

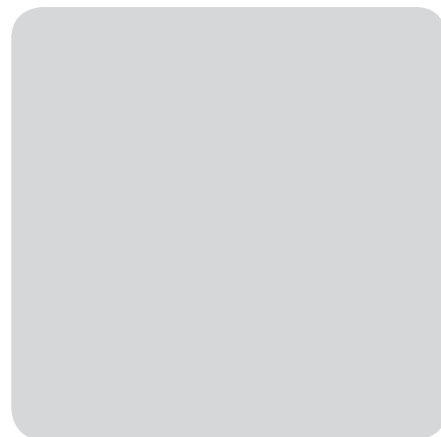
CONCEPTOS

Edición N° 22 Septiembre de 2011

FUNDACIÓN
PAZ CIUDADANA



La medición del desempeño policial
en Chile: consideraciones sobre la
calidad de los servicios y el trato a
víctimas y denunciantes





La medición del desempeño policial en Chile: consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes

Patricio Tudela Poblete (Ph.D.)¹

Resumen

El presente artículo entrega elementos de juicio y antecedentes que justifican estudios sobre la labor policial y su impacto sobre la inseguridad en las personas. También revisa las diferentes perspectivas y enfoques sobre la medición del desempeño policial a la luz de la literatura internacional e identifica los vacíos en Chile. A través del nuevo Índice de la encuesta de Fundación Paz Ciudadana – Adimark Gfk, examina cómo la percepción sobre la labor policial se relaciona con el temor en las personas, con las conductas de autoprotección y la cifra negra o no denuncia. El “Índice de Percepción de Desempeño Policial” es un buen instrumento que ayudará a guiar los esfuerzos y estrategias de relacionamiento, especialmente si las instituciones buscan orientarse a los usuarios y beneficiarios (denunciante y víctimas). Más allá de mostrar valoraciones diferentes, según perfil sociodemográfico y comportamientos estadísticos distintos en comunas del Gran Santiago y las principales ciudades en Chile (2010), los hallazgos destacan la necesidad de transitar desde una producción de cifras

sobre percepción y valoración social del desempeño de los actores e instituciones a una medición amparada en el monitoreo y la evaluación. Sin duda, el análisis de la relación de la policía con la comunidad constituye un campo de estudio y de evaluación clave para mejorar las políticas públicas de seguridad.

Abstract

This article reviews the different perspectives and approaches for measuring police performance in light of international literature and identifies gaps in Chile. It also offers evidence and background that justify studies of policing and its impact on people's perceptions of insecurity about crime. Through the new Index of the Fundación Paz Ciudadana – Adimark Gfk examines how the perception of police work is related to the people's fear of crime, to self-protective behavior and to the “dark figure of crime”. The “Police Performance Perception Index” is a good police management tool that will help guide police efforts and strategies, especially if police institutions are seeking to be users-oriented (complainants and victims).

1. Antropólogo (Ph.D. Alemania); Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (España). Director del Área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. e-mail: ptudela@pazciudadana.cl



It shows statistical values and different behaviors according to the sociodemographic profile in different communes of Greater Santiago and main districts of Chile. The findings highlight the need to move from a production of figures on social perception and evaluation of the performance of actors and institutions involved to a monitoring measurement and evaluation of policing strategies. Undoubtedly, the analysis of the relationship between police and the community is a necessary field of study and evaluation in order to improve public security policies.

1. Marco de referencia y perspectiva de análisis

Existen diversas razones que llevan a ocuparnos de la medición del desempeño policial. Varios estudios muestran que la forma cómo se ejerce esta función es fundamental para generar y mantener un adecuado clima de seguridad y, por ende, una mejor calidad de vida. La seguridad ciudadana puede definirse como una necesidad social. Este concepto se refiere a las exigencias específicas de la población vinculadas con la delincuencia y las situaciones de vulnerabilidad y riesgo para las personas y sus bienes, las cuales estarían estrechamente asociadas a la policía, que tiene la función de resolver o al menos minimizar los efectos negativos de dichas amenazas (Monsalve, 2009).

En la mayoría de los casos, el desarrollo político ha implicado o desencadenado reformas en las instituciones públicas con el objeto de garantizar y promover servicios más eficien-

tes, eficaces y de mejor calidad, poniendo atención en los ciudadanos. Un servicio moderno será aquel que reúne y muestre atributos, tales como eficiencia, eficacia y calidad, es decir, un buen desempeño. En este contexto, las policías no quedan al margen. En muchos cuerpos policiales de América Latina, sin embargo, se observan situaciones frecuentes que dañan la imagen cuestionando la legitimidad de las actuaciones de la policía y debilitando la confianza social. Todo ello, podría decirse, refleja la falta de profesionalismo de sus miembros y un bajo desempeño.

La calidad de los servicios policiales y los modelos de gestión policial son claves en la seguridad pública y ciudadana y, por lo mismo, en la calidad de la democracia. Un estudio reciente muestra que hay correlaciones estructurales con la eficacia de la policía. Ésta es mayor en países con bajas tasas de homicidios, un poder judicial independiente y altos ingresos. El tamaño de las fuerzas policiales y de la población, así como las tasas de desempleo fueron en gran medida irrelevantes. Existen otros factores relevantes, como la percepción y la democratización de las tácticas de la policía y sus estrategias (Sung, 2006).

Por esa razón, el desempeño y los servicios policiales deben ser objetos de análisis. Las policías -algunas más que otras- enfrentan severos problemas de disciplina, de reiteradas conductas indebidas y corrupción. Por ejemplo, el porcentaje de personas que han sido víctimas de maltrato policial es alto. En Argentina, El Salvador, Bolivia y Colombia más del 7% de la población adulta reportó haber sido víctima de maltrato policial. Sin



embargo, en Honduras, Paraguay y Panamá, menos del 3% de los encuestados reportó haber sido maltratado por la policía. En la mayoría de los países, el abuso policial afecta a la gente entre 3% y 7% (Cruz, 2009).

En cuanto al porcentaje de la población victimizada por corrupción de la policía, según el Barómetro de las Américas del año 2009 (Latin American Public Opinion Program, LAPOP), en Bolivia el 27,9% señala haber sido víctima, mientras que -en el otro extremo- Chile presenta el porcentaje más bajo (1,7%). Asimismo, algo más del 15% de la población en Perú, México y Argentina declara que la policía le pidió una “mordida” o soborno (Orces, 2009). En rigor, los diagnósticos revelan que las policías enfrentan problemas de doctrina y de estrategia de trabajo (OEA, 2008) y, generalmente, ésta dista de las expectativas asociadas al desarrollo democrático y de la evolución de la inseguridad en los países. De esta forma, no sólo hay inquietud sobre las malas prácticas en la policía, sino también por su desempeño e integridad.

Se estima que si la policía no cumple bien su función, entonces los costos de la inseguridad, de la delincuencia y de las políticas de intervención se elevan. Pero, más allá de los argumentos económicos, más relevantes son las dimensiones sociopolíticas y los efectos de contar con policías con un buen desempeño. Aun cuando se ponga atención en las dimensiones “subjetivas” de los “hechos sociales”, las políticas de prevención y control del delito no se pueden abordar sólo con una mirada “positivista u objetiva”, hay que profundizar en la raíz subjetiva de los procesos y los ejercicios de las políticas y programas de

prevención del delito y la violencia en los territorios. La interacción policía-ciudadano es uno de ellos. Tanto las políticas de seguridad como las policías bien orientadas pueden ser calificadas como un fracaso si no se reduce la distancia y se gana en coherencia entre expectativas, ejecución y desempeño.

La experiencia de algunos países muestra que cuando la policía no actúa como se espera o como debiese, el clima de inseguridad y disconformidad es mayor. La legitimidad social de la acción policial es clave, porque ella se asocia a la gobernabilidad (Seligson y Smith, 2010).

Algunos elementos indican que ese no sería el caso en Chile. Comparativamente, hay altos niveles de confianza y de legitimidad social asociados a las policías (Carabineros y Policía de Investigaciones), pero también altos niveles de inseguridad y victimización por hogar –si bien en los últimos años ambos aspectos muestran tendencias a la baja (ENUSC 2005-2010).

Lo anterior no resta importancia al tema. Por el contrario, plantea un desafío de gran envergadura, por cuanto se trata de avanzar en la ejecución de políticas de prevención y de control asegurando el buen desempeño policial en el contexto en que podría pensarse que ello no es necesario. Pero, sí lo es. No es posible mejorar o mantener los niveles de seguridad sin policías eficientes, eficaces y que entreguen servicios de calidad. Como se verá más adelante, las policías en Chile no están exentas de problemas en materia de desempeño.

Una dificultad es que al hablar de desempe-



ño, quizás no estamos entendiendo lo mismo y, por esa razón, no se tenga aún un enfoque común y herramientas que permitan avanzar en la dirección necesaria. ¿Qué es “buen desempeño” en la policía? Al respecto, hay diversas miradas u aproximaciones y expectativas. Asimismo, hay distintos niveles de análisis y escasos datos que permitan referirse con propiedad a esta materia.

En Chile, diversas instituciones públicas son responsables de prestar servicios respondiendo a la demanda de más y mejor seguridad pública y ciudadana, las cuales conforman un sistema. La policía es uno de estos componentes y la calidad de su desempeño es muy relevante, pues constituye la cara visible e inmediata del Estado y de los esfuerzos gubernamentales en el marco de las políticas criminales.

En la práctica, las instituciones del sector construyen y mantienen vínculos con “la policía” evidenciando una matriz de relaciones que -en ocasiones- es también materia de cuestionamiento, revisión e intentos de reforma. Cada componente del sistema de seguridad y de justicia es portador de visiones, nociones y expectativas respecto del desempeño y la eficacia policial. Según sea la materia y el caso -administrativa, judicial, seguridad interior y orden público, etc.- ambas policías interactúan con distintos ministerios, servicios y reparticiones públicas. Todos ellos tienen diferentes expectativas sobre el desempeño policial, sin embargo, en todos los casos hay procesos y conductas claves que recrean o interpelan las expectativas sobre los modelos de actuación policial. No obstante, mirar la policía desde las instituciones

es distinto a mirarla desde la perspectiva de los beneficiarios.

Como en otros países, el sistema de seguridad y de justicia -del cual participan ambas policías- se orienta a la prestación de servicios a los ciudadanos. Así, como ocurre con las demás instituciones, la labor policial no se explica por sí misma, sino en función de la forma en que se cumplen los cometidos para los cuales la propia sociedad les dio origen. No es una exageración afirmar, entonces, que la policía encuentra en la sociedad su principal referente, pues la función policial -como necesidad social- está antes que las propias instituciones -que surgen como instrumentos para ese fin-.

En esta matriz de interrelaciones de la policía con los distintos entes públicos y privados, los actores claves son, sin duda, las personas: ¿qué opinan las personas y cómo valoran el desempeño de la policía?, ¿son las actuaciones de la policía un factor clave en el clima de seguridad o inseguridad?, ¿es el nivel de satisfacción de la ciudadanía con la actuación de la policía un indicador de algo?, ¿qué se puede inferir -a modo de desafíos- de lo que hasta la fecha se ha logrado averiguar sobre ésta y otras materias relacionadas?. Estas interrogantes se analizan en este breve artículo que busca aportar elementos de juicio para ir conformando una reflexión y estimular la investigación sobre la policía, ya sea como órgano del Estado chileno, como organización de personas o como actor relevante en la coproducción de la seguridad e inserto en las políticas públicas de prevención y control del delito.



De esta forma, conocer a las policías y examinar la calidad de la interacción con la ciudadanía demandante de seguridad y protección no sólo es un reto, es también una necesidad, pues hay evidencia empírica –como se demuestra más adelante– que lleva a sostener que se trata de un campo que precisa mejoras. Esta tarea es sustantiva para el éxito de las estrategias de seguridad.

2. La preocupación por el desempeño policial

Es difícil responder la interrogante sobre cuándo comienza el interés por el desempeño policial en Chile. La literatura es escasa; no obstante, esto puede no ser reflejo de esa inquietud. Se puede decir entonces que el interés ha existido desde siempre, especialmente cuando las policías son consideradas como relevantes en la reducción del delito y la protección de las personas. Una breve descripción permite sostener que hay tendencias, procesos yuxtapuestos, graduales y silenciosos.

Sin duda, ciertas situaciones estructurales han sido relevantes, como son -por ejemplo- los procesos modernizadores. En efecto, por una parte, el debate sobre la institucionalidad necesaria para la seguridad pública y ciudadana apeló a la noción de la necesaria eficacia de la actuación policial, más allá de cualquier planteamiento doctrinal sobre el lugar que les correspondía. La modernización del sistema de justicia, por su parte, obligó también a dar una mirada a la forma cómo la policía venía trabajando.

En este último ejemplo, los desafíos de la tríada prevención, control y sistema de enjuiciamiento criminal justifican una de las reformas más significativas realizadas en los últimos 100 años: la Reforma Procesal Penal. Ésta se empezó a trabajar a durante la primera mitad de los noventa, modificando radicalmente el sistema de persecución penal chileno e incorporando una serie de principios que inciden directamente en el desempeño de las policías, es decir, en el resultado final y en la forma cómo se debe producir ese resultado.

Así, si bien Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile pasan a constituirse como “auxiliares” de la investigación conducida por los fiscales, con el avance de la Reforma progresivamente se van decantando y dilucidando situaciones vinculadas al procedimiento policial que luego implican la adecuación de las normas de actuación. Por ejemplo, pasan a ser relevantes materias procedimentales, tales como la detención por flagrancia, el ingreso a lugar cerrado, el cumplimiento de órdenes verbales de detención y de las medidas cautelares, el control de la detención y, por último, la investigación de los delitos de común ocurrencia y que no revisten características especiales, entre otros. Esto impacta de manera directa sobre la noción de eficacia de la actuación policial. Hoy, la transparencia del procedimiento penal permite que la opinión pública se forme un juicio parcial sobre el desempeño de la policía y de los diferentes agentes intervinientes (fiscales, defensores y jueces de garantía, entre otros).

No obstante, es cuando se producen hechos en los cuales se cuestiona el proceder policial cuando más se habla de evaluación. En las



últimas tres décadas hay una serie de hitos y episodios que han volcado la mirada de la ciudadanía sobre las policías, cuestionando o aumentando su legitimidad social. Tales son los casos de: Alto Hospicio (2001), del homicida en serie apodado “el Tila” (2002) y muchos otros hechos de alta connotación pública mantienen con cierta frecuencia la mirada sobre el desempeño policial.

No obstante, a la par de esos hechos, cotidianamente las personas miran a las policías, especialmente cuando necesitan información, buscan apoyo, denuncian un ilícito o bien cuando esperan un servicio que –en su opinión– sólo la policía puede dar o prestar. Estas situaciones son más frecuentes de lo que se cree.

En Chile, por ejemplo, según el Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk, en el año 2010 el 36,6% de los encuestados tomó contacto con Carabineros en los últimos 12 meses por diferentes razones. En el caso de la Policía de Investigaciones de Chile, si se consideran las mediciones de los años 2004 al 2007, se puede señalar que probablemente el 10% o 12% tomó contacto con algún funcionario de esa institución en los últimos 12 meses. Así, cerca del 40% de la población ha interactuado con la policía. Eso es bastante, en términos de frecuencia. Se trata de interacciones o contactos cotidianos, carentes de espectacularidad, pero gravitantes desde el punto de vista de las expectativas ciudadanas sobre el desempeño policial.

De esta forma, aun cuando se podría sostener que se ha avanzado en la dirección correcta, cabe advertir también que se acerca el momento en que se debe profundizar

la mirada sobre las policías, sobre sus atributos y sus estándares de trabajo. Casi de manera inevitable, y a pesar de que el tema principal ha sido la suficiencia de las políticas de seguridad urbana, paralelo a ello la labor policial ha ganado relevancia hoy. Esto, ya que en el marco de un proceso de modernización y de reducción de brechas entre políticas públicas gubernamentales y coproducción de seguridad, las policías no se eximen de esa responsabilidad y no pueden permanecer al margen.

Un hecho no menor es que en la última década el imaginario social sobre la policía y su actuación ha ido reproduciéndose sobre la base de expectativas “antiguas” y “nuevas”. Por cierto, no hay uniformidad y, al mismo tiempo, unas son más dominantes que otras. Sin duda, hay un juego de poderes importante que impacta en la actividad policial. ¿Quién podría negar que las expectativas sobre los modelos de actuación policial y el desempeño en particular no son hoy materias importantes?

Por una parte, se observa que desde diversos niveles de las organizaciones policiales, como asimismo especialistas y actores gubernamentales, se patrocinan medidas que aspiran a constituirse en modalidades de actuación, amparando o privilegiando cierto tipo de procedimientos. Por ejemplo, la revisión de los discursos y textos institucionales y gubernamentales evidenciaría que en Chile los términos “policía de proximidad” o “de orientación comunitaria”, “policía orientada a la solución de problemas” o “policía guiada por la inteligencia” son cada vez más frecuentes. Las policías han tomado postura sobre éstos.



Los procesos descritos, aún cuando puedan calificarse como intentos insuficientes e inconclusos, han sido claves en Chile, porque han instalado y alimentado la reflexión sobre los modelos de policía, los estándares de desempeño y los resultados de las políticas. En consecuencia, ineludiblemente cuando la seguridad se construye sobre la base de una política pública, entonces las policías pasan a ser objeto y sujeto de procesos claves relativos a su desempeño.

A lo anterior, se podría agregar que, a la luz de los énfasis de los planes o estrategias de seguridad desde el 2001 a la fecha, el rol concedido a la policía ha sido pendular, destacando entonces procesos de “despolicialización” de las políticas de seguridad ciudadana (promoviendo la participación comunitaria) hasta la “repolicialización”, enfatizando la seguridad pública y el control de los espacios públicos. Cualquiera sea el caso, en las últimas dos décadas las policías han estado envueltas en procesos de políticas de contención y reducción del crimen que han demandado revisión y eventualmente cambios en los procedimientos, especialmente cuando los ciudadanos se convierten en “emergentes” protagonistas. Demostración de eso son los todavía embrionarios procesos de *accountability* y control externo en ambas policías y las denuncias ciudadanas contra la policía -práctica cada vez más frecuente- a través de los medios de comunicación.

3. La medición del desempeño policial

¿Qué es el desempeño policial? Pueden plantearse una serie de distinciones y diferencias respecto a lo que es el “desempeño policial”. En términos generales, se puede hablar de al menos tres líneas de investigación y reflexión, y anticipar, a la vez, que -más allá de cualquier enfoque jurídico o normativo- ante la interrogante ¿cómo cada una de las tres líneas entiende el “buen desempeño” policial?, no se puede esgrimir una respuesta unívoca.

Una de ellas, vincula las “conductas indebidas”, la “mala conducta” y la corrupción en la policía con un amplio espectro de prácticas o comportamientos que -por la vía de los hechos u omisión- distorsionan o perjudican el buen desempeño policial. La etiología del mal desempeño policial identifica factores individuales y factores socio-ambientales, incluyendo el clima laboral y la cultura de la organización (Tudela, 2010b).

Las fronteras entre lo que corrompe el desempeño policial y aquello que no, son difíciles de definir, especialmente si se emplea sólo un enfoque legal del “buen comportamiento” (definido como respeto a las normas y reglamentos de disciplina).

En este contexto, por “conducta indebida” se entiende a la transgresión del comportamiento normalmente esperado o “buen desempeño” de la policía, que incluye desde la calidad de la atención o servicios prestados a las personas hasta las prácticas delictuales comunes, pasando por el abuso de la fuerza o de autoridad hasta las faltas disciplinarias



previstas en los reglamentos internos de los cuerpos de policías (Cano, 2003, 74²). En este sentido, hablar de desempeño “desde la policía” no es difícil, pues cada institución posee lo propio.

Otra línea de análisis se refiere al examen o evaluación del “rendimiento policial”, es decir, se enfoca en medir el rendimiento operativo, el rendimiento institucional o el rendimiento organizativo (SUBSECAR y CIPC, 2008, 9), enfatizando la eficacia y la eficiencia (National Research Council of the National Academies, 2004). Esta línea de estudios se inician en los años 80 y se consolida con publicaciones como las que realizan Sherman et al (1998). Hasta el día de hoy se trata de uno de los principales campos de investigación³.

Una tercera línea nos remite a una perspectiva más amplia. Pues, hay también una serie de prácticas -calificadas como conductas indebidas- que afectan la legitimidad de la acción policial y que se vinculan, en esencia, a la inobservancia de principios, tales como la no discriminación, el buen trato, la eficacia y la calidad de los servicios. En este caso, el buen desempeño se entiende mejor a la luz de los códigos de conducta profesional (Neyroud, 2005, 589), un contexto sociopolítico democrático y la gestión de políticas públicas de seguridad.

De esta forma, el escenario descrito plantea retos a las policías e implica avanzar en el desarrollo y el fortalecimiento de las organizaciones policiales. Estas tendencias, junto a otras, instalan expectativas, tales como el desarrollo de un “buen go-

bierno” (governabilidad) y la “legitimidad social” de un “buen policiamiento” (*good policing*), términos que se han vuelto relevantes y comunes en los últimos años. De cualquier forma, no hay duda que la eficacia policial no se debe entender sólo desde la perspectiva del resultado final, sino de la forma cómo actúa y cumple su misión. Así, se podría pensar que incluso el propio concepto de eficacia policial se asocia a una noción más innovadora de entender la eficiencia y la eficacia (más allá del *management*).

Lo anterior se funda en tres tendencias que se observan con mayor o menor intensidad en Chile y otros países de la región, respecto de la calidad de los servicios policiales y sus efectos:

- a) El rol de la policía en el diseño, ejecución y evaluación de nuevas estrategias de intervención policial (+ eficiencia);
- b) El interés por asegurar la eficacia de la acción policial en el marco de las políticas de seguridad pública y ciudadana y, consecuentemente, la capacidad de lograr el efecto impacto deseado (+ efectividad); y,
- c) El reposicionamiento de la legalidad y la legitimidad social como referentes fundamentales de una organización policial moderna, pues es ahí donde se consolida la función socio-política de una policía (+ eficacia).

Asimismo, también hay procesos graduales que cambian el marco de referencia. En la actualidad convergen dos corrientes que cada día tienen mayor aceptación. Por una parte,

2. Traducción del autor.

3. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Programa UN-Habitat (2011); *Introductory Handbook on Policing Urban Space, Criminal Justice Handbook Series, New York*.



la preocupación por el desempeño policial, en tanto eficacia y contribución a la reducción de la inseguridad objetiva; y, por otra, una visión sociopolítica donde la actuación policial se sujeta a prácticas características de la función policial en democracia. En esta línea, el *accountability* policial dice relación con derechos y obligaciones de la policía, de sus autoridades y de los ciudadanos sobre la vigilancia del comportamiento del personal que la integra y su desempeño. ¿Es, entonces, el desempeño policial objeto de *accountability*?

La policía debe responder tanto a las demandas ciudadanas como a las que formulan las instituciones del sistema. Asimismo, debe ser capaz de resistir o rechazar toda tentación a actuar violando las normas legales y éticas, reglamentos disciplinarios y derechos ciudadanos protegidos constitucionalmente, por muy justificadas que pudieran parecer las situaciones. En relación al uso de la fuerza, se sabe que a los policías se les otorga una facultad que obliga a discernir correctamente su empleo, y que en el trato con los ciudadanos el policía goza de un grado de autonomía profesional pocas veces expuesto a escrutinio público. En otras palabras, en tanto individuos y organización, la policía debe sujetarse al juicio público sobre su desempeño y profesionalismo. De esta forma, se podría decir que un policía no es eficaz cuando tan sólo cumple un mandato legal, sino especialmente cuando alcanza los objetivos de la función policial de una manera tal que el desempeño y la calidad de las actuaciones se vuelven valores en sí mismos, es decir, cuando éstos reflejan verdaderamente los principios de la deontología policial, el profesionalismo y el ethos de la cultura organizacional de la policía. Sin duda también son instrumentales a

su misión fundamental: reducir los delitos. Tarde o temprano, al igual que cualquier funcionario público, son responsables de observar las normas de la sociedad y de “rendir cuenta” de ello.

En esta tercera perspectiva, la labor policial es abordada en el marco de los servicios a los ciudadanos. De esta forma, el desempeño policial es considerado un factor clave y, a la vez, la principal dimensión a observar en la calidad y eficacia de la policía. El desempeño policial involucra, entonces, eficacia, calidad y profesionalismo en el trato y servicio a las personas.

4. ¿Qué se ha medido en el desempeño policial?

Medir el desempeño policial involucra ocuparse no sólo de los enfoques, sino también de las posibles metodologías y herramientas. Sin duda, la definición de índices y descriptores para cada área y tipo de servicio policial es un problema heurístico y, a la vez, epistemológico, es decir, se relaciona con la capacidad de descubrir o investigar formalmente y con las circunstancias históricas y sociológicas que permiten generar conocimiento. Éstas son, sin duda alguna, materias no totalmente resueltas aún. En la práctica, las policías más desarrolladas han hecho importantes esfuerzos en definir proyectos o programas internos de largo aliento para concordar o construir indicadores y sistemas de medición del desempeño policial. A modo de ejemplo, se puede citar el caso de Gran Bretaña, que desde mediados de los 90 inicia un proceso gradual de modernización, en el cual el cambio organizacional y



el mejoramiento de la calidad de los servicios constituyen un binomio inseparable (Home Office, 2006, 55-58).

En otros casos –quizás la mayoría– el interés se ha centrado en mediciones que reflejan el cumplimiento de labores tales como patrullajes, atención de procedimientos y llamadas, recepción de denuncias, violencia policial, asistencia a las víctimas, entre otras actuaciones. No obstante, desde algún tiempo, estos tópicos comienza a ser insuficientes (Roberg et al, 2002, 165-173); adquiriendo más valor el estudio de la vinculación entre liderazgo y el mejoramiento continuo (Long, 2005, 641) y los procesos generadores de cambios organizacionales de diversa naturaleza que benefician las estrategias y actividad policial o *policing* (Robert, 2006). Es por esa razón que se puede afirmar que el estudio del desempeño policial ha sido más fructífero al amparo del monitoreo y el control de gestión (interno) que de la evaluación externa. Aquí hay un déficit importante, cual debemos hacernos cargo.

Hay, por cierto, un sinnúmero de dificultades. Un común denominador es que la información que produce una organización policial para medir su labor (control de gestión interno) no siempre refleja, por ejemplo, las expectativas e intereses del monitoreo y la evaluación de la labor preventiva (externa). La literatura no es abundante, pero es ilustrativa, entre la cual se puede mencionar los estudios de: Candina (2002), Cano (2002), Salamanca (2004), Muniz (2007), Kahn (2004), Roberts (2006) y National Research Council of the National Academies (2004).

A partir de lo anterior, se sostiene que existen distintas nomenclaturas y propuestas de

índices, indicadores y descriptores para medir la gestión policial, especialmente aquellos asociados a las labores preventivas; sin embargo, los que se enfocan en el trato y la relación policía ciudadano son más escasos. Así, las herramientas varían según prioridades e intereses.

5. ¿Cómo se ha medido el desempeño policial en Chile?

Como se señaló, el estudio del desempeño policial ha sido más fructífero al amparo del monitoreo y el control de gestión (interno) que de la evaluación externa, aun cuando se trata de dos dimensiones y actividades que deben dialogar y complementarse. Hablar de desempeño policial desde la policía no es difícil. No ocurre lo mismo cuando se intenta abordar “desde afuera”. Las necesidades “externas” a la organización suelen estar muy enfocadas en la información para monitorear la evolución de la criminalidad y el resultado de la actividad policial. Pero, esa es sólo una de las dimensiones necesarias. También están aquellas que se refieren a la calidad de los servicios a los ciudadanos. ¿Qué relaciones hay entre la percepción social del desempeño policial y el clima de inseguridad o estado de la seguridad subjetiva? y ¿cuáles son los posibles impactos en ciudades y barrios?

No se encuentra literatura e información abundante sobre la materia, excepto estudios que revelan que las estrategias policiales de acercamiento a la comunidad (policía de proximidad) reducen la inseguridad en los residentes (Frühling, 2008, 30). A lo señalado, se agrega que estudios recientes demuestran



que tanto el desempeño como las estrategias de actuación (policiamiento o policing) son claves para la legitimidad y valoración social de la policía (Carrión, 2007; Marenin, 2005; Mawby, 2005; Organization for Security and Co-operation in Europe, 2008; Tudela, 2008; Waddington, 2005). Al mismo tiempo, encuestas indican que la confianza en la policía y la valoración de su labor dependen tanto de la victimización como de la naturaleza y de la calidad de la interacción de la policía con los ciudadanos y las comunidades. Por ejemplo, en una escala de 1 a 7, los latinoamericanos evalúan la confianza en la policía en 3,7. En este caso hay una relación inversa entre la victimización y la confianza en la policía (Higuera, 2009, 22). Por su parte, el abuso policial y/o colusión con el crimen son factores que inciden en la inseguridad (Organización de Estados Americanos, 2008, 50). Así, diversos elementos permiten sostener que la calidad de los servicios policiales y, por supuesto, los modelos de gestión policial son objeto de crítica y cuestionamiento y están en el centro de la discusión sobre el correcto desempeño de la policía hoy.

Sin embargo, en nuestro contexto nacional hay escasos avances y las evaluaciones —especialmente en materia de gestión policial— son pocas. Hay dificultades metodológicas y de acceso a datos relevantes, especialmente al observar la amplitud de funciones y tareas. Por ejemplo, hay que asumir que la policía día a día no sólo hace lo que la norma establece, sino que mucho más aún y que en ocasiones se desconoce. Por otra parte, la medición de la labor policial, del desempeño y de su eficacia —desde una perspectiva

externa y orientada a la gestión de políticas de coproducción—, es difícil de realizar si no se poseen sistemas de registro orientados a facilitar el monitoreo, el control de gestión y la evaluación de resultados.

Se puede decir, no obstante, que Chile es uno de los pocos países de la región que cuenta con una trayectoria de casi una década de “levantamientos” periódicos de datos de encuestas que ayudarían a estudiar y medir el desempeño policial. Si bien no se trata de líneas sistemáticas de investigación, hay ciertamente un caudal de datos no procesados. Específicamente, se trata de estudios demoscópicos sobre ambas policías, que se enfocan en las áreas de servicio y el progreso en materias de cambio organizacional (ejemplo: Policía de Investigaciones de Chile, PDI) o bien en programas de prevención (Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile)⁴. Por ejemplo, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), en sus versiones 2003 y 2005 hizo una serie de consultas respecto a las labores y valoración de ambas policías. Pero, luego se dejó de reunir información a través de este medio.

En resumen, en la mayoría de los casos se trata de encuestas que consultan la percepción de las personas sobre la labor de la policía contra la delincuencia y el nivel de confianza. Ésta ha sido la tónica cuando se trata de instrumentos internacionales que permiten ciertas comparaciones.

En efecto, estudios como el Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas (Latin American Public Opinion Program, LAPOP) y el Baró-

4. Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2003, 2005 y 2006; la Encuesta de Percepción y Evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile (2003, 2007 y 2009), ambas en <http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas.html>, y el Índice Paz Ciudadana – Adimark GfK (2001-2011) en: <http://www.pazciudadana.cl/pubs.php?show=IND>.



metro Iberoamericano de Gobernabilidad suelen incluir 1 ó 2 preguntas sobre la policía. Así, dichas fuentes permiten afirmar que ambas policías en Chile gozan de una posición privilegiada en relación a sus pares en los demás países.

Por ejemplo, el Barómetro de Las Américas 2010 informa que en una escala de 0-100, donde 0 es "nada confiable" y 100 es "muy confiable", la media en Chile se ubica en la cúspide del ranking con 70,7 puntos⁵ (65,7 puntos en el año 2006), seguido de Canadá (62,6 puntos), mientras que en el extremo inferior se encuentra Argentina (30,6 puntos). Recientemente, el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2011⁶ muestra que en Chile el 67% de la población mayor de 18 años confía en la policía.

Así, ambas policías aparecen como aquellas instituciones en las que los chilenos depositan mayor confianza. Por ejemplo, la ENUSC 2009 muestra que el 47,2% de las personas afirma tener mucha confianza en Carabineros, seguido del 46,5% que tiene "mucha confianza" en la Policía de Investigaciones. Pero, luego de esa medición, que se venía haciendo desde hace un par de años, no se ha realizado otra.

Esto plantea un escenario difícil, caracterizado por la escasa información y la abundancia

de afirmaciones que no se sostienen en la evidencia. Por ejemplo, respecto del desempeño policial suele afirmarse que depende de diversas variables, tales como la existencia de recursos, el tipo de entrenamiento⁷, la estrategia policial y la cantidad de efectivos, entre otros. Al respecto, en Chile hay poca evidencia, pero pueden citarse estudios hechos en otros países y despejar algunos mitos.

En este contexto es importante tener presente que el ingreso de grandes contingente de nuevos reclutas-alumnos presenta desafíos distintos, no sólo aquellos de tipo logístico, sino que también para garantizar y supervisar la calidad del entrenamiento. En la mayoría de los países de la región el "populismo punitivo" y la "mano dura" han sido variables constantes que amparan aumentos de dotación policial, especialmente en situaciones que algunos interpretan como respuestas urgentes a escenarios críticos de inseguridad ciudadana, olvidando que -si bien el número de policías en algunas circunstancias es importante- lo es sólo hasta cierto punto. En aquellas situaciones que se privilegia la cantidad, entonces la calidad de la formación policial y el servicio policial se ponen en riesgo.

El número de policías no se traduce necesariamente en un menor porcentaje de victimización o delitos (Waller, 2008), las estrate-

5. Ciertamente la encuesta se aplicó a las pocas semanas del terremoto del 27 de febrero. Como comentan los autores del informe, es posible que la actitud de la población haya estado fuertemente influida por la labor de la policía después del desastre (Ahmad, N. et al, 2011, p. 3, nota 5).

6. Encuesta telefónica de 1.011 casos realizada entre marzo y abril de 2011 Ver: <http://www.cimaiberoamerica.com/historial.html>

7. La formación de valores amparados en la ética y la deontología policial es fundamental en el desempeño futuro. Ésta debe abordarse no sólo al comienzo de la carrera policial, sino también durante todo el ciclo profesional del policía (refuerzo y profundización). La formación rigurosa en ética puede mejorar el conocimiento de los recursos legales que los policías tienen a su disposición, disuadiéndolos de acudir a métodos ilegales para cumplir sus objetivos institucionales. Al respecto, cabe destacar que durante los años 90 diversas instituciones introducen cursos de ética y derechos humanos en el currículo de la etapa de instrucción inicial, pero en algunos casos las estadísticas y encuestas de los últimos años no reflejan una disminución significativa en materia de violencia, corrupción o mal desempeño policial (Seligson y Smith, 2010).



gias policiales son más importantes (National Research Council, 2004, 217 y ss). A pesar de esto, la creencia de una estrecha asociación entre el número de policías y la eficacia en el control del delito es muy popular. En América Latina, entre las políticas consideradas más efectivas para combatir el delito, el aumento del número de efectivos en la calle es la creencia más extendida. En la región el 56% de la población considera que es la medida más apropiada. Luego, sigue el aumento de penas por delito (40%) (Latinobarómetro, 2010). En Chile, según la misma fuente, el 66% de la población coincide con esta afirmación. Al respecto, la ENUSC 2010 revela que 1 de cada 4 personas encuestadas estima que aumentar la vigilancia policial mejoraría, en mayor medida, la seguridad en su barrio (24,1%), seguido de “desarrollar medidas para aumentar el empleo juvenil” (11,6%)⁸.

Sin embargo, la evidencia para respaldar esas afirmaciones es reducida. Sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1996, Benavente y Cortés (2003, 77, 78 y 79) señalan que la probabilidad de ser víctima está relacionada con la edad y su escolaridad, que el ingreso y el nivel de riqueza del barrio también están asociados y que las mujeres tienen menos probabilidad de ser víctimas. Luego, afirman que el grado de vulnerabilidad de la persona disminuye si la densidad policial de la comuna aumenta. De esta forma, la presencia policial tendría un efecto disuasivo significativo, pero a la vez señalan que los aumentos en la dotación policial no están asociados a un incremento en la probabilidad de denunciar.

Más tarde, empleando la encuesta ENUSC 2003, Benavente y Turén (2011) afirman

–respecto de la dotación policial– que el número de carabineros de la comuna sí permite disminuir la probabilidad de sufrir un crimen. Los autores señalan que es fundamental el impacto de la dotación policial, es decir, que la densidad de carabineros afecta negativamente la probabilidad de ser víctima de algún delito. No obstante, a diferencia de lo señalado en el anterior estudio –en base a otra muestra– señalan que afecta positivamente la probabilidad de denunciar el delito. Finalmente, mediante modelos de conteo, la efectividad policial es nuevamente puesta a prueba y ambos estiman que la dotación policial afecta negativamente la frecuencia de delitos, es decir, habría menos victimización.

No obstante lo afirmado, y más allá del modelo y análisis estadístico, sin duda lo que puede ser verdad para una situación general, puede que no sea correcto para algunas situaciones o territorios específicos.

En rigor, se sabe poco sobre el desempeño policial, pero hay abundantes datos sobre percepciones relativas a esta materia. En ocasiones se suelen confundir los niveles de confianza con la evaluación de la labor policial. Aun cuando que se trata de tópicos distintos, lamentablemente no se puede hacer un cruce para medir la relación entre ambas respuestas porque ninguna de las encuestas en Chile considera ambas variables, lo que no deja de llamar la atención.

En cuanto a la evaluación de las instituciones policiales el Índice Paz Ciudadana – Adimark GfK (2000-2010) recoge datos sistemáticamente. De éstos se desprende –como se refleja en las Tablas N° 1-3– que ambas policías tienden a obtener calificaciones semejantes y

8. Considera el total de ambas menciones, pregunta N° 11.



que hay períodos de aumento y de disminución. Por ejemplo, para ambos casos la nota más alta se alcanza en junio del año 2008, mientras que en el año 2010 ambas tienen el mismo resultado.

Tabla N° 1: Evaluación de las instituciones policiales respecto de la delincuencia Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk (2000-2010)

	may-00	abr-01	jun-02	jun-03	jun-04	jun-05	jun-06	jun-07	jun-08	jul-09	anual 2010
Carabineros	5,2	5,2	5,0	5,0	5,2	5,1	5,0	5,0	5,6	5,4	5,2
Policía de Investigaciones	4,7	4,9	4,7	4,7	4,8	4,8	4,8	5,0	5,3	5,1	5,2

Fuente: Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk, 2000-2010

En cuanto al perfil de las personas, hay diferencias entre ambas instituciones y hay variaciones no menores según variables independientes. Así, el género, la edad, el nivel socioeconómico, la realización de una

denuncia o no, el nivel de temor y la condición de que el encuestado o un miembro del hogar haya sido víctima de delito es significativo en la valoración o calificación de la labor policial.

Tabla N° 2: Evaluación de las instituciones respecto de la delincuencia. Nota promedio en escala de 1 a 7, Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk (2010)

	Sexo		Edad					Nivel Socioeconómico		
	Hombre	Mujer	18 a 25	26 a 30	31 a 40	41 a 55	56 y más	Alto	Medio	Bajo
Carabineros	5,1	5,3	4,8	4,9	5,1	5,2	5,6	5,2	5,1	5,3
Policía de Investigaciones	5,1	5,3	5,2	5,1	5,1	5,1	5,4	5,1	5,2	5,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk, 2010 (N=9.188 entrevistados).



Tabla N° 3: Evaluación de las instituciones respecto de la delincuencia Nota promedio en escala de 1 a 7, Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk (2010)

	Denuncia		Índice de Temor			Víctima		Total
	No	Si	Bajo	Medio	Alto	Sí	No	
Carabineros	5,3	4,9	5,6	5,2	4,7	4,9	5,4	5,2
Policía de Investigaciones	5,3	4,9	5,5	5,2	4,8	5,0	5,4	5,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk, 2010 (N=9.188 entrevistados).

6. Índice de desempeño policial

Para profundizar en el conocimiento sobre la labor policía, su desempeño y su incidencia en el clima de seguridad, Fundación Paz Ciudadana introdujo en sus estudios del año 2010 una batería de preguntas, para generar un índice de desempeño. Así, el “índice de desempeño policial” es una construcción o medida estadística diseñada para poner de relieve cambios en la variable “percepción de desempeño” con respecto al tiempo, situación geográfica, ingreso o cualquier otra característica socio-demográfica. Este índice de percepción permite conocer la valoración de la sociedad, según perfiles, sobre la labor de la policía. Éste se compone de tres variables:

- Si la persona hizo o no la denuncia⁹
- Satisfacción de las personas que denuncian con la actuación de la policía después de denunciar¹⁰

- Satisfacción de las personas con la labor de la policía en su barrio¹¹.

Estos tres indicadores se asocian al desempeño policial y están altamente interrelacionados. La Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ENICRIV) y estudios a partir de esa encuestas relevan que en países donde se denuncian menos delitos, las opiniones de las víctimas sobre el trato que reciben es menos favorable, al igual que la opinión general sobre la efectividad policial (Van Dijk et al, 2008, 157). Nuestro interés aquí es confirmar dicha afirmación.

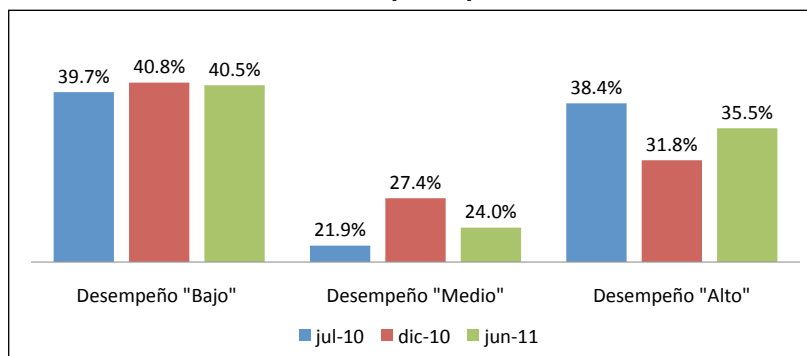
Aplicada esta herramienta en las últimas tres encuestas de Fundación Paz Ciudadana – Adimark Gfk (julio y diciembre de 2010; y junio de 2011), la comparación de las primeras mediciones permite establecer algunas apreciaciones relevantes en relación a su evolución en el tiempo (julio y diciembre de 2010) y distribución en la población.

9. Ud. o la persona que fue víctima de esta situación, ¿hizo una denuncia a la autoridad? : Sí/No.

10. ¿Quedó satisfecho con la actuación de Carabineros o Investigaciones después que denunció el hecho? (escala de notas 1 a 7, donde 7=Muy Satisfecho y 1=Muy Insatisfecho).

11. ¿En general, cuán satisfecho o insatisfecho está Ud. con la labor de la policía en su barrio? (escala de notas 1 a 7, donde 7=Muy Satisfecho y 1=Muy Insatisfecho).

Gráfico N° 1: Índice de desempeño policial (2010-2011).



Fuente: Índice Fundación Paz Ciudadana – Adimark Gfk, junio 2011.

En los últimos 18 meses cerca del 40% de la población mayor de 18 años considera "bajo" el desempeño policial. Alrededor del 25% lo califica como "medio" y el 35% estima que es "alto". Las variaciones entre cada medición no son estadísticamente significativas¹².

Por una parte, al interrogarnos por la relación entre índice de desempeño y las notas o calificación que hacen las personas sobre la labor de las dos policías, del cruce de ambas varia-

bles –desempeño y nota– se puede sostener que efectivamente hay una relación positiva, es decir, a mayor valoración del desempeño policial, entonces mejor nota. Naturalmente entre ambas instituciones existen diferencias. A modo de hipótesis se puede suponer que esto se explica por la frecuencia de contacto. En efecto, mientras Carabineros recibe cerca de 94% de las denuncias, la Policía de Investigaciones recibe el 6%.

Tabla N° 4: Índice de desempeño policial (alto, medio, bajo) según nota por la labor contra la delincuencia y policía (2010-2011)

	Índice de desempeño policial/Carabineros				Índice de desempeño policial /Policía de Investigaciones		
	Bajo	Medio	Alto		Bajo	Medio	Alto
jul-10	3,9	5,4	5,9	jul-10	4,1	5,4	5,8
dic-10	3,8	5,0	5,8	dic-10	4,3	5,0	5,4
jun-11	3,7	5,0	5,9	jun-11	4,1	5,0	5,6

12. Para estos cálculos se consideran submuestras (sólo los que han denunciado y contestan las demás interrogantes): 605 hogares en junio de 2010, 853 hogares en diciembre de 2010 y 864 hogares en junio de 2011.

Tabla N° 5: Calificación promedio de la actuación de las policías (2010-2011) según institución y tipo de contacto (situación del encuestado).

	Total país	Hogar NO víctima	Hogar víctima	
			No denuncia	Sí denuncia
PDI jul-2010	5,3	5,4	5,1	5,0
PDI dic-2010	5,1	5,4	4,9	4,8
PDI may-2011	5,2	5,3	5,0	4,9
Carabineros jul-2010	5,4	5,5	5,1	5,0
Carabineros dic-2010	5,1	5,3	4,8	4,7
Carabineros may-2011	5,2	5,4	5,0	4,8

Fuente: Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk, junio 2011.

De la tabla anterior se puede inferir que en la medida que las personas toman contacto con miembros de la policía para denunciar, por el hecho de que él o algún miembro del hogar haya sido víctima, entonces la evaluación es más baja. De otra forma, si la persona no ha tenido contacto directo con la policía, entonces la calificación es mejor.

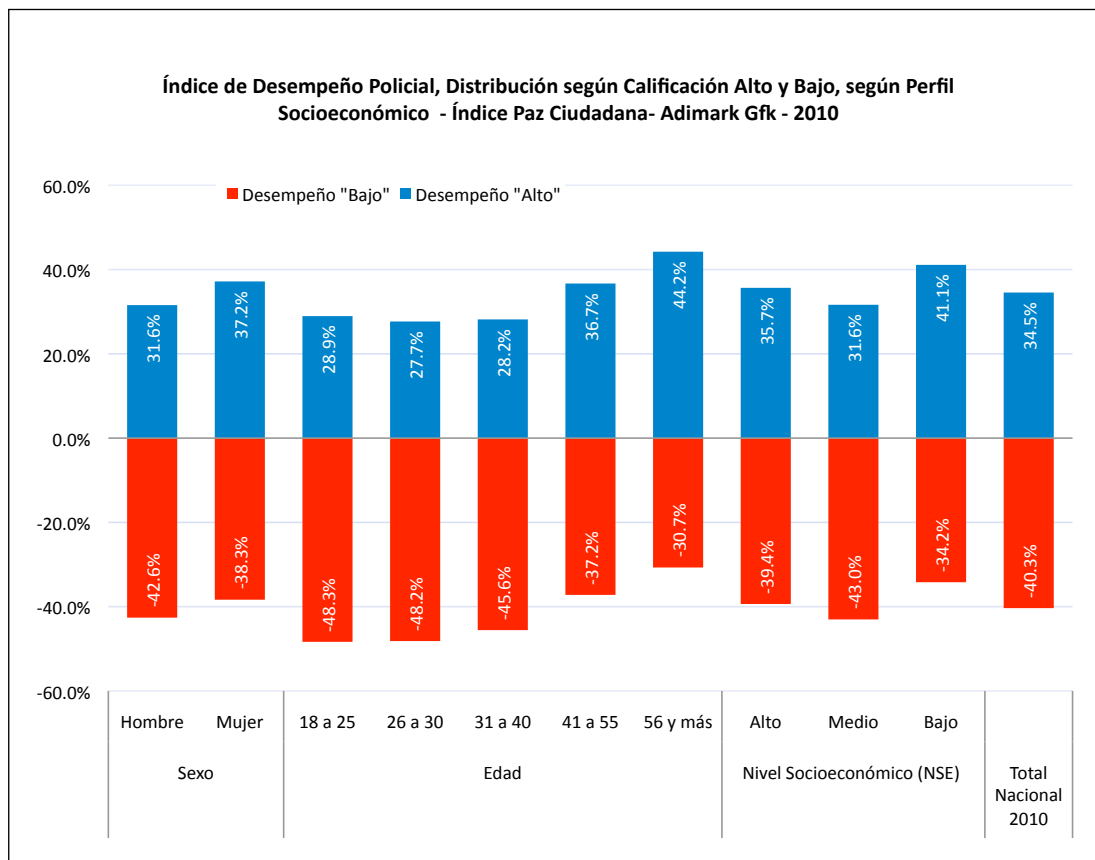
En consecuencia, a partir de lo descrito se podrían hacer un conjunto de reflexiones e hipótesis de trabajo. En primer lugar, llama la atención que el contacto con la policía se traduzca en una peor evaluación. De ser así, entonces se enfrenta un problema importante en relación a la calidad del servicio policial, trato o respuesta que recibe una persona al

momento en que estampa una denuncia por algún delito. Si esta experiencia es negativa, entonces surge aquí un gran desafío para ambas policías, pues algo está sucediendo durante o después del hecho que se traduce en un grado importante de insatisfacción ciudadana y que incide negativamente sobre la percepción o valoración del desempeño policial.

6.1. Perfil de las personas que califican como bueno/malo el desempeño de la policía

Más allá del contacto con la policía, el índice de desempeño policial –desagregado según perfil de los encuestados– revela diferencias importantes.

Gráfico N° 2



En el caso del “desempeño alto”, según el género, la diferencia es estadísticamente significativa, concentrándose en las mujeres. Algo similar ocurre con la edad (56 y más años) y el nivel socioeconómico bajo. Por su parte, en el caso del “desempeño bajo” la edad es significativa (en los tramos de 18 a 40 años) y el nivel socioeconómico medio¹³.

6.2. Distribución geográfica del Índice de desempeño policial

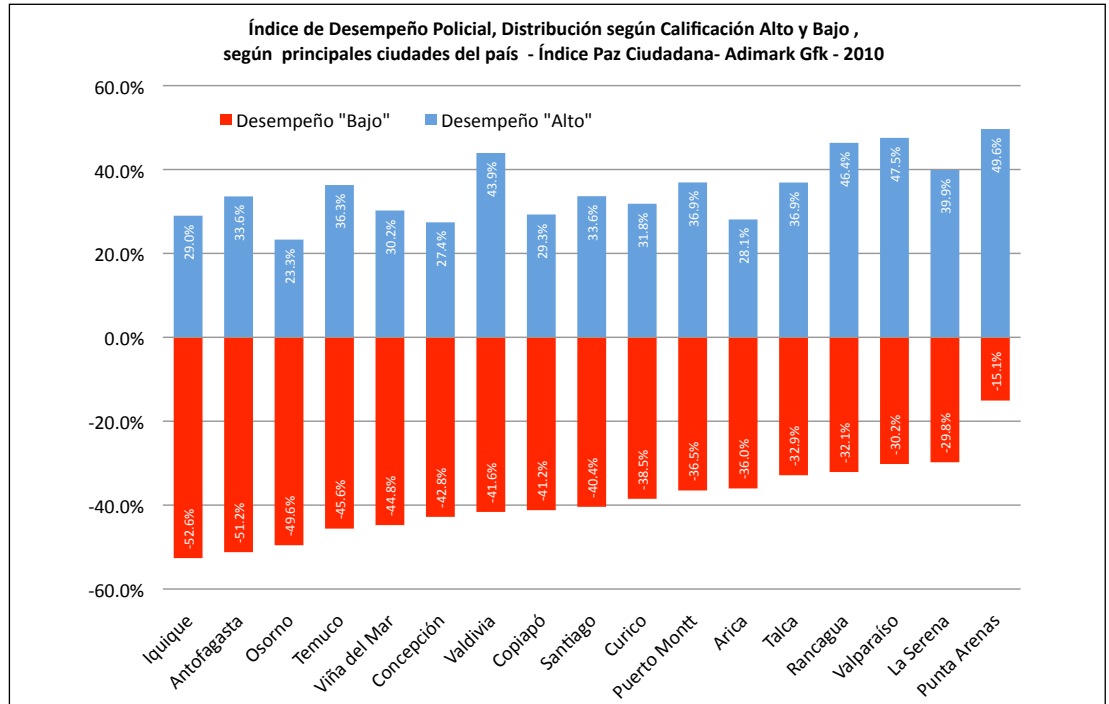
Sin duda el análisis estadístico permite discriminar según el perfil de los encuestados que fueron víctimas y que denuncian. Pero como se señaló anteriormente, lo que puede ser ver-

dad para una situación general, puede que no sea según territorios específicos. Esa es la conclusión a la que se arriba cuando se desagrega la información según comunas del Gran Santiago y principales ciudades del país.

En el año 2010 ciudades como Iquique (52,5%), Antofagasta (51,6%) y Osorno (49,6%) se ubican entre las tres con más alto porcentaje de personas que perciben como “bajo” desempeño policial; mientras que Punta Arenas (49,6%), Valparaíso (47,5%) y Rancagua (46,4%) encabezan el ranking de las ciudades donde los porcentajes de “desempeño policial alto” son más elevados.

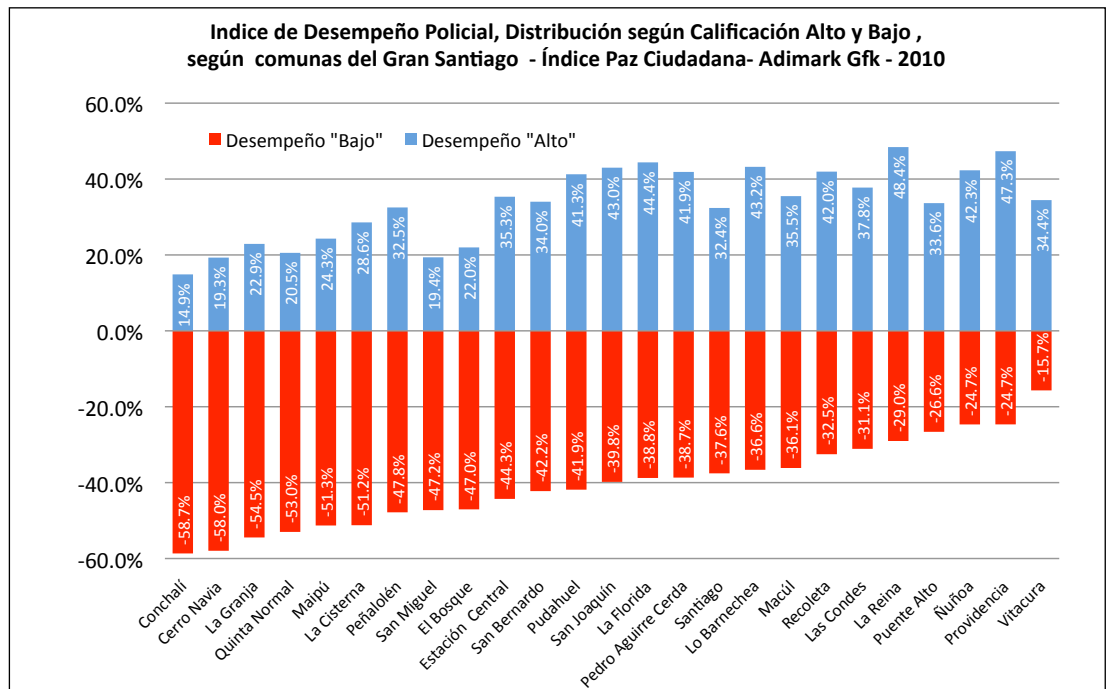
13. Los resultados se basan en pruebas bilaterales con un nivel de significación 0,05.

Gráfico N° 3



Otra característica, que se infiere del análisis por comunas, es que –comparativamente– las comunas del Gran Santiago muestran mayor variación en relación a las mediciones o porcentajes de ambas categorías.

Gráfico N° 4



En el Gran Santiago las comunas del sector poniente de la ciudad (Conchalí 58,7%; Cerro Navia 58,0%; La Granja 54,5%; Quinta Normal 53,0%, Maipú 51,3% y La Cisterna 51,2%) se ubican entre las 6 con más alto porcentaje de personas que perciben como “bajo” desempeño policial; mientras que La Reina (48,4%); Providencia (47,3%); La Florida (44,4%); Lo Barnechea (43,2%) y San Joaquín (43,0%) encabezan el ranking de aquellas donde los porcentajes de “desempeño policial alto” son más elevados. Es decir, principalmente comunas del sector oriente de la ciudad.

De esta forma, el índice de desempeño policial nuevamente da luces sobre una distribución diferenciada cuya variable independiente o explicativa se desconoce aún. Probablemente, la percepción de inseguridad o nivel de temor podría ser, junto a otros

–como la calidad del servicio policial, el trato que reciben las personas¹⁴, así como la “densidad policial” (policías por población residente y flotante en una comuna)– también uno de los factores que más inciden.

Lamentablemente, la información disponible sólo permite revisar el primer factor (nivel de temor) y siempre a modo de hipótesis que requiere un ejercicio de comprobación mayor y más complejo que el realizado aquí. No obstante, para los otros factores que a modo hipotético se asigna relevancia, no existen ni datos ni metodologías para su estimación. Entonces, hay un enorme reto para despejar dudas y comprobar hipótesis que, aun cuando puedan ser razonables, su validación debe sustentarse en la evidencia para traducirse en conocimiento útil.

6.3. Desempeño policial y nivel de temor

Tabla N° 6: Relación nivel de temor y percepción del nivel de desempeño policial (2010) (N= 1.458 encuestados en el año 2010).

		Total nacional	Datos de clasificación: índice de temor		
			Bajo	Medio	Alto
Percepción sobre el desempeño policial	Desempeño bajo	40,3%	20,1%	39,7%	48,4%
	Desempeño medio	25,1%	21,7%	26,4%	22,4%
	Desempeño alto	34,5%	58,2%	33,9%	29,2%

El índice de desempeño policial se comporta de manera distinta según el nivel de temor de las personas. Así, a mayor temor la evaluación de desempeño policial es más baja. Ciertamente, no es posible referirse respecto de la relación de causalidad, pero sí se pue-

14. Sobre el trato de la policía a las personas, el Latinobarómetro 2010 muestra que en la región el 27% estima que recibirá un trato “igualitario”, mientras que en Chile este porcentaje llega a sólo 35%, precedido de Uruguay (56%), Brasil y Argentina (ambos con 40%).

de afirmar que aquí se encuentra un foco de tensión importante desde el punto de vista de la calidad de los servicios policiales, pues se trata de un grupo de personas que muestran atributos comunes: han sido víctimas de delito, que denuncian, que se ubican en un rango de temor alto (índice) y que califican como bajo el desempeño policial (índice).

De esta forma, hay alguna evidencia –precaria todavía– para sostener que hay relación entre la percepción social del desempeño policial y el clima de inseguridad o estado de la seguridad subjetiva en los territorios. No obstante, esta es una línea de investigación que debe explorarse mucho más.

6.4. Percepción del desempeño policial y su impacto sobre las conductas frente al delito

Si bien el Índice de Desempeño Policial se construye sobre la base de personas que fueron víctimas de robo y hurto y que, además, denunciaron, no es menos relevante explorar otras relaciones o situaciones que se asocian al problema del mal desempeño policial. Se habla de un “efecto contagio”. Esto, porque podría pensarse que si el imaginario social o representación social del buen o mal desempeño existe y es distinto en cada territorio, ciudad, comuna o barrio, entonces es posible que éste contamine o incida en las actitudes y conductas relativas a la actuación de las personas frente al delito, ya sea desarrollando conductas de autoprotección o bien no denunciando, especialmente si el entorno social de las personas refiere un clima social o percepción dominante de “mal desempeño”.

Es decir, ¿tiene la percepción del desempeño policial relación con conductas frente a delito, especialmente en personas que habiendo sido víctimas no denuncian (cifra negra) o bien que no han sido víctimas de delito?, ¿hay elementos que permitirían fundar una hipótesis y estimar eventuales consecuencias de la experiencia de contacto de las personas con la policía y de los juicios y valoraciones que éstos hacen sobre el desempeño de la policía?

La respuesta a estas interrogantes podrían dar luces sobre la importancia y naturaleza de los esfuerzos a realizar para mejorar la percepción de desempeño de la policía, dadas las consecuencias negativas que tendría el hecho que el 40% de la población víctima de delito y que, a su vez, denuncia en los años 2010 y 2011 califiquen mal la labor de la policía.

El análisis de los estudios del año 2010 y 2011 confirman que ambas hipótesis son razonables y se apoyan en la evidencia estadística.

6.4.1. Desempeño policial y cifra negra

El análisis estadístico orientado a identificar y medir la relación entre “cifra negra” en hogares víctimas de robo y porcentaje de personas que califican como bajo el desempeño de la policía en comunas de la Región Metropolitana y las principales ciudades consideradas en la muestra nacional de las encuestas de los años 2010 y 2011 (Anexo N° 1) revela que existen correlaciones inversas y directas, según sea la unidad de observación.

En la muestra del año 2010, para el caso de las comunas del Gran Santiago el coeficiente de correlación¹⁵ es positivo y alcanza a 0,606900642 entre las variables “desempeño policial bajo” y “cifra negra”.

Por su parte, en las principales ciudades (incluido el Gran Santiago) el coeficiente de asociación es bajo (-0,215794192). Sin embargo, al considerar la variable “desempeño policial alto”, entonces se evidencia que la asociación es mayor y negativa (-0,53830301). Es decir, a mayor percepción de “desempeño policial alto”, entonces menor “cifra negra”.

De esta forma, se puede afirmar que existe relación, pero esto no sucede de igual forma en todos los casos. En el Gran Santiago la percepción del desempeño policial bajo es concomitante con la baja probabilidad de denunciar un delito (Gráfico 2), especialmente en comunas como Cerro Navia, La Granja, Conchalí, Maipú y La Cisterna, es decir, en

comunas de sector poniente de la ciudad.

En las principales ciudades el análisis indica que la percepción de bajo desempeño no explicaría el comportamiento general de la cifra negra en la muestra nacional, pero en algunos casos – especialmente Iquique y Osorno – se ubican en el cuadrante de ciudades donde hay alto porcentaje de cifra negra y alto porcentaje de bajo desempeño policial (Gráfico 3). En consecuencia, esto lleva a pensar en la existencia de otras variables o factores, pero no se sabe cuáles, siendo necesario un levantamiento de información que permita analizar mejor esta situación. La relación observada (Gráfico 4) indica que a mayor percepción de desempeño policial alto, menor porcentaje de cifra negra (por ejemplo: Punta Arenas y Valdivia)

Las gráficas de dispersión a continuación permiten visualizar estos hallazgos.

15. El coeficiente de correlación provee una medida de como dos variables aleatorias están asociadas en una “muestra”. Es también una medida de la intensidad de la relación lineal entre X e Y.

Gráfico N° 5: Distribución de Comunas de la Región Metropolitana de Santiago según porcentaje de cifra negra (no denuncia) e índice de percepción de desempeño policial "bajo"

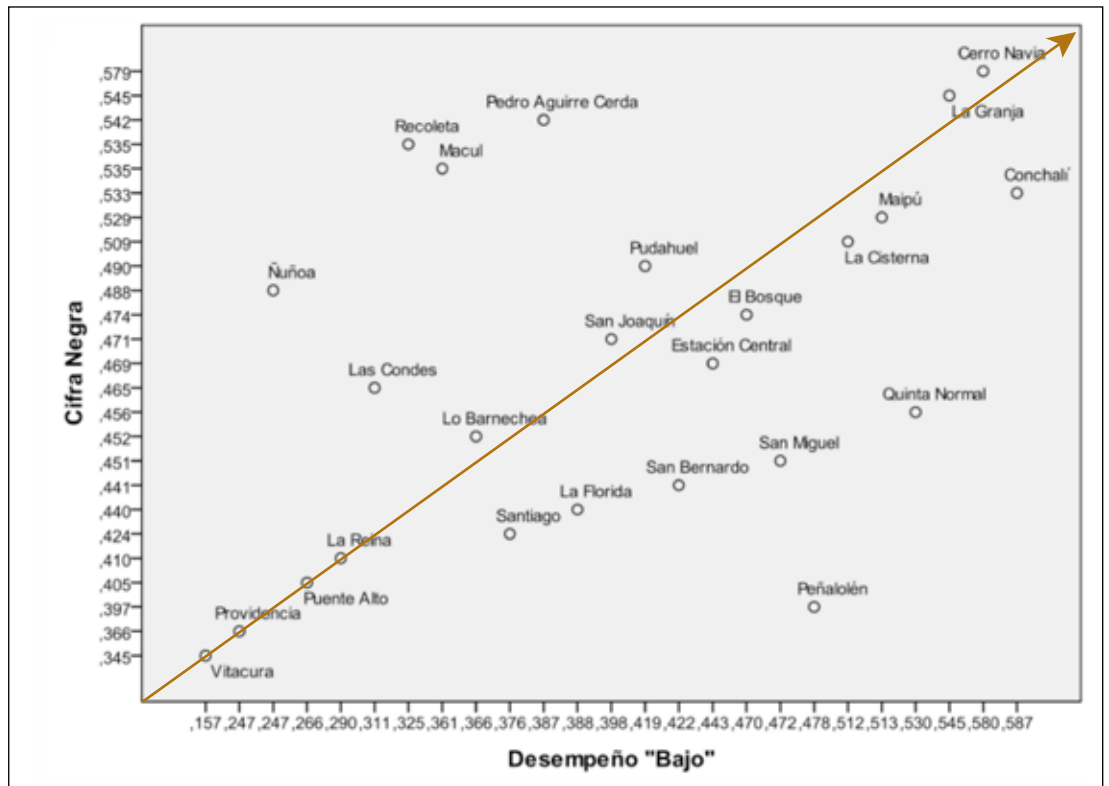


Gráfico N° 6: Distribución de principales ciudades del país según porcentaje de cifra negra (no denuncia) e índice de percepción de desempeño policial "bajo"

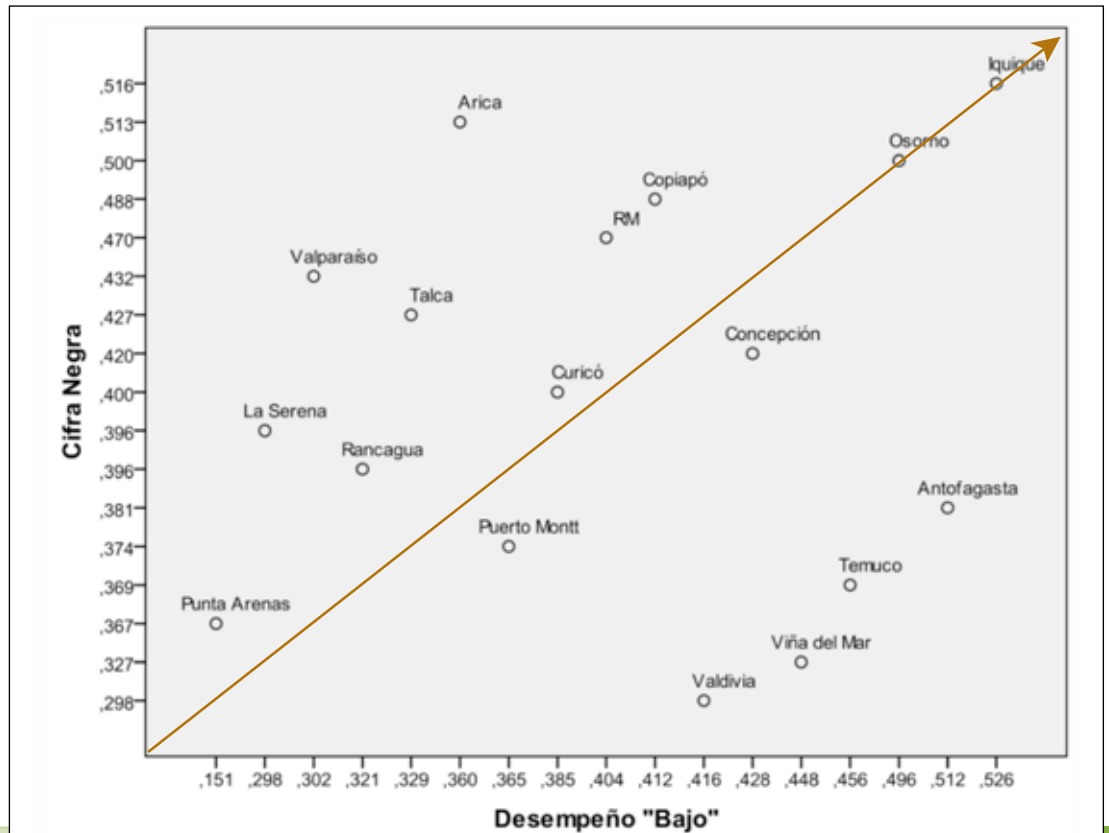
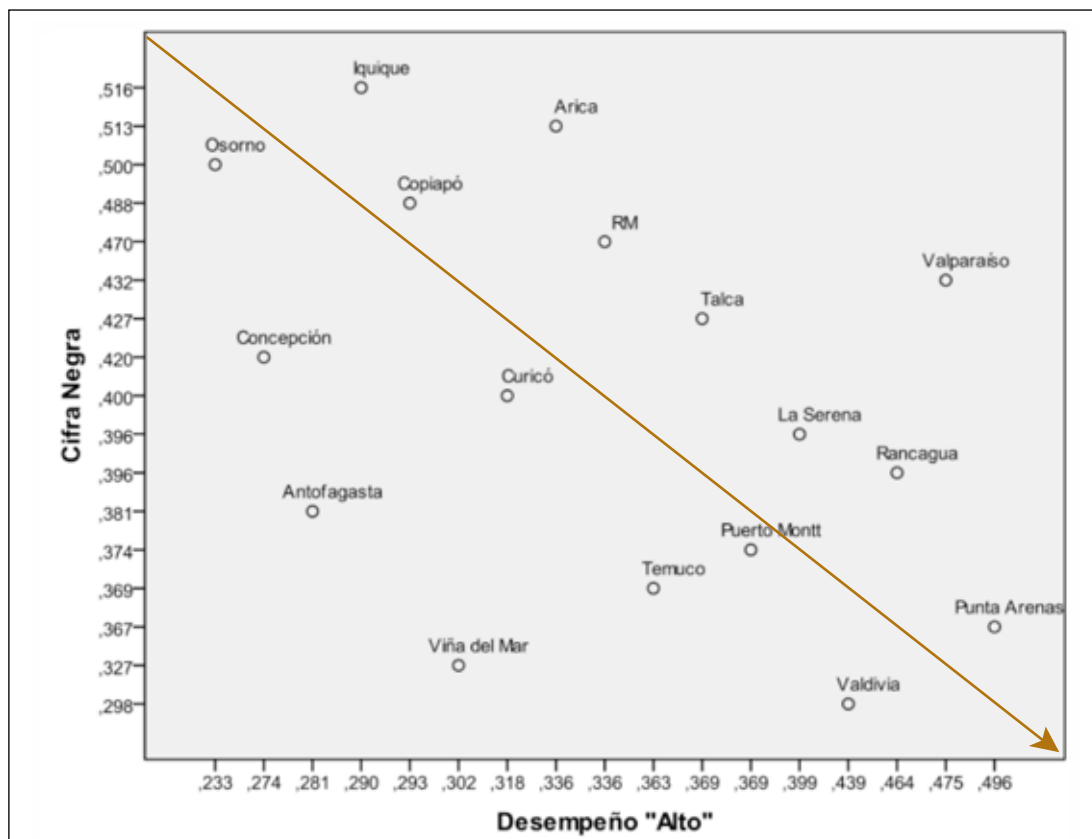


Gráfico N° 7: Distribución de Principales ciudades del país según Porcentaje de Cifra Negra (no denuncia) e Índice de Percepción de Desempeño Policial "Alto".



En síntesis, ante la interrogante si la percepción del desempeño policial se relaciona con conductas particulares frente a delito, especialmente en personas que habiendo sido víctimas no denuncian (cifra negra), la respuesta es afirmativa, particularmente para el caso del Gran Santiago; mientras que en las principales ciudades también se evidencia que hay relación.

6.4.2. Desempeño policial y medidas de autoprotección

En cuanto la relación que puede tener la percepción social sobre el desempeño policial y las conductas para evitar ser víctima de de-

lito, las últimas dos encuestas de Fundación Paz Ciudadana (diciembre de 2010 y junio de 2011) arrojan luces interesantes y confirman la necesidad de abordar programas orientados a mejorar a calidad de los servicios.

Del total de personas que dejan de salir a ciertas horas o que dejan de ir a ciertos lugares (Tabla N° 7a y b) los porcentajes son más bajos cuando no se trata de personas que han sido víctimas y que denuncian. Pero, si las personas se ubican según las categorías del índice de percepción del desempeño policial, los porcentajes son más altos cuando el desempeño policial es "bajo"¹⁶.

El test de diferencia estadística al comparar

16. En todas las categorías los porcentajes son más altos que el total nacional porque se trata de personas que han sido víctimas de delito y han denunciado ante la policía.

Tabla N° 7a: Relación entre medidas para evitar ser víctima de delito y percepción del nivel de desempeño policial (2010 y 2011)

		Índice desempeño policial			Total nacional
		Bajo	Medio	Alto	
Ha dejado de salir a ciertas horas	jul 10	67,1%	61,7%	56,5%	49,5%
	jun-11	80,8%	75,8%	70,2%	61,8%

Tabla N° 7b: Relación entre medidas para evitar ser víctima de delito y percepción del nivel de desempeño policial (2010 y 2011)

		Índice desempeño policial			Total nacional
		Bajo	Medio	Alto	
Ha dejado de ir a ciertos lugares	jul 10	69,9%	68,1%	58,0%	52,8%
	jun-11	79,4%	80,4%	71,3%	62,2%

la calificación del desempeño policial con la conducta de dejar de salir a ciertas horas y dejar de ir a ciertos lugares, como se muestra en la Tabla N° 8 y 9 (Anexo N° 2) es significativo. A partir de ellas se puede afirmar lo siguiente:

- Las personas que califican como “bajo” el desempeño de la policía con mayor frecuencia dejan de salir a ciertas horas (67,1% en el año 2010 y 80,8% en el año 2011). Por el contrario, aquellos que menos dejan de salir a ciertas horas son los que califican como “alto” el desempeño de la policía (43,5% en el año 2010 y 29,8% en el año 2011).
- Las personas que califican como “bajo” el desempeño de la policía con mayor frecuencia dejan ir a ciertos lugares (69,9% en el año 2010 y 79,4% en el año 2011).

Por su parte, aquellos que menos dejan de ir a ciertos lugares son los que califican como “alto” el desempeño de la policía (42% en el año 2010 y 28,7% en el año 2011).

De esta forma, se puede afirmar que existe relación, que hay elementos que permiten justificar la hipótesis y estimar eventuales consecuencias de la experiencia directas de las personas con la policía, de sus juicios y valoraciones que hacen sobre el desempeño de la policía y el desarrollo de conductas para evitar ser víctimas y protegerse.

En síntesis, ante la interrogante si la percepción del desempeño policial se relaciona con conductas de autoprotección frente a delito, especialmente en personas que han sido víctimas y denuncian, la respuesta es afirmativa.

7. Conclusiones

¿Es la percepción del desempeño policial un indicador útil? Definitivamente sí, pues muestra que la satisfacción de la ciudadanía con la actuación de la policía refleja problemas de diversa naturaleza. Incide en la probabilidad de denuncia, en la calificación general que hacen los ciudadanos sobre la policía, se asocia con el nivel de temor y las conductas de autoprotección.

¿Qué se puede inferir –a modo de desafío– de lo que hasta la fecha se ha logrado averiguar sobre ésta y otras materias relacionadas?

Las diferencias en los perfiles socio-demográficos, en las comunas del Gran Santiago y las principales ciudades del país y las asociaciones y correlaciones estadísticas que se han podido demostrar deberían estimular la reflexión práctica sobre cómo superar las deficiencias e impactos negativos en el clima de inseguridad en los territorios. Sin duda la calidad del servicio policial y el contacto entre las víctimas y denunciantes seguirán siendo significativos hasta el momento en que no se emprendan esfuerzos para que el 40% de la población deje de calificar el desempeño policial como “bajo”. Sin duda, no se trata de una estrategia de marketing.

Actualmente, el rechazo social y la intolerancia a ciertos comportamientos van limitando las posibilidades del mal desempeño y las conductas indebidas en la policía. Esto es consecuencia de un proceso gradual de mayor involucramiento de diversos actores políticos, académicos y de la sociedad civil en temas de policía. No obstante, en Chile hay

enormes vacíos de información, siendo necesario y urgente impulsar estudios enfocados en la actuación de la policía.

En Chile es difícil monitorear y formar una opinión fundada sobre el desempeño policial y el impacto de las estrategias (*policing*). Por cierto, hay una trayectoria de casi 10 años de aplicación de instrumentos de recolección de datos que ayudan a monitorear ciertas facetas de la gestión de la seguridad.

En la actualidad, la evaluación es esencial para el desarrollo de políticas eficaces. Es fundamental revisar y validar las estrategias policiales y poner atención en las diferentes métricas con las que las policías y las instituciones responsables de la prevención y control del delito puedan utilizar para medir el desempeño. Asimismo, es clave cubrir los vacíos de información sobre las políticas públicas y la labor policial, estudiando –por ejemplo– en qué medida las estrategias policiales reducen efectivamente el temor y la cifra negra, entre otras materias.

En rigor, necesitamos transitar desde la producción de cifras sobre percepción y valoración social del desempeño de los actores e instituciones a una gestión de información y conocimiento para la ejecución de políticas y estrategias de coproducción de la seguridad amparadas en el monitoreo y la evaluación, es decir, en la evidencia y el conocimiento científico.

Anexo N° 1:

Porcentajes de denuncia, cifra negra y desempeño policial bajo, según comunas consideradas en la muestra del Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk 2010

	% de Denuncia en delitos de robo (Índice Anual 2010)	% de No Denuncia / Cifra Negra en delitos de robo (Índice Anual 2010)	% de Personas en categoría Desempeño Policial "Bajo" (Índice Anual 2010)		% de Denuncia en delitos de robo (Índice Anual 2010)	% de No Denuncia / Cifra Negra en delitos de robo (Índice Anual 2010)	% de Personas en categoría Desempeño Policial "Bajo" (Índice Anual 2010)
Vitacura	65,5%	34,5%	15,7%	Punta Arenas	63,3%	36,7%	15,1%
Providencia	63,4%	36,6%	24,7%	La Serena	60,4%	39,6%	29,8%
Ñuñoa	51,2%	48,8%	24,7%	Valparaíso	56,8%	43,2%	30,2%
Puente Alto	59,5%	40,5%	26,6%	Rancagua	60,4%	39,6%	32,1%
La Reina	59,0%	41,0%	29,0%	Talca	57,3%	42,7%	32,9%
Las Condes	53,5%	46,5%	31,1%	Arica	48,7%	51,3%	36,0%
Recoleta	46,5%	53,5%	32,5%	Puerto Montt	62,6%	37,4%	36,5%
Macul	46,5%	53,5%	36,1%	Curicó	60,0%	40,0%	38,5%
Lo Barnechea	54,8%	45,2%	36,6%	Gran Santiago	53,0%	47,0%	40,4%
Santiago	57,6%	42,4%	37,6%	Copiapó	51,2%	48,8%	41,2%
Pedro Aguirre Cerda	45,8%	54,2%	38,7%	Valdivia	70,2%	29,8%	41,6%
La Florida	56,0%	44,0%	38,8%	Concepción	58,0%	42,0%	42,8%
San Joaquín	52,9%	47,1%	39,8%	Viña del Mar	67,3%	32,7%	44,8%
Pudahuel	51,0%	49,0%	41,9%	Temuco	63,1%	36,9%	45,6%
San Bernardo	55,9%	44,1%	42,2%	Osorno	50,0%	50,0%	49,6%
Estación Central	53,1%	46,9%	44,3%	Antofagasta	61,9%	38,1%	51,2%
El Bosque	52,6%	47,4%	47,0%	Iquique	48,4%	51,6%	52,6%
San Miguel	54,9%	45,1%	47,2%				
Peñalolén	60,3%	39,7%	47,8%				
La Cisterna	49,1%	50,9%	51,2%				
Maipú	47,1%	52,9%	51,3%				
Quinta Normal	54,4%	45,6%	53,0%				
La Granja	45,5%	54,5%	54,5%				
Cerro Navia	42,1%	57,9%	58,0%				
Conchalí	46,7%	53,3%	58,7%				

Anexo N° 2:

Tabla N° 8: Relación entre medidas para evitar ser víctima de robo y percepción del nivel de desempeño policial (2010)

2010 (N= 853 encuestados)			Índice desempeño policial		
			Bajo	Medio	Alto
Ha dejado de salir a ciertas horas	Sí	Recuento	234	144	153
		% del N de la columna	67,1%	61,7%	56,5%
	No	Recuento	114	89	118
		% del N de la columna	32,9%	38,3%	43,5%
Ha dejado de ir a ciertos lugares	Sí	Recuento	243	159	157
		% del N de la columna	69,9%	68,1%	58,0%
	No	Recuento	105	75	114
		% del N de la columna	30,1%	31,9%	42,0%
Total	Total	Recuento	348	234	271
		% del N de la columna	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla N° 9: Relación entre medidas para evitar ser víctima de robo y percepción del nivel de desempeño policial (2011)

2011 (N= 864 encuestados)			Índice desempeño policial		
			Bajo	Medio	Alto
Ha dejado de salir a ciertas horas	Sí	Recuento	283	157	215
		% del N de la columna	80,8%	75,8%	70,2%
	No	Recuento	67	50	91
		% del N de la columna	19,2%	24,2%	29,8%
Ha dejado de ir a ciertos lugares	Sí	Recuento	278	167	219
		% del N de la columna	79,4%	80,4%	71,3%
	No	Recuento	72	41	88
		% del N de la columna	20,6%	19,6%	28,7%
Total	Total	Recuento	350	207	307
		% del N de la columna	100,0%	100,0%	100,0%



7. BIBLIOGRAFÍA

Ahmad, Nabeela; Hubickey, Victoria y McNamara, Francis. (2011). La confianza en la Policía Nacional. En: *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2011* (Nº 59). Recuperado de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0859es.pdf>

Benavente, José y Cortés, Enrique. (2003). Delitos y sus denuncias. La cifra negra de la criminalidad en Chile y sus variantes. En *Actas Primer Simposio Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia Actas*, Santiago, 1 octubre 2004 (pp.69-84). Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Benavente, José y Turén, Javier. (2011). Determinantes, ocurrencia y denuncias de delitos en Chile: estimando la efectividad de la dotación policial. En: *Actas Sexto Congreso Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia*, Santiago, 23 y 24 noviembre de 2010 (pp.123-139). Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110712155643.pdf

Candina, Azún. (2002). *El rol de la policía: Análisis de la efectividad policial; indicadores de desempeño, características y estructuras de los cuerpos policiales; estrategias policiales*. Documento docente del Diplomado Diseño de Políticas Públicas para enfrentar el delito en democracia. Santiago, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Cano, Ignacio. (2002). *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Documento docente del Diplomado Diseño de Políticas Públicas para enfrentar el delito en democracia Santiago, Instituto de Asuntos públicos, Universidad de Chile.

Carrión, F. (2007). Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de la seguridad? *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Nº 2, 5-22.

Cruz, J. (2009). Maltrato policial en América Latina. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, Nº 11, 4 p.

Corporación Latinobarómetro. (2010). Informe 2010. Santiago, Chile.

Frühling, Hugo. (2008). La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso. En Hugo Frühling E. (editor). *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. (pp. 1-38). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Fundación Paz Ciudadana. *Índice Paz Ciudadana – Adimark Gfk*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.



Fundación Paz Ciudadana. (2011). *Índice Paz Ciudadana - Adimark Gfk: Series de datos para comunas del país*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Higuera, L. (2009). Reporte de resultados de las encuestas LAPOP 2008. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Home Office. (2006). *Police Workforce Modernisation: Impact assessment of changes to workforce mix*. London: Home Office.

Kahn, Tulio. (2004). *Policía comunitaria: evaluando la experiencia de São Paulo*. (pp.188-229). En Hugo Frühling, H. y Candina, A. (eds.). *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago, Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Long, Matt. (2005). *Leadership and performance management*. En Newburn, T. (Ed.) *Handbook of Policing* (pp.628-654), Cullompton: Willan.

Marenin, O. (2005). *Building a Global Police Studies Community*. *Police Quarterly*, 8(1), 99-136.

Mawby, R. (2005). *Models of Policing*. En Newburn, T. (Ed.) *Handbook of Policing* (pp.15-40). Cullompton: Willan.

Ministerio del Interior (Chile). División de Seguridad Pública. *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, 2003 – 2005 – 2006 – 2009 – 2010*. Principales resultados disponibles en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl>

Monsalve, Yoana. (2009). *Seguridad ciudadana, desempeño policial y la calidad de vida en las políticas sociales*. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 15 (1), 37-47.

Muniz, Jacqueline. (2007). *Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial*. En Caruso, H., Muniz, J. y Carballo, A. (eds.). *Policía, estado y sociedad: Prácticas y saberes latinoamericanos*. (pp.233-283). Rio de Janeiro, Publio.

National Research Council of the National Academies. (2004). *Fairness and Effectiveness in Policing: The evidence*. (pp.217-251). Washington, D.C: National Academies.

Neyroud, Peter. (2005). *Policing and Ethics*. En Newburn, T. (Ed.) *Handbook of Policing* (pp.578-602). Cullompton: Willan.

Orces, D. (2008). Victimización por corrupción por la policía. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, Vanderbilt University, 3. 4 p.

Organización de Estados Americanos. (2008). La seguridad pública en las Américas: Retos y oportunidades. Washington, D.C.: OEA, Departamento de Seguridad Pública.

Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE. (2008). Guidebook on Democratic Policing. Viena. SPMU Publication Series.

Roberg , R.; Kuykendall, J. y Kenneth , N. (2002). Police Management. (pp.165-173). 3rd ed. Los Angeles: Roxbury Publishing.

Roberts, David J. (2006). *Creating Performance Measures that Work: A Guide for Executives and Managers*. US. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services.

Salamanca, Fernando. (2004). Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad. Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Seligson, M. y Smith, A. (ed.). (2010). Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas. Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Vanderbilt University.

Sherman, Lawrence; Gottfredson, D., MacKenzie, D. L., Eck, J., Reuter, P. y Bushway, S. (1998). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Research in Brief*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

Subsecretaría de Carabineros y Centro Internacional para la Prevención del Crimen (2008). La medición del rendimiento policial, Santiago, Chile: Subsecretaría de Carabineros.

Sung, Hung-En. (2006). Structural determinants of police effectiveness in market democracies. *Police quarterly*, 9 (1), 3-19.

Tudela, Patricio. (2008). Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre realismo mágico y gestión de conocimiento. *Revista Estudios Policiales*, 3, 11-34.

Tudela, Patricio. (2010a). Aportes y desafíos de las ciencias sociales y la antropología social a la organización y la actividad policial: Una agenda en desarrollo. En: Memorias del Primer Congreso Internacional de Ciencia de Policía (2009) (pp.179-224). Santa Fe de Bogotá: Policía Nacional de Colombia. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110509160628.pdf

Tudela, Patricio. (2010b). Cultura policial y control interno. *Revista Estudios Policiales*, 7, 74-107.

Tudela, Patricio. (2011). La evaluación de la labor policial preventiva. Logros y aprendizajes recientes. En Lunecke, A. y Olave, R. (Eds). *Seguridad ciudadana y políticas de prevención local en América Latina* (pp.243-294). Santiago, Chile: ACHIM, UAH y CIPC. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110603154029.pdf

Van Dijk, Jan; Van Kesteren, John y Smit, Paul. (2008). *Victimización en la perspectiva internacional. Resultados principales de la ENICRIV y ENECRIS 2004-2005*. Méxco: Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), UNDOC, UNICRI.

Waller, I. (2008). Menos represión más seguridad verdades mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia. México: Ubijus.

Waddington, P. (2005). Policing public order and political contention. Newburn, T. (Ed.) *Handbook of Policing* (pp.394-421), Cullompton: Willan.