos policiales por drogar, totalizando 1.648 acciones, incautando más del 60% de los volúmenes totales de drogas en el país.**
- **Un 16,2% de aumento en el número de peritajes requeridos (21.561)**

Lo anterior no hace más que ratificar una limitación importante en materia de relación con la comunidad. Los principales usuarios de los servicios de esta policía son los componentes del sistema de administración de justicia penal (Tribunales, Ministerio Público, Gendarmería de Chile) y autoridades administrativas. Sólo en reducidas ocasiones, derivadas de un incidente criminal, un ciudadano común se vincula con la Policía de Investigaciones. Confirma esta apreciación el hecho de que, según la precitada Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, sólo un 2% de los encuestados asigna a la Policía de Investigaciones un rol relevante en materia de seguridad ciudadana. Para muchos esto es una sorpresa. Sin duda, las preguntas que surgen son: ¿por qué este resultado?, ¿por qué esta policía está aparentemente, en opinión de la ciudadanía, al margen de la solución de un problema que ha adquirido tanta relevancia en nuestra sociedad?, ¿es esto fruto del desconocimiento generalizado sobre lo que hace? o bien, ¿es una expresión de lo que se espera que ésta no haga?. Estas y otras interrogantes comienzan a iluminar el rumbo emprendido por la Policía de Investigaciones en el último año.

Modernización y cambio en la Policía de Investigaciones

Hasta el 2003, la organización policial experimentó una serie de avances en materia de recursos, situación vinculada estrechamente con un déficit o deuda histórica derivada de su escaso protagonismo en el gobierno militar. En cierta medida puede afirmarse que la modernización fue concebida como una recuperación de medios para la investigación criminal, y ello se expresó en un aumento importante en materia de medios logísticos (vehículos, insumos y equipos para peritajes, telecomunicaciones, cuarteles, etc.), asimilando modernización con mejoramiento tecnológico.

Hoy, sin embargo, es evidente que dichos avances resultan insuficientes y carentes de sentido, sino profundizamos la transformación emprendida. Es por ello que, en el marco de la Cuenta Pública Anual 2004, se señaló que el momento en que nos encontramos es, quizás, el más relevante de toda la historia institucional, pues ninguna generación de detectives había tenido que enfrentar el desafío de consolidar un proceso que exige abandonar formas de actuación y de pensamiento que simplemente ya no nos sirven para seguir cumpliendo la misión. Claramente estamos en una nueva etapa y, en ella, el compromiso es avanzar directamente en el servicio a la comunidad y al Estado, colaborando con profesionalismo desde la especialidad investigativo-policial al proyecto-país, más aún en el contexto de la última etapa de instalación del sistema penal oral¹⁸ y que representa un paso importante en materia de modernización de la justicia en nuestro país.

No cabe duda, entonces, de que asistimos al inicio de una transformación fruto de una reflexión inspirada en la necesidad de un cambio modernizador. Este impulso asume como prioridad la modificación de ciertas formas y estilo de actuación que cuyo único sustento ha sido y es el permanente ejercicio autoreferente, una actitud “puertas adentro” y el simple acatamiento de normas y códigos de conducta, olvidando el propósito último (el beneficiario y el resultado), así como otras facetas de nuestra realidad como son la falta de una visión compartida sobre nuestro rol estratégico-preventivo, una estructura pesada y compleja, una formalización excesiva, una política y un sistema de administración de recursos humanos escasamente desarrollados, un estilo de jefaturas poco apropiado a las circunstancias actuales, procedimientos lentos y burocráticos, y una falta de control de gestión, metas y resultados.

Así, a contar del 2004 la Policía de Investigaciones se encuentra en una transición, en la que la misión original y los objetivos se complementan y profundizan con un enfoque renovado. Esta transición se nutre de un conjunto de iniciativas, en base a cinco pilares fundamentales de la gestión (desarrollo organizacional, reingeniería de los procesos de trabajo, gestión de los recursos humanos, gestión de los recursos para poseer una

¹⁸ Herrera, Arturo, Cuenta Pública Anual del 71º Aniversario Institucional, Policía de investigaciones de Chile, <http://www.policia.cl/> (enero 2005)

infraestructura que facilite una gestión eficaz, y gestión de la información) orientados a materializar los preceptos y directrices de su plan de modernización y que se resumen de la siguiente forma:

- En cuanto a *su misión*, ella consiste en dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, a través de una investigación profesional y especializada de los delitos, de la inteligencia policial, del control migratorio y de la cooperación internacional, generando condiciones básicas de tranquilidad ciudadana que permitan el desarrollo económico, político, cultural y social de Chile.
- En cuanto a sus *lineamientos estratégicos institucionales*, ella centra sus esfuerzos en ámbitos claves para la gestión operativa y administrativa, en pos de la consecución de tres grandes objetivos estratégicos, que se derivan de la prospectiva y de las tendencias del escenario criminológico y sociopolítico nacional y regional:
 - a) **Realizar prevención estratégica:** entendida como capacidad de anticipación sobre la base del análisis, la inteligencia policial y la gestión de la información, para evitar y controlar hechos delictivos complejos y especializados que afectan actividades sensibles para el desarrollo de nuestro país y el disfrute del derecho a la seguridad de las personas, como son el narcotráfico, delitos medioambientales, delitos económicos, y otros derivados del crimen organizado.
 - b) **Concentrar esfuerzos en la seguridad internacional y control migratorio:** anticipándose a posibles acciones criminales que eleven el nivel de riesgo de nuestro país, como el bioterrorismo de las exportaciones, cybercrimen, etc., derivados de organizaciones criminales que pretendan actuar por vía del tránsito de individuos o la instalación y operación desde nuestro territorio.

- c) **Fortalecer la investigación criminal:** a través de más policías en labores operativas, mejorando la calidad y tiempo de respuesta de la investigación, así como la coordinación con sus clientes principales Tribunales, Ministerio Público y Comunidad.
- *La visión* que guía el proceso de modernización y cambio, y que busca consolidarla como una *policía de clase mundial* de aquí al Bicentenario de la Independencia de Chile (2010), tiene como referente y objetivo final a la comunidad, pues con ella aspiramos llegar a ser reconocida como una policía más creíble, más confiable y transparente, valorada por su profesionalismo y solidez ética y reconocida por los organismos nacionales e internacionales.

Transparencia, eficacia y calidad

Las transformaciones del país en los últimos años implican una cierta redefinición de las instituciones públicas, de las que la Policía de Investigaciones no es ajena. Además, el proceso globalizador imperante requiere de una policía capaz de modernizar sus procedimientos y ser eficiente en su accionar. En definitiva, la Policía de Investigaciones deber ser capaz de dar cuenta de estas nuevas situaciones, para lo cual, necesita no sólo de mayores recursos sino también de profundizar las transformaciones en curso.

El proceso de modernización de la Policía Civil se sustenta en un enfoque innovador, resultante de una visión ética y democrática, con una clara consecuencia en el ámbito funcional y organizativo, donde la gestión estratégica, el énfasis en la transparencia, eficacia y calidad son claves.

La *transparencia* apunta a desarrollar una cultura profesional que promueva la apertura, la comunicación y la consulta ciudadana. Se materializa en nuestra disposición a ser fiscalizados por la autoridad ejecutiva, legislativa y judicial, y en la responsabilización ante la comunidad, adoptando estrategias apropiadas como rendición de cuentas públicas y mecanismos de queja o denuncia. Nuestra convicción se basa en el control democrático de la policía.

La *eficacia*, más allá de referirse a los logros, apunta a un adecuado equilibrio entre la ejecución de las misiones que nos asigna la ley y la anticipación a través de la prevención estratégica de hechos reñidos con la seguridad pública y la seguridad de las personas. De esta manera, nuestra función policial es solidaria con las demandas y necesidades de nuestro entorno nacional y regional. Es aquí entonces donde los conceptos de seguridad regional y control migratorio adquieren sentido.

La *calidad* se basa en el interés de satisfacer a los usuarios (ciudadano, fiscal, juez y autoridad administrativa), brindando un servicio científico y técnico, oportuno, óptimo y apropiado a la demanda, sobre la base del mejoramiento de los estándares de eficiencia y eficacia de los servicios policiales y la realización de evaluaciones según objetivos y metas prefijadas para las jefaturas. En este contexto, la fijación de estándares a nivel nacional, regional, de prefecturas y brigadas - de acuerdo a los parámetros observados en los últimos años - es un paso clave.

Demostración de lo señalado es la dictación de la Orden General N° 2040, en Enero del 2005, que establece las metas de gestión, instrumento que perfecciona la Orden N° 9, de marzo del 2004, referida al misma materia. La definición de metas es un ejercicio propio de una organización de alto rendimiento, capaz de asumir compromisos de resultados ante las máximas autoridades y de cara a la sociedad.

Entre las trece metas trazadas, de particular interés son cinco y que se asocian al área de *Fortalecimiento de la Relación Policía-Comunidad*. Estas metas fueron concebidas a partir del nuestro perfil científico-técnico e investigativo y con la convicción, por una parte, de que la inseguridad proviene no sólo de la posibilidad o el hecho real de ser víctima de un delito o hecho violento, sino también de la insatisfacción frente a la actuación policial, particularmente cuando no hay respuesta a problemas menores o frecuentes (bajas tasas de esclarecimiento) y que, por la otra, esta Policía Civil es una instancia importante en las estrategias destinadas a neutralizar adecuadamente los factores que afectan la seguridad de los ciudadanos:

1. Elevar el nivel de conocimiento de la sociedad sobre la Policía de Investigaciones de Chile.
2. Incrementar el trabajo con la comunidad en prevención de delitos complejos (victimización secundaria y terciaria).
3. Aumentar la participación eficiente en comités comunales, provinciales y regionales de Seguridad Ciudadana.
4. Realizar una Cuenta Pública anual por cada Jefatura Regional, Jefatura Nacional y Prefectura.
5. Mejorar la calidad de atención de público en las unidades policiales.

El denominador común de estas metas es que a través de ellas se busca dar atención al ciudadano, desarrollar un fluido contacto con la comunidad y sus autoridades, y prestar apoyo a las víctimas, mejorando la atención de las personas (víctimas, denunciantes, fiscales, declarantes, extranjeros, etc.), validando la calidad y la eficiencia como ejes de gestión y servicios, y desarrollando acciones como la participación en encuentros de trabajo con organizaciones gubernamentales y sociales para la prevención secundaria y terciaria, en apoyo a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004).

Los indicadores asociados a estas metas son:

- a) Porcentaje de personas que aprueba el trabajo de la Policía de Investigaciones de Chile, medido a través de encuestas.
- b) Número de charlas orientadas a la prevención de delitos por delincuencia organizada y delitos complejos.
- c) Porcentaje de denuncias recibidas por delitos complejos (homicidio, delito sexual, robo, narcotráfico).

- d) Nivel de conocimiento en la ciudadanía, autoridades y usuarios de la Policía de Investigaciones de Chile.
- e) Índice de Calidad de Atención a Usuarios en BICRIM y unidades dependientes de la Jefatura Nacional de Extranjería.

Por otro lado, conscientes de la necesidad de aportar al desarrollo de liderazgos comunitarios positivos, capaces de conducir y articular esfuerzos conjuntos, la Academia Superior de Estudios Policiales (ASEPOL) y el Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL) implementaron entre Agosto y Noviembre del 2004 el primer “Diplomado de Prevención y Seguridad Ciudadana en el Contexto de la Reforma Procesal Penal”, en el cual tomaron parte más de 50 docentes y líderes comunitarios de Cerro Navia en la Región Metropolitana, actividad que contó con el apoyo de la División de Seguridad Ciudadana y del Programa Comuna Segura del Ministerio del Interior. En este mismo tenor, también cabe destacar la realización del primer *Seminario sobre Seguridad Ciudadana y aporte de las Iglesias Evangélicas al Desarrollo Social*, con la asistencia de más de 300 líderes religiosos y comunitarios en mayo del mismo año.

En complemento a lo señalado, y como uno de los pasos decisivos de una masiva reestructuración orgánica que envuelve todo el conjunto de la organización (Orden n° 2030 de diciembre de 2004), cabe destacar la reciente creación de la Jefatura Nacional de Delitos Contra la Familia que reúne a las Brigadas de Delitos Sexuales y Menores, el Departamento de Acción Comunitaria y el Instituto de Criminología, con el Centro de Atención a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS) que presta servicios en la Región Metropolitana y la V región. De esta forma, en paralelo y complementariamente a la labor en torno a los programas gubernamentales Comuna Segura y Barrio Seguro, la institución también desarrolla charlas, foros y reuniones con instancias educacionales, vecinales, deportivas, etc., a través de las Brigadas de Investigación Criminal y Unidades Especializadas de Antinarcóticos. Lo anterior, a fin de establecer una política de acercamiento y fluida comunicación con la ciudadanía.

Finalmente, con la convicción de que el fenómeno de la inseguridad también se relaciona, como lo han demostrado diversos estudios, con la percepción de confianza y credibilidad

en la eficacia de las instituciones del sistema de administración de justicia penal, la calidad de los servicios constituye uno de los vectores fundamentales del proceso de relacionamiento con la comunidad. En este contexto, estamos trabajando para medir la calidad de los servicios de nuestra organización policial.

Es por ello que durante el 2004, a través del Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL), se implementó otro estudio con el objetivo de conocer la percepción de las personas que concurren a las unidades policiales, respecto de la calidad del servicio que les brinda la Policía de Investigaciones en sus cuarteles. El primer estudio (1340 casos) se aplicó en 22 unidades policiales abarcando las trece regiones del país. La medición de la calidad de servicio se realizó mediante la construcción de un indicador de “calidad global” y tres indicadores para medir la percepción sobre aspectos parciales de la función y servicio que entrega nuestra institución: servicio brindado, indicador de atención e indicador de desempeño.

Los principales resultados se expresan en tres indicadores construidos (“indicador de calidad global”, “indicador de desempeño” e “indicador de atención”) basándose en preguntas que medían calidad de servicio, de desempeño y de atención. Entre los principales resultados de este estudio, destacan los siguientes:

- a) Indicador de calidad global: De acuerdo a este indicador, la evaluación positiva a nivel nacional fue de 70,5 %.
- b) Servicio brindado: A nivel nacional, la calidad de servicio brindado alcanzó un 76,8% de evaluación positiva.
- c) Atención: El ámbito mejor evaluado del concepto de calidad de servicio fue, sin dudas, la noción de calidad de atención a las personas por parte de los funcionarios de la Policía de Investigaciones. La evaluación positiva a nivel nacional fue de un 84,1%.
- d) Desempeño: Los resultados a nivel nacional nos indican que sólo un 41,1% de las personas evaluó en forma positiva el “desempeño” de la Policía. La evaluación

más crítica se concentra principalmente en relación a la presencia de la Policía Civil en el barrio, lo que se explica tanto por la función no-preventiva y la limitación de recursos humanos y logísticos (1 detective por cada 4300 personas).

El segundo estudio se ocupó de la calidad del servicio de los principales pasos fronterizos del país, donde transitan más de 5 millones de personas que ingresan o salen del país, en particular en las avanzadas de Chacalluta, Paso los Libertadores, Aeropuerto Internacional de Santiago, Liucura, Pajaritos, Coihayque, Monte Aymond y Jefatura Nacional de Extranjería (Santiago). El objetivo principal del estudio era conocer la percepción de los pasajeros de los diversos pasos fronterizos respecto a la calidad del servicio brindado por la Policía de Investigaciones de Chile.

- a) Indicador de calidad global: De acuerdo a este indicador, la evaluación positiva a nivel nacional fue de un 68,2%.
- b) Atención: El ámbito mejor evaluado del concepto de calidad de servicio fue, sin dudas, la noción de calidad de atención a las personas por parte de los funcionarios de la Policía de Investigaciones. La evaluación positiva a nivel nacional fue de un 73%.
- c) Desempeño: Los resultados a nivel nacional nos indican que sólo un 57,4% de las personas evaluó en forma positiva el “desempeño” de la institución.

En síntesis, diversos acontecimientos ocurridos en último año en el seno de la Policía de Investigaciones vienen a demostrar el inicio de un cambio radical en la policía, particularmente en el ámbito de las funciones sociales, posibilitando progresivamente una mayor participación de la sociedad civil y de sus autoridades en los procesos de desarrollo y modernización policial.

IV.- Dificultades y desafíos para una eficaz gestión sociopolicial

El desarrollo de estrategias para una relación fructífera entre la policía y la comunidad choca, sin embargo, con la realidad policial cotidiana. Hay contextos en los que se puede trabajar mejor o peor, que ofrecen ventajas y oportunidades y que determinan el modelamiento de posibles soluciones. Aquí es posible citar *seis factores* que deben considerarse.

El primero de ellos es superar una aproximación ideológica sobre el tema y asumir una visión más interdisciplinaria del problema. Por una parte, es conocida cierta resistencia derivada de un sesgo que se origina en la instrucción de cuadros de mando policial formados bajo premisas sociopolíticas dominantes en décadas anteriores. Por otra parte, también debe advertirse un cierto sesgo en quienes propugnan soluciones ideológicas más que técnicas.

El segundo consiste en superar un uso restrictivo del concepto de *modernización policial*, tradicionalmente asociado a un problema de falta de tecnología, informática y medios, reemplazándolo por la convicción de que modernización policial es mejoramiento del producto o servicios que la policía y el Estado ofrecen a la sociedad y que, en este contexto, interrogantes relativas a qué se aporta a la sociedad y la justicia, cómo se produce y cómo se entrega seguridad a las personas y sus bienes y la calidad de los servicios de apoyo a la justicia, son igualmente relevantes.

Un tercer factor es la inserción verdadera y definitiva de una estrategia de trabajo de orientación comunitaria, que tarde o temprano desencadene un cambio para la organización policial, instalando una racionalidad diferente y criterios de actuación innovadores, como el trabajo intersectorial, la coordinación con otros organismos locales, el desarrollo de una gestión interdisciplinaria, la necesidad de referentes técnicos y, particularmente importante, la existencia de un sistema que posibilite el monitoreo de la gestión policial.

El cuarto factor, que se infiere de lo anterior, es la necesidad de reinterpretar la paleta tradicional de indicadores sobre la gestión policial. El nivel de confianza, el índice de

corrupción, la evolución de la cifra negra, el nivel de temor, índices de calidad y de expectativas satisfechas o no, son parámetros deseables y necesarios. Estos se pueden obtener a través de encuestas que, por supuesto, no deben ser aplicadas por la propia organización policial. Así, si este proceso no se acompaña de condiciones técnicas apropiadas y de un sistema de monitoreo objetivo y eficaz que posibilite un adecuado seguimiento y corrección oportuna, entonces, el proceso no podrá ser transferible y, menos, transformable como recurso y valor adicional de la gestión policial (gestión del conocimiento).

Un quinto factor se refiere al problema más significativo y clave para el éxito de la óptima relación entre la policía y la comunidad como es el entrenamiento, la socialización de conceptos apropiados y el desarrollo de habilidades necesarias. Indudablemente, expresiones tales como deontología y ética policial, instrucción, reentrenamiento y especialización en la policía son términos claves en este campo.

Finalmente, el factor más importante radica en que la policía debe abandonar su tradicional aislamiento y abrirse a la comunidad, lo que supone la voluntad de acercamiento como parte del *ethos policial*. Esto implica introducir la noción de *cambio necesario* en un contexto organizacional consciente de sus limitaciones e intereses. Este no es un problema de autoridad o poder. La organización policial, como otras instituciones dentro de la sociedad, interactúa sobre la base de una subcultura en la que se replican formas de pensar, hábitos y miradas. Por ello, las innovaciones en esta faceta de una gestión policial moderna no alcanzarán logros si no se desaprenden hábitos que ya no sirven a estos nuevos propósitos y desarrollan nuevas habilidades y capacidades. Esto es fundamental, porque en definitiva estamos hablando de un cambio de actitud y mentalidad, de un cambio de conducta y de modelos conductuales, en otras palabras, de un cambio cultural en la organización policial. Es por eso que hay que asumir que se trata de un proceso largo y complicado, subjetivo (perceptivo y doctrinal), estrechamente vinculado con orientaciones valóricas, con incentivos para un cambio propuesto e impulsado desde dentro de la policía y en la sociedad también.

Más específicamente aún, a nuestro entender y para que lo señalado sea una realidad, la Policía de Investigaciones enfrenta la tarea de crear condiciones óptimas para este campo de acción. En el breve plazo, ella deberá esforzarse en:

- a) La consolidación del proceso de acercamiento y trabajo con la comunidad como foco de acción estratégico privilegiado, incluyendo la inseguridad y la victimización como tópicos-criterios ordenadores de la gestión policial.
- b) La reubicación de la prevención secundaria sobre delitos sexuales, de menores y de la familia en el marco de acciones prioritarias y como foco de servicio especializado, lo que se traduce a su vez en la necesidad de capacitación y especialización en este campo.
- c) El desarrollo del sistema de monitoreo, evaluación e incentivos de la gestión policial en relación con la comunidad (calidad, confiabilidad, credibilidad).
- d) El apoyo de la gestión local en torno a la construcción de comunidades más fuertes, a través de una especialización y desarrollo de habilidades en funcionarios para respaldar los liderazgos comunitarios.

V.- Reflexiones finales

La decisión de promover un cambio concreto, como el que está viviendo esta policía obedece en definitiva a la reconceptualización de su aporte a la sociedad. Esta transformación se materializa en una estrategia más interactiva entre la policía y la comunidad para enfrentar el delito, la violencia y la inseguridad. No obstante, los cambios que se insinúan, así como su celeridad, están subordinados a procesos que acontecen en diversos planos y dimensiones: en el ámbito social y cultural, en el mundo subjetivo de las personas y la realidad objetiva de las instituciones. Esto requiere tiempo, confianza y voluntad de cambio.

De esta forma, sin abandonar el foco de servicio vinculado a su perfil investigativo, la necesidad de una sólida contribución a una mejor calidad de la seguridad ciudadana en

nuestro país abre nuevos campos de actuación y gestión, demandando una capacitación permanente de sus funcionarios y un compromiso real: hacer mejor lo que se ha venido haciendo y desarrollar habilidades y capacidades para ser una policía inserta y en sintonía con la sociedad.

Se trata entonces de un cambio del paradigma de gestión que asume una reforma policial necesaria también en la comunidad. Este cambio de orientación en la actuación policial posee, en esencia, un valor “diferenciador” en el mercado de las distintas posibles soluciones a los problemas de vulnerabilidad y riesgo que representan la violencia y la criminalidad para nuestras sociedades latinoamericanas.

El desafío de una gestión policial moderna hoy, cualquiera sea el formato de la organización, no se circunscribe exclusivamente al combate de la criminalidad, sino que se extiende a toda acción que, sin postergar su función y facultad privilegiada, represente una contribución a la “co-producción” de la seguridad en una sociedad. Es por ello que no podemos restarnos o desconocer los problemas de violencia “no delictual” y tampoco podemos eludir el hacernos cargo de la inseguridad. La estrecha vinculación de estas tres realidades sociales dibuja el foco de servicio de una policía moderna orientada a la comunidad, obligándola a ser capaz de dar respuestas diferenciadas, legítimas, eficaces y oportunas.

Para ello es fundamental una sociedad ocupada y preocupada por sus policías. No basta la actuación de las instituciones de control y del sistema de administración de justicia para hacer frente a la criminalidad y a la inseguridad. Se necesita una coordinación que haga posible estrategias intersectoriales e interinstitucionales eficaces. Una policía moderna debe ser capaz de participar de esta tarea. El desafío es igualmente relevante, entonces, tanto para la policía como para la sociedad, pues demanda adecuación y aprendizaje conjuntos, al mismo tiempo que la creación de una institucionalidad *ad hoc* que recoja las nuevas fórmulas y perspectivas. El éxito de estrategias de vinculación de la policía con la comunidad también depende de que ésta asuma que no debe ser un mero *objeto de la acción*, sino más bien *sujeto* de esa acción.

Sin embargo, y más allá de lo señalado, una organización policial no podrá enfrentar con éxito estos desafíos si, al mismo tiempo, no es capaz de promover un permanente examen crítico de su situación y relación con la comunidad. Es por ello que hemos hablado de un cambio de actitud y de una disposición a escuchar, aprender y atender las falencias y errores de algunas experiencias. Una respuesta policial eficaz depende menos de formas policiales autoritarias y centralizadas, que de una organización policial ocupada de su filosofía, principios, estrategias de actuación, metas y logros. En este contexto, la Policía de Investigaciones se encuentra en transición hacia un fortalecimiento de la faceta social de su gestión policial, asumiéndola como un foco de acción estratégico.