

FUNDACION

PAZ CIUDADANA

La evaluación de la labor policial preventiva:

Logros y aprendizajes recientes en Chile

Patricio Tudela Poblete

Abril 2011

Autor: Patricio Tudela Poblete
Director del Área de Análisis y Estudios de Fundación Paz
Ciudadana
E-mail: ptudela@pazciudadana.cl

Fundación Paz Ciudadana
Valenzuela Castillo 1881
Santiago, Chile
Abril 2011

Tabla de contenido

Introducción	2
1. Características del sistema policial	4
2. Carabineros de Chile	5
3. La preocupación por el desempeño policial	7
4. Política policial en Chile	10
4.1. Una política de recuperación	11
4.2. La modernización de las policías	12
4.3. Reforma procesal penal y su impacto en las policías	13
4.4. La fijación de metas y la rendición de cuentas	14
4.5. La comunidad como referente de la gestión policial	15
5. La evaluación del policiamiento preventivo	17
5.1. El Plan Cuadrante	19
5.2. El rol de la estrategia policial en la política gubernamental	22
5.3. La evaluación de la actividad policial: 1998-2008	23
6. Reflexiones finales. Valoración y mejoramiento continuo	32
7. Bibliografía	35

La evaluación de la labor policial preventiva: Logros y aprendizajes recientes en Chile¹

Patricio Tudela Poblete²

Artículo publicado en *Seguridad ciudadana y políticas de prevención local en América Latina*. Alejandra Lunecke y Rosa María Olave (Edits), Asociación Chilena de Municipalidades, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, abril de 2011, Colección Municipal. pp. 243-294.

Introducción

La cultura de la evaluación es una de las facetas más necesarias y, al mismo tiempo, poco desarrolladas en muchos países latinoamericanos. Se trata de una actividad fundamental que debe promoverse de manera complementaria a los esfuerzos de ejecución de políticas y estrategias de seguridad urbana. Las prácticas de monitoreo o seguimiento de programas, proyectos o iniciativas y la evaluación de éstas aumentan la transparencia en el sector y permiten reducir el efecto de variables o factores que suelen problematizar una prevención más eficaz y oportuna.

En las últimas dos décadas se han instalado en la región, con mayor o menor claridad y aceptación, tres corrientes que pretenden jugar

un papel paradigmático en la función y actuación policial: propuestas de reforma policial, las expectativas en torno a modelos de gestión de orientación comunitaria (Community Oriented Policing, COP) y el policiamiento orientado a la solución de problemas (Problem Oriented Policing, POP)³. Estos, más allá de servir de referentes, encuentran adherentes y justifican cambios, reinstalando a la comunidad y a los demandantes de los servicios policiales como el objeto y socio estratégico de la policía. Ambos son calificados como estrategias innovadoras, prometedoras o exitosas, según los últimos estudios de impacto realizados en Estados Unidos (National Research Council 2004:5). Pero, ¿qué hay de las evaluaciones de las intervenciones policiales que se orientan o inspiran en dichos modelos en nuestra realidad?

En Chile la evaluación de la labor policial es una necesidad estructural latente y una tarea que emerge fruto de diversos esfuerzos no sistemáticos. Las palabras “información”, “control”, “evaluación”, “resultados”, “gestión” y “planificación” deben hallarse entre las más utilizadas en el último tiempo y ello refleja el interés por alcanzar mejores resultados policiales, como también lograr una ejecución más eficiente y más eficaz de las políticas y sus programas.

Sin duda, se trata de una actividad compleja y sin precedentes en el sector, de tal forma que se precisa mucha reflexión y respuesta, asimismo, capacidad técnica y acuerdos entre los distintos actores y referentes del sistema, especialmente entre las autoridades y referentes de poder civil y las policías, sin perder de vista a la sociedad y a la comunidad destinataria. La actividad policial tradicionalmente se ha mantenido al margen de una evaluación externa.

¹ Documento redactado y presentado en enero de 2009.

² Dr. en Antropología (Universidad de Bonn, Alemania), Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (Universidad de Barcelona, España), Profesor de la Academia Superior de Estudios Policiales (ASEPOL-PDI) y Profesor del pregrado y del doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. En la actualidad es Director del Área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana, e-mail: ptudela@pazciudadana.cl

³ Un detallado análisis sobre el origen, características, expectativas, evaluación y dificultades de aplicación se encuentra en *Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre realismo mágico y gestión de conocimiento*. *Revista Estudios Policiales*, Santiago, N° 3, Diciembre de 2008, pp.11 -34.

Existen diversas razones que llevan a ocuparse de la medición del desempeño policial. El ejercicio del mandato policial es fundamental para la seguridad y la calidad de vida. Este es el reflejo de un extenso pacto social y político sobre la manera de ejercer la fuerza pública y, por lo mismo, constituye una responsabilidad insoslayable para quienes ejercen un mandato público. A ello se agregan otros argumentos, como los altos costos de la inseguridad⁴ y sus efectos perversos.

En rigor, medir la actividad policial es valorar lo más objetivamente posible cómo se lleva a cabo el ejercicio de dicho mandato. Eso supone responder antes por qué medir y qué medir, para luego ocuparse del para qué y de los instrumentos para aquello. Un indicador llega a ser relevante sólo cuando está claro qué y por qué medir un campo de actividad, una conducta, un producto o cualquier otra dimensión. No es cierto que se pueda medir todo y, menos aún, todo lo que nos puede ser de interés.

De esta forma, medir lo que hace la policía es uno de los principales y más urgentes desafíos de las políticas de seguridad. Es necesario para evaluar cualquier orientación o política pública sobre la policía y el ejercicio de su misión, pero esta actividad presenta dificultades tanto

⁴ En el año 2007, el costo económico del delito representó el 2% del PIB, con un costo per cápita de US\$ 185. En el 2006, los servicios de policía representan el 45,7% del presupuesto de Orden y Seguridad (\$ 962.267 en moneda nacional en millones de pesos). Si se consideran sólo los presupuestos institucionales de aquellas instituciones cuya misión fundamental es la seguridad pública, en el periodo 2002-2008 el gasto público se incrementa 61% en moneda del año 2007 (Arbola, M. E. y García, J. F. *Costo de la delincuencia en Chile 2000-2007*. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Político N° 106, 2008, p.38; *Costo de la Delincuencia: US \$ 3.071 Millones en 2007*. Libertad y Desarrollo, Serie Estudios Públicos N° 874, 2008, p.5; y *Gasto Público y costos del delito*. Foro transversal para la modernización estatal en seguridad pública. Información General N° 2, Fundación Paz Ciudadana. Santiago, 2008, p.5.

técnicas y prácticas como de enfoque y propósito. No se trata de traspasar o transferir mecánicamente un conjunto de indicadores o índices, producidos en un momento, desde una realidad social, política e institucional a otra, o bien de una institución a otra. Se debe prestar atención a los contextos y a circunstancias particulares. Estos ofrecen generalmente oportunidades y limitaciones.

Es un problema heurístico. Las policías son una realidad que no se reduce, por ejemplo, sólo a prácticas de vigilancia. Tampoco se puede incurrir en el error de igualar “lo que la policía hace” con “lo que la policía es” y, menos aún, con “lo que la policía debe hacer”. Con frecuencia las distintas representaciones sobre la policía y sobre la problemática de la inseguridad en una sociedad, especialmente en materia de seguridad urbana, presentan en los distintos actores públicos y privados, reflejan un realidad fragmentada y llena de expectativas, la mayoría de las veces contrarias y no reconocidas.

En la práctica las diversas modalidades de evaluación policial surgen de circunstancias, objetivos y necesidades diversas. En el caso chileno, no se puede decir que la evaluación externa de la labor policial obedezca a una actividad sistemática. Ésta se va configurando en el tiempo y ganando espacio progresivamente, a través de procesos conectados o no, fruto de la interacción de diversos agentes, personas o instituciones, y sujeta a continuidades y rupturas. No obstante, se pueden identificar diversos componentes y algunos principios o líneas de actuación relevantes.

En efecto, en Chile se observa una transición importante en materia de evaluación de la actividad policial preventiva. Con la convicción de que el monitoreo y la evaluación de la labor policial son sustantivos para el éxito de las políticas en los últimos años se han hecho esfuerzos que -podría decirse- anticipan el lento

abandono de una etapa en el que en el sector seguridad se ejecutan programas e iniciativas sin evaluación de resultado en muchos casos, o que sólo se sustentan en un seguimiento de procesos de implementación y de auditoría sin mención a los impactos, porque estos se presumían y suponían o porque una evaluación podía ser francamente inoportuna.

Las evaluaciones de resultado y los estudios de impacto continúan siendo la excepción en los proyectos/programas de seguridad pública y ciudadana. La experiencia está indicando que estos no serán realmente efectivos si es que no consideran el monitoreo basado en resultados y si los diseños de programas reúnen desde un comienzo los atributos técnicos para una valoración a su término o bastante después, cuando se intenta comprobar los verdaderos efectos y su sostenibilidad. Cuando ello no ocurre se arriesga la posibilidad de un verdadero aprendizaje colectivo y se pierden las oportunidades para la gestión de conocimiento en las instituciones responsables de la conducción y ejecución de políticas de seguridad urbana.

En este texto se analizan el contexto, los factores socio-institucionales y políticos relevantes, las distintas modalidades de evaluación de la actividad policial preventiva y se formulan conclusiones y sugerencia a considerar a la hora de transferir buenas prácticas relativas a la coproducción de la seguridad.

1. Características del sistema policial

Cada componente del sistema de seguridad y justicia es portador de visiones, nociones y expectativas respecto del desempeño y la eficacia policial. En Chile existen diversas instituciones públicas y privadas que directa e indirectamente contribuyen, o bien, son responsables de prestar servicios respondiendo a la demanda de más y mejor seguridad pública y ciudadana y que conforman un sistema (López

y Tudela 2005:5). En la práctica, todas ellas construyen y mantienen vínculos con “la policía” evidenciando una matriz de relaciones que en ocasiones también es materia de cuestionamiento, revisión e intentos de reforma.

La propia existencia de una policía en una sociedad, sus efectos y la acción policial se subordinan a la manera como se conciben y regulan los instrumentos de control social y el uso de la fuerza pública, entre otros referentes. Este es -en definitiva- el contexto de la actividad policial y constituye el marco de referencia para una evaluación de la actividad policial, dando pistas o determinando desde dónde, qué y por qué evaluar.

Chile posee dos instituciones policiales que actúan insertan en una marco de referencia legal e institucional que define tanto las expectativas como sus roles y labor. Pero, no es un referente un unívoco, pues allí no se condensan expectativas de los distintos grupos de interés que conforman una sociedad.

De acuerdo al Art.101 de la Constitución Política de la República (Ley N° 20.050; Art. 1°, del D.O. N° 45 del 26 de agosto del año 2005) las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas por Carabineros y la Policía de Investigaciones. Ambas constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Ambas deben prestar a las autoridades judiciales el auxilio que éstas soliciten y colaborar con los fiscales del Ministerio Público en la investigación de los delitos cuando así lo dispongan, sin perjuicio de las actuaciones que en virtud de la ley les corresponda realizar.

En consecuencia, según sea la materia y el caso -administrativa, judicial, seguridad interior y orden público, etc.- ambas policías interactúan hoy con distintos ministerios, servicios y

reparticiones públicas del sistema. Las expectativas sobre el desempeño policial son diferentes. En todos los casos se dan procesos claves que recrean o interpelan las expectativas sobre los modelos de actuación policial.

Si bien ambas policías dependen funcionalmente del Ministerio del Interior, desde un punto de vista administrativo, reglamentario y presupuestario dependen del Ministerio de Defensa Nacional. Esta situación, heredada de la Constitución Política de 1980, crea una figura compleja que delimitan las relaciones gobierno-policía-sociedad.

En lo relativo a la seguridad pública y ciudadana, cuando se trata de actuaciones dirigidas a reducir la inseguridad objetiva y cuando se habla de evaluación de la labor policial, más allá del ejercicio de control interno en cada una de ellas, la matriz dominante de relaciones gobierno-policía-sociedad se sujeta y orienta a una estructura fundamental compuesta por el Ministerio del Interior y sus órganos dependientes (Subsecretaría de Interior y División de Seguridad Pública).

El Ministerio del Interior es la cartera del Estado encargada de todo lo relativo al gobierno político y local del país, y de la mantención de la seguridad y el orden público. A través de la Subsecretaría del Interior, este ministerio tiene como misión garantizar el mantenimiento del orden interno, la seguridad de la población y el pleno respeto a los derechos ciudadanos y humanos, para ello también le cabe la responsabilidad del diseño y aplicación de leyes, políticas, programas y acciones ejecutadas directamente o a través de otros agentes públicos.

El D.S. N° 954 de Septiembre del 2003 crea la figura de "Ministro Coordinador" en materias de seguridad ciudadana. Este encomienda la labor de coordinación de los ministerios encargados, en sus respectivas esferas de competencia, de la "seguridad

pública y ciudadana", sin perjuicio de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a los ministros de estados en el ejercicio de sus respectivas carteras⁵. En rigor, tanto la coordinación de las entidades vinculadas con la Política de Seguridad Ciudadana (2004) como con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006) son su responsabilidad. En consecuencia, la evaluación de lo que hace la policía se circunscribe a tres referentes inmediatos: por una parte, lo que establecen los cuerpos y códigos legales, lo propio resultante de la inserción de la policía en un subsistema y, finalmente, las directrices de la política de seguridad.

2. Carabineros de Chile

Es una organización presente en todo el territorio nacional, centralizada y uniformada, fundada en 1927. De acuerdo a su Ley Orgánica Constitucional⁶, Carabineros tiene por misión "desarrollar actividades tendientes a fortalecer su rol de policía preventiva" (Artículo 3°) y entre sus características fundamentales destacan su perfil técnico y carácter militar como "cuerpo policial armado es esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado" (Artículo 2°).

El perfil castrense de esta policía es una de sus facetas más comentadas. El carácter militar que

⁵ En este contexto, las funciones del Ministro son: i) Optimizar y reorientar el uso de recursos humanos y materiales, proponiendo medidas; ii) Evaluar los instrumentos y resultados de los diversos planes así como las actividades de las instituciones; iii) Generar intercambio de información y profundizar los diagnósticos en todos los niveles administrativos; iv) Coordinar la acción de las policías (objetivos, propósitos, tareas, indicadores y metas); v) Informar periódicamente de los índices de delincuencia y las medidas adoptadas; vi) Establecer canales de coordinación con los municipios con el fin de concertar planes contra la delincuencia; y, vii) Proponer medidas administrativas o legales para mejorar el accionar de la autoridad y la policía

⁶ Ley 18.961 de 7 marzo de 1990, modificada por la Ley 20.034 del 15 de julio de 2005

rige su formación y disciplina y la sujeción de su personal a la competencia de los tribunales militares por actos de servicio violatorios de la ley son demostración de aquello (Díaz 2003: 165 y 173; Candina 2003: 2).

Sus funciones tradicionales han sido las de policía de seguridad (con competencia primordialmente preventiva), la mantención del orden público, la vigilancia policial de las fronteras, la fiscalización y el control de las personas que desarrollen actividades de vigilancia privada, la protección de la persona del Presidente de la República y de los Jefes de Estado extranjeros en visita oficial, como asimismo la seguridad del Palacio de Gobierno y de la residencia de estas autoridades, prestará a las autoridades administrativas el auxilio de la fuerza pública y el control y regulación del tráfico vehicular, entre otras (Artículos 3° y 4°).

En el año 2008, era una fuerza integrada por 42.747 funcionarios y representa el 84,5% de la fuerza de policía en el país. Su dotación ha experimentado un aumento de 16,2% desde el año 2000 (36.759). Esta policía posee sobre 690 cuarteles y tiene una cobertura de servicios en más del 90% de los 364 municipios del país. En el año 2008 la relación carabinero-habitante, expresada como tasa nacional promedio, es de un policía por cada 392,1 habitantes, mientras que la tasa alcanza a 255 policías cada 100 mil habitantes⁷.

En el nivel estratégico esta policía se organiza en una Subdirección General y en Direcciones especializadas, tales como la Dirección de Orden y Seguridad, la Dirección de Inteligencia

Policial, la Dirección de Drogas, la Dirección de Protección de la Familia y la Dirección de Fronteras y Servicios Especiales, entre otras que prestan funciones de apoyo. Luego, en el nivel táctico, dependiendo de la Dirección de Orden y Seguridad, se organiza en distintos niveles que siguen en parte la estructura política administrativa del país: en el nivel superior se encuentran las "zonas" y "regiones policiales", luego prefecturas y comisarías y, finalmente, las subcomisarías, tenencias y retenes.

Los servicios policiales operativos se organizan en "Ordinarios" (regulares); en "Extraordinarios" (no regulares) y "Especializados". Los primeros involucran actividades relativas a "Guardias" (denuncias y detenidos) y "Turnos de población". Los "Servicios Extraordinarios" se subdividen en "previstos" (deportivos, cívicos, religiosos y artísticos) y "No previstos" (catástrofes, desordenes y conflictos). Finalmente los Servicios Especializados se refieren a actividades de tipo fronterizo, aérea, inteligencia, investigación delictual, encargo y búsqueda vehículos, investigación accidentes tránsito, entre otras.

Al observar la amplitud de funciones y tareas, entonces se debe asumir que la policía día a día no sólo hace lo que la norma establece, sino que mucho más aún y que eso en ocasiones se desconoce. 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 si no se poseen sistemas de registro orientados a facilitar el monitoreo, el control de gestión y la evaluación de resultados.

En la última década, Carabineros ha aumentado sus recursos tecnológicos en las distintas unidades que posee. Estos avances ayudan, entre otras cosas, a actuar con mayor eficiencia y rapidez. En el ámbito comunicacional, esta institución cuenta con un sistema digital de radiocomunicaciones avanzado, llamado

⁷ Sin embargo, el personal en funciones operativas alcanza al 73,5% y, si bien su labor principal es prevenir los delitos, 7% de su dotación se orienta en auxilio de la labor investigativa-acusatoria de las fiscalías. Ver: Cienfuegos, Alberto; *Intervención del General Director de Carabineros en la Sesión para conocer criterios utilizados en la distribución de personal de policía en el país*, p. 13-20 (Valparaíso, Cámara de Diputados, 2005). Sesión 37°, Legislatura 353°, 31 de agosto 2005, 45 p.

SmartZone. También está el sistema Automatización e Interconexión de Unidades Policiales (conocido por el acrónimo AUPOL), que permite que cada unidad policial esté equipada computacionalmente y conectada a nivel nacional, pero existe la opinión de que sus campos de datos a consignar surgieron naturalmente en función de los intereses y necesidades del momento.

Hoy el control de gestión (interno) y la evaluación externa son dos facetas que deben dialogar, pues no se trata de campos equivalente. Las necesidades “externas” a la organización, como fuente de información para –monitorear la criminalidad y la actividad policial, establecer imperativos para la organización policial. La definición de índices y descriptores para cada área y tipo de servicio policial es un problema heurístico y, a la vez, epistemológico. En este caso, el interés radica en aquellos que reflejan el cumplimiento de su misión preventiva, como son los patrullajes, la atención de procedimientos y llamadas, la recepción de denuncia, la asistencia víctimas y otras actividades que por iniciativa propia emprenden, entre otras actuaciones⁸.

⁸ Existen distintas nomenclaturas y propuesta de índices para medir la gestión policial preventiva. Éstas varían según prioridades e intereses. Un común denominador es que la información que produce una organización policial para medir su labor (control de gestión interna) no siempre reflejan las expectativas e intereses del monitoreo y la evaluación de la labor preventiva (externa). Una literatura general sobre la materia en: Azun Candina, “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, Univ. de Chile-INAP, 2002), 16 p.; Ignacio Cano, “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, Univ. de Chile-INAP, 2002), 22 p.; Fernando Salamanca, “Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad” (Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2004), 43 p.; Jacqueline Muniz,

3. La preocupación por el desempeño policial

El caso chileno es interesante y útil porque permite reconocer ciertas variables y factores estructurales y sistémicos que promueven la evaluación del desempeño policial. Con el tiempo se ha ido avanzando en una dirección tal que ha permitido iniciar diálogos fructíferos entre las autoridades de Gobierno, la sociedad y las policías sobre el desempeño policial, sus estándares y condiciones. Si bien en un momento el tema principal ha sido la suficiencia de las políticas de seguridad urbana, en paralelo la labor policial ha ganado relevancia.

En la última década el imaginario social sobre la policía y su actuación ha ido reproduciéndose sobre la base de expectativas “antiguas” y “nuevas”. No hay por cierto 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. Por una parte, desde diversos niveles y sectores se patrocinan medidas que aspiran a constituirse en políticas públicas y se promueven guías que orientan el trabajo de quienes participan en la prevención del delito y la violencia.

En este contexto, un paso fundamental es la construcción de un acuerdo –más tácito que

“Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial”. En: Policía, Estado y Sociedad: Prácticas y saberes latinoamericanos. Haydée Caruso, Jacqueline Muniz y Antonio Carlos Carballo (Edits). Rio de Janeiro, Publio, 2007, p. 233-283. Kahn, Tulio “Policía comunitaria: evaluando la experiencia de São Paulo”, p. 188-229; Hugo Frühling y Azun Candina (edits), Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2004), 262 p. En inglés: David J. Roberts, Creating performance measures that work A guide for executives and managers. (US. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services, 2006) 60 p.; y, National Research Council of the National Academies, Fairness and effectiveness in policing. The evidence, (Washington, 2004, Cap. 6) 217 -251 p.

explícito-. A fin de mejorar la eficacia y la calidad de las intervenciones las autoridades civiles y los mandos policiales se ordenan de una forma tal para enfrentar de manera conjunta el reto de la coproducción de la seguridad. Así, desde la década de los 90 los distintos gobiernos abordaron de manera decidida y sistemática la ejecución de políticas de promoción de la seguridad pública y ciudadana y ello deriva en la necesidad de información, monitoreo y evaluación.

En rigor, al igual que en otros países de América Latina, en Chile el problema de la delincuencia y de la inseguridad se constituyen en estímulos importantes, demandando respuestas e innovaciones del sistema público, destacando la necesidad de una acción integral del Estado, de la sociedad civil y del sector privado, para la prevención, el control y la penalización de los delitos. Los esfuerzos no han sido pocos y la discontinuidad ha sido una amenaza latente (Plan Integral de Seguridad Ciudadana 1999-2001, Programa Comuna Segura Compromiso Cien 2001-2005, Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010). En general, estos subrayan la necesidad de enfrentar con firmeza tanto la delincuencia como las causas y van asumiendo un enfoque más integral y especializado.

En este proceso de diseño de políticas y búsqueda de estrategias, que permite que se vaya configurando un nuevo contexto de referencia para la actuación policial, son decisivos factores la cooperación internacional a través de seminarios y talleres o la cooperación técnica a través de proyectos y prestamos (BID, ICPC, UN-Habitat, OPS, etc.) - que facilitan la transferencia de experiencias-, la generación de una institucionalidad básica⁹ -

⁹ “Se trata de establecer un Ministerio de Seguridad Pública que tenga como funciones permanentes las de llevar a cabo las políticas y acciones que una tarea de esta envergadura requiere y de evaluar periódica y rigurosamente el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administre, de manera de asegurar la racionalidad de la estructura

que permite trabajar un campo emergente en el aparato público chileno-, el fortalecimiento institucional –que facilita la concentración de recursos, especialmente para la gestión de información- y los esfuerzos por profesionalizar el sector -gracias al desarrollo de seminarios, talleres u otros que facilitan la transferencia-, a los que se suma la progresiva ocupación e incursión de algunos investigadores para generar un conocimiento y una reflexión necesaria, especialmente si en estas instancias se van involucrando a las policías. Los grados de apertura del mundo policial al mundo civil son determinantes. Todos estos, aún cuando puedan calificarse como intentos insuficientes e inconclusos, han sido claves en Chile porque instalan y alimentan la reflexión sobre los modelos de policía y los estándares de desempeño y los resultados de las políticas.

Pero, en esta construcción gradual y colectiva, que va instalando la preocupación por el desempeño policial y rompiendo progresivamente la tradicional autonomía de las organizaciones policiales -que no es una particularidad del caso chileno-, hay también otros factores decisivos, como la creciente convicción y reconocimiento de la necesidad de un mejor control externo sobre la policía, complementario al tradicional control interno o a aquel burocrático y formal que posee el sistema.

En Chile el control externo de las policías se ejerce desde diversos ángulos y va desde el control político que puede ejercer del Poder Legislativo, a través de comisiones especiales y/o la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana y Drogas, pasando por el examen de la legalidad de los actos administrativos que ejerce la Contraloría General de la República, el

institucional, y la distribución de las funciones entre los órganos y servicios que lo compongan, así como también la eficiencia en el uso de los recursos institucionales y en el impacto de los diversos programas en sus beneficiarios”. Informe de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana del Senado, Boletín S-694-12. Agosto de 2005, p. 12.

control que realizan los propios tribunales de justicia, fiscalías y jueces de garantía; hasta el control social, expresado a través de los medios de comunicación y estudios de opinión impulsados por el Ministerio del Interior de Chile y otros organismos privados (Fundación Paz Ciudadana, Centro de Estudios Públicos, Universidad Cardenal Raúl Silva Henríquez, entre otros) en el marco de una política de producción y gestión de informaciones sobre la seguridad pública y ciudadana. Ésta se examina más adelante.

Sin embargo, se observan ciertas dificultades. La experiencia chilena permite afirmar que, más allá de la suficiencia de los mecanismos y de la necesidad de identificar prácticas exitosas, la evaluación de la actividad policial, en general, y de una estrategia, en particular, están sujetas tanto a la existencia de mecanismos e instrumentos como en especial a la voluntad que determina su funcionamiento y especialmente el acuerdo sobre los propósitos (para qué y por qué). Esas son las primeras y verdaderas condiciones, especialmente si se trata de seguimiento y evaluación externa de la actividad policial en función de políticas de coproducción.

En rigor, una cosa son los mecanismos de participación y control público que permite o promueve un gobierno, los organismos públicos –incluidas las policías–, o que ofrece la política pública –que podrían ser utilizados y útiles–, y otra cosa distinta es cuando el desempeño policial, su legitimidad social y su eficacia, se observa desde la gobernabilidad y la democracia local. La evaluación adquiere un sentido más profundo y su impacto son políticamente más relevantes.

Al igual que la mayoría de los países, un factor fundamental es que existe un bajo nivel de control ciudadano y público sobre la policía. Cuando el entorno no exige evaluación policial, aparentemente no hay mayor necesidad de rendición de cuentas y responsabilización. La

vigilancia civil estimula la evaluación. En Chile, la transparencia y el *accountability* policial son todavía prácticas muy recientes, básicas y no generalizadas. No es una costumbre en la policía ni en la sociedad civil. Ello se debe a la forma cómo se ha ido construyendo simbólicamente el orden social y se ha ejercido la autoridad y la fuerza pública. En este contexto, las culturas políticas son muy relevantes, especialmente cuando la democracia y sus formas de ejercicio suponen *cultura cívica* y madurez social. La idea de policía, que refleja el modo en que éstas se conciben y van siendo inscritas en una red de representaciones y relaciones complejas, basadas en expectativas y en la praxis social, no muta rápidamente. En consecuencia, los instrumentos de control del orden social no suelen ser objeto de control social.

En rigor, el control externo suele ser de tipo reglamentario. La preocupación por la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios policiales es una inquietud reciente. Expertos académicos y técnicos ligados al área de la seguridad pública y ciudadana suelen ser más críticos que las autoridades de Gobierno y de las instituciones policiales, que generalmente destacan aspectos positivos. Sin duda, aún cuando ambas instituciones policiales gozan de altos niveles de confianza y credibilidad, como demuestran los estudios de opinión, persiste un vacío en materia de control externo sobre el trabajo policial, asimismo sobre eventuales casos de abusos y violencia policial. No hay dudas respecto de la necesidad de mecanismos efectivos de seguimiento, más aún si estos pueden ayudar a prevenir “desviaciones” de “lo esperable”. Esta son facetas sustantivas en la coproducción de la seguridad. Así, tanto la legalidad como la legitimidad social de las actuaciones policiales también contribuyen en la práctica a que se instale la necesidad de una evaluación sistemática de la labor de ambas policías.

Este proceso ha demostrado estar sujeto a voluntades institucionales, en ocasiones casi individuales, a la creación de instancias interinstitucionales propicias y a directrices explícitas de las autoridades gubernamentales y de cada una de las policías chilenas. De esta forma, el liderazgo civil ha sido decisivo al desencadenar un proceso conducente a la evaluación externa de la actividad policial preventiva, configurando un escenario que instala la medición como una práctica sana que incide indirectamente en la calidad de vida de las personas, al mejorar la gestión de los programas insertos en una política y una estrategia pública, especialmente en los territorios de las comunidades, y directamente en el ejercicio de la potestad policial. Pero, para comprender el rumbo y el desarrollo de la "evaluación de la policía" en Chile también se debe reconocer la política policial, sus énfasis y las señales que la sociedad va entregando.

4. Política policial en Chile

El funcionamiento del subsistema policial es fundamental en la implementación de políticas y estrategias eficaces de seguridad pública y ciudadana. Éste no lo integran sólo las policías, pues también son relevantes las instituciones de Gobierno y las autoridades responsables de la seguridad pública y ciudadana, especialmente cuando ellas tienen a su cargo la política y la conducción del "esfuerzo de policía".

En el campo de "lo policial" existen orientaciones, directrices y expectativas que conforman una "política policial", aún cuando ésta no siempre es manifiesta. No es verdad que se actúe sin referentes y propósitos. Tanto la policía como su entorno poseen y mantienen una idea de policía. Tanto la comunidad política y la sociedad civil, como la propia organización policial, portan expectativas sobre el mandato policial, sobre las oportunidades de acción, sobre los resultados de su presencia y

actuación, sobre las posibilidades y el uso de la fuerza y otros medios. La dificultad surge cuando estas visiones no se encuentran o simplemente no se sujetan a consensos.

Las expresiones sobre lo que debe hacer una policía y cómo debe hacerlo son poco frecuentes, pero ello no significa que no exista una matriz de referencia fundamental. En Chile dicha matriz no ha sido puesta "sobre la mesa", quizás porque la actividad policial no ha sido objeto de un cuestionamiento profundo o bien no ha enfrentado una crisis importante. También el hecho que la conducción civil ha privilegiado una relación de "armonía pública" es relevante. En rigor, si bien un aspecto básico de la relación Gobierno-policía ha sido un vínculo de subordinación, esto no ha impedido una relación fructífera.

En Chile las instituciones policiales son bien tratadas y gozan de respeto, de confianza y de credibilidad. Son vistas como altamente profesionales. En este contexto, el perfil y la voluntad de quienes integran o han integrado el mando superior de las instituciones policiales ha sido clave y eso se demuestra a la hora de emprender los cambios necesarios, pero no traumáticos. La transición a la democracia - iniciada en 1990- es el principal escenario en el que se va perfilando la supervisión y control externo sobre la policía, adquiriendo progresiva relevancia. Ésta ha jugado un rol importante en cuanto proceso de desarrollo político que también ha requerido "recuperar a las policías".

Tres elementos han sido decisivos. Sin duda, un rol importante juega un cambio de enfoque en la *doctrina de la seguridad*. En efecto, en Chile el modelo de seguridad y orden público dominante en décadas pasadas se va complementando con un enfoque de *seguridad ciudadana*. Tampoco es menos relevante el que el Poder Ejecutivo, a través de las autoridades de turno, se conduzca sucesivamente intentando ejercer un control sobre las policías. Esta mutación -la valoración técnica de la

coproducción de la seguridad- es tan significativa que, mientras antes el eje de la acción antidelictual ponía énfasis en la actuación exclusiva de la policía, después del 2000 se complementa con la promoción de estrategias de prevención que tienen como contenido fundamental la participación de la comunidad organizada y organismos privados, en estrecha relación con la policía. Pero, su implementación ha sido parcial y no ha sido fácil. Las culturas laborales en instituciones civiles y policiales son muchas veces resistentes a cambios en *las formas de hacer y comprender* su labor.

En Chile las directrices, los estímulos (input) y la valoración de los resultados (output) en el ámbito policial se sujetan preferentemente al poder ejecutivo, al nivel central (Ministros y Subsecretarios) y regional (intendentes). En la práctica, la injerencia en la gestión policial operativa es más nominal que real, en atención a la insuficiente capacidad de interlocutores técnicos civiles. Demostración de esto, es el perfil de funcionarios, las competencias profesionales y la experiencia que poseen.

4.1. Una política de recuperación

La pesquisa histórica nos muestra que desde el retorno de la democracia en Chile el paradigma de la seguridad cambia, transitando desde la seguridad nacional y el orden público hacia la seguridad ciudadana. Por cierto, en este cambio gradual las policías no quedan al margen. Se trata de una transición que implica una sutil reorientación.

Esto comienza con la instalación del tema policial en la agenda pública. Si bien en relación a la estructura y reglamentación la transición a la democracia no trae cambios sustanciales en las instituciones policiales, surge una corriente de inquietud en el caso del desempeño de Carabineros y la observancia de los derechos

humanos durante el régimen militar (1973-1990) (Díaz 2003: 160, Candina 2003: 7).

En aquel momento, en atención a su rol durante el régimen militar, que facilitó la creación de una subcultura policial y una doctrina de autonomía corporativa que explica en parte su aislamiento social, existió mayor interés en ejercer una conducción y control civil sobre Carabineros. Esa preocupación tuvo importantes consecuencias en los primeros años de la redemocratización (Frühling 1999: 68 y Araya, Frühling y Sandoval 1998: 45). Uno de los primeros objetivos del gobierno de la época fue la "reforma del Cuerpo de Carabineros, reforzando su carácter de policía profesional, dependiente del Ministerio del Interior. Sus funciones consistirán en la prevención y represión del delito común y resguardo del orden público" (Maldonado 2004: 18).

Sin embargo, con el tiempo los niveles de inseguridad asociados a la actividad criminal se traducen en una mayor preocupación por aumentar los recursos humanos y materiales de las policías (Oviedo 2001: 327-328; Díaz 2003: 160). Así, ya al finalizar la década pasada el problema distaba mucho de entenderse como "de gestión" y se centraba en las necesidades de las policías, en cuanto factor clave para atacar la inseguridad y la delincuencia. A fines de los noventa la prensa refleja un importante grado de conformidad con la estructura del sistema policial chileno, y escasas críticas a la manera en que las policías desempeñan sus funciones. Las críticas, cuando existían, solían ser generales (Frühling 1999: 66 y 73).

De esta forma, se puede señalar que la manera como se relacionan los gobiernos civiles con Carabineros tenía como telón de fondo el incremento del temor al crimen y el aumento de las denuncias por comisión de delitos de mayor connotación social¹⁰. La autonomía de

¹⁰ En Chile esta categoría de delito la integran el robo con violencia, el robo con fuerza, el hurto, las lesiones, la

Carabineros era, hasta cierto punto, manifiesta (Oviedo 2001: 329).

Frühling (1999: 65-66) subraya tres características de ese momento: i) Las estrategias utilizadas para enfrentar el delito común se encuentran superadas, porque demuestran poca efectividad o derechamente implican un uso discrecional de las facultades de la policía; ii) Existe una desigualdad notoria y creciente en la provisión del servicio de vigilancia policial, que se agrava por la posibilidad de los sectores más pudientes de contratar servicios de seguridad privados; y, iii) Los mecanismos que existen para controlar la gestión policial y las infracciones de las normas legales y reglamentarias por parte de las policías adolecen de graves limitaciones. Dichos mecanismos cuestionan la posibilidad que tiene el público, o la autoridad que lo representa, de conocer en detalle la gestión interna de la policía y la forma en que se asegura el cumplimiento de ciertas normas de conducta del personal policial.

En ese momento el Ministerio del Interior, como principal responsable de la seguridad pública y ciudadana, no tenía mayores referentes técnicos para enfrentar los temas de inseguridad y policía, más allá de las funciones que cumplía del División de Coordinación en la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, que se abocaba parcialmente a esas materias. Posteriormente, en el 2000 algunas de esas tareas se trasladan a la Subsecretaría de Interior.

De esta forma, el debate público y los pocos diagnósticos que se habían realizado hasta esa fecha asociaban el problema de la criminalidad a las carencias en las policías (más que sus competencias profesionales, habilidades y destrezas), al déficit de personal, a la

violación y el homicidio. Corresponde una agrupación que emplea el Ministerio del Interior al informar periódicamente sobre la evolución de las cifras de denuncia en el país (www.seguridadciudadana.gov.cl).

precariedad del equipamiento y al excesivo número de funciones desempeñadas por Carabineros, por ejemplo. Se creía que si en alguna medida se resolvían los problemas de capacidad y cobertura se avanzaría decididamente en la obtención de mayor seguridad ciudadana. Poco se hablaba del entrenamiento del personal policial. No era evidente, en ese momento, que el problema podía depender también de la gestión policial, de los modelos y de las estrategias de *policiamiento*.

4.2. La modernización de las policías

La modernización de las policías –como política– es un factor clave. Desde fines de la década pasada las policías chilenas no se mantienen al margen de los procesos estructurales de mayor envergadura que se dan en el aparato estatal, como la reforma del Estado¹¹. Los esfuerzos por modernizar el Estado chileno impactaron positiva y gradualmente sobre sus policías¹². Ellas

¹¹ La reforma y modernización del Estado es un tema que en Chile se vincula estrechamente con el retorno a la democracia. El ex Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 - 2000) jugó un papel fundamental al instalar e impulsar una agenda de modernización con el objetivo fundamental de renovar y recuperar las instituciones públicas, aspirando a la creación de condiciones institucionales para prestar servicios a la ciudadanía bajo estándares de calidad establecidos, en forma oportuna y orientados a los usuarios. La filosofía de la modernización del Estado concibe la gestión pública como un campo en el cual se deben adoptar medidas que procuren alcanzar los valores de la modernidad. En este sentido, la modernización es entendida como la incorporación de nuevos enfoques de índole empresarial, tales como “reingeniería de procesos”, “benchmarking”, “outsourcing”, entre otros, cuya finalidad fue y es aún superar la administración burocrática que caracterizaba al país.

¹² El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle creó una institucionalidad básica para abordar el tema (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública), elaboró un Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000) y estableció los principios básicos sobre los cuales se desarrollaría el proceso. Las directrices principales fueron las siguientes: i) Un estilo de

emprenden esfuerzos a distintos ritmos y diferente respaldo.

De manera embrionaria se suceden hechos que permiten un giro o reorientación desde las doctrinas institucionales hacia la misión policial, en función de una reflexión sobre la sociedad y su aporte. Surgen una orientación a los usuarios y una visión más sistémica. Se trata de una transición gradual y la mayoría de las veces casi imperceptible, sólo evidenciable a través de los discursos institucionales que integran la ecuación: recurso + modernización = menos inseguridad.

Diversos elementos ayudan a comprender las orientaciones y etapas que se han ido sucediendo, desde un momento en que el concepto se asociaba preferentemente en la carencia de recursos y la superación de los déficit de dotación y equipamiento en función de la cobertura de los servicios policiales hasta una preocupación por la naturaleza de los servicios y procedimientos, donde la eficacia y la calidad, como asimismo la transparencia y el *accountability* policial adquieren cada día más importancia. Se trata, por cierto, de un proceso gradual y no concluido. En efecto, la velocidad y visibilidad de estos procesos no son similares en una y otra policía. Si bien cada una posee su propia agenda, ambas se sustentan en las directrices de la modernización del Estado - emprendida ya en 1994- y se hacen cargo de

gestión orientado a los resultados y al servicio de los ciudadanos; ii) Mayor eficiencia en la gestión pública; iii) Aplicación de tecnologías y principios modernos de gestión en las instituciones públicas; iv) Premios al buen desempeño; v) Evaluación del desempeño y control ciudadano; y, vi) Dignificación y capacitación de los funcionarios públicos. En materia de modernización, los objetivos planteados por el gobierno de la época fueron: a) Incrementar la eficacia de los servicios públicos; b) Promover liderazgos al interior de los ministerios y servicios públicos, que animen el proceso de modernización; c) Incorporar nuevas tecnologías organizacionales y de gestión; d) Pasar hacia un estilo de gestión orientado hacia los resultados; e) Centrarse en las necesidades de los usuarios; y, f) Orientar el proceso de gestión por un principio de transparencia.

variables transversales –como la reforma procesal penal y la evaluación de la inseguridad-

4.3. Reforma procesal penal y su impacto en las policías

Con el aumento de la inquietud ciudadana y la preocupación por los elevados índices de criminalidad y violencia, uno de los principales elementos de la gestión pública fue la modernización de la justicia.

En su momento, los desafíos de la tríada prevención, control y penalización justifican una de las reformas más significativas realizadas en los últimos 100 años: la Reforma Procesal Penal. Ésta se empezó a trabajar a fines de los noventa y modifica radicalmente el sistema de persecución penal chileno, incorporando una serie de principios que inciden directamente en el desempeño de las policías, es decir, en el resultado final y en la forma en que se produce ese resultado.

Esta reforma tuvo por objeto reemplazar el proceso penal inquisitivo por uno de corte acusatorio. En la nueva estructura del proceso penal se contemplan la existencia de distintos actores: imputado, defensor, víctima, fiscal, juez de garantía, tribunal oral, entre otros¹³. En

¹³ En primer lugar el imputado, aquella persona a quien se le atribuye la participación en un hecho que la ley sanciona con una pena. En segundo lugar, el defensor, aquél abogado que asiste y representa jurídicamente al imputado. La víctima, quien es un interviniente activo en este nuevo proceso penal, aún cuando no sea querellante. El Ministerio Público es el único órgano encargado de investigar y acusar, y opera a través de sus fiscales. Finalmente, los tribunales son los terceros imparciales encargados tanto de proteger a los intervinientes en sus derechos constitucionales y legales, como de juzgar. Fueron creados dos tipos de tribunales con la reforma: los juzgados de garantías - encargados de proteger los derechos de todos los actores y velar por el fiel respeto de las garantías constitucionales y procesales en la etapa de investigación y preparación del juicio oral- y los tribunales

esencia la reforma busca una separación de las funciones y roles para que exista una igualdad entre los distintos actores y la existencia de mecanismos que la garanticen¹⁴.

Se puede sostener que involucra un cambio importante, especialmente en el paradigma investigativo y el procedimiento policial, más que en la función preventiva de la policía. La reforma incentiva aún más la profesionalización de la actuación policial, la introducción de nuevos contenidos de instrucción, el reentrenamiento, la revisión y estandarización de procedimientos ante víctimas testigos e imputados, y anticipa la revisión de la actuación policial en términos de calidad y eficacia (transparencia) ante el sistema penal.

Así, si bien ambas policías pasan a constituirse como “auxiliares” de una investigación que conducirán los fiscales, con el avance de la reforma progresivamente se van decantando y dilucidando situaciones vinculadas al procedimiento policial que implican la adecuación de las normas de actuación. En particular, pasan a ser relevantes, por ejemplo, materias procedimentales tales como la detención por flagrancia, el ingreso a lugar cerrado, al cumplimiento de órdenes verbales de detención y las demás medidas cautelares personales, al control de la detención y, por último, la investigación de los delitos de común ocurrencia 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

orales en lo penal- tres jueces que conocen del juicio oral y dictan sentencia.

¹⁴ Estos mecanismos son el juicio oral y público y la existencia de una defensa fuerte y efectiva. Con el juicio oral y público se pretende garantizar y obligar a la existencia de un debate jurídico sobre los hechos, disposiciones legales y consecuencias jurídicas que implica la comisión de un hecho que reviste caracteres de delito y la aplicación de una pena. Por otro lado, la existencia de una defensa efectiva y fuerte permite que en este debate exista la posibilidad de que el imputado esté en un plano de igualdad frente a los tribunales y al Ministerio Público.

procedimiento penal permite que la opinión pública se forme un juicio sobre el desempeño de la policía y de los diferentes agentes intervinientes (fiscales, defensores y jueces de garantía, entre otros).

4.4. La fijación de metas y la rendición de cuentas

Otro estímulo importante que va configurando el contexto de la evaluación policial es la forma cómo se han administrado o resuelto las crisis de inseguridad, especialmente en aquellas en que la propia policía es parte del problema y las formas cómo se ejerce el control externo de la actividad policial.

En el primer caso, en septiembre de 2001 se suceden hechos que marcan “un antes y un después” en materia de control y evaluación de la actividad policial. El cuestionamiento público profundo de la eficacia de las policías y de la capacidad de ambas para esclarecer una serie de homicidios y desapariciones que desde hacía meses afectaban a familias de adolescentes de un barrio marginal en Iquique (caso “Alto Hospicio”), se daña gravemente la legitimidad social de las policías y la confianza ciudadana en la capacidad de las autoridades de Gobierno para conducir las políticas de seguridad pública y ciudadana. Esto lleva a que la máxima autoridad del país, a través del Ministerio del Interior, emprenda acciones y adopte medidas¹⁵ dirigidas a mejorar la eficacia policial y dispone, a la vez, que ambas cuenten con objetivos y metas conocidos por la ciudadanía y que debían disponerse a realizar “cuentas públicas” o reuniones con las autoridades locales para explicar los avances, logros y dificultades de su trabajo¹⁶. Así, a partir de una situación crítica

¹⁵ “Veinte medidas para el mejoramiento de la justicia y de la seguridad ciudadana”, Santiago, 31 de octubre de 2001. Mensaje de Ricardo Lagos Escobar, Presidente de la República.

¹⁶ En la sección 3, relativa a la “Gestión policial, indicadores y calificación del personal”, se dispone “Establecer

nace una suerte de mecanismo básico y sencillo de auditoría o vigilancia civil.

Desde el 2002 se promueve la realización de reuniones públicas a nivel de las comunidades, municipios, gobiernos provinciales y regionales, donde se espera un tratamiento más colectivo de los problemas de inseguridad y, asimismo, de la actividad policial. Una evaluación parcial revela, sin embargo, que esta práctica no se ha desarrollado todavía suficientemente, ya que en temas de seguridad colectiva y “coproducción” la cultura política de las organizaciones involucradas y de la propia de sociedad civil no es un factor facilitador, imponiendo límites a la participación. Para que el control externo sea efectivo es fundamental promover cambios en las matrices de relacionamiento entre los actores interesados.

A pesar de lo expuesto, se puede sostener que en Chile uno de los principales cambios en los últimos años dice relación con la dictación de instrucciones que en teoría facilitan la supervisión o vigilancia civil (Decreto Supremo N° 954, de Septiembre de 2003, y del Of. N° 5.656 de la Subsecretaría de Interior en el año 2004 y la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el 2006), que reflejan la voluntad política de ejercer un control sobre la actividad policial a través de la exigencia de indicadores de gestión, la fijación y supervisión sobre el cumplimiento de metas y la

indicadores de gestión y evaluación de la actuación policial frente a la delincuencia y el trato con la comunidad; Fijar metas de prevención y control de la criminalidad por unidades y reparticiones policiales. Queremos que esta fijación de metas sea libre, definida por cada una de las unidades y reparticiones, pero que exista la capacidad de control respecto del cumplimiento de las mismas; Realizar auditorías de gestión policial y cuentas públicas en forma trimestral ante los municipios y los vecinos, en función de indicadores como el tiempo de respuesta a las demandas y solicitudes ante la policía, índices de protección poblacional, oportunidad en la acción y vinculación con la comunidad; Reformar el sistema de calificaciones, de incentivos y de promoción del personal de las instituciones policiales, a fin de que este sistema refleje la actuación y eficacia de cada funcionario”.

promoción de la transparencia en la gestión y en los resultados policiales.

Producto de lo anterior, y aún cuando la evaluación de la propia Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006-2010) es materia de discusión, se ha avanzado en el monitoreo de la gestión de ambas policías, reduciéndose de esta forma la característica autonomía operativa de la década de los noventa. Hoy, ambas instituciones policiales cuentan con desarrollados sistemas de monitoreo de la gestión y labor, y algunos de esos descriptores estadísticos, indicadores e índices son consultados por el Ministerio del Interior para efectos de determinar y medir los avances y progresos de las tareas asignadas en el marco de la Estrategia Nacional. No obstante, no siempre es posible acceder a la información necesaria para cotejar los resultados que se informan y en la mayoría de los casos, los medios de verificación no son conocidos.

En rigor, la crisis de comienzos de la década se transformó en una oportunidad para instalar nuevas prácticas de control externo sobre la esfera de lo policial. La fijación de metas y obligación de rendición de cuentas públicas son claves y reflejan una visión más desarrollada y complementaria a las formas más acostumbradas de evaluación de la actividad policial. De esta forma, la labor policial se va concibiendo como una actividad que debe ser conocida (transparente), medible (en base a indicadores) y demostrable (en base a metas y resultados).

4.5. La comunidad como referente de la gestión policial

Un último componente fundamental de la política policial –que se deriva de los procesos anteriormente descritos- es el reconocimiento paulatino de la comunidad como referente y actor. En ese momento las demandas de seguridad ciudadana que provienen de la

comunidad, especialmente de los gobiernos locales y municipios, se vuelven argumentos potentes que justifican y movilizan esfuerzos. Algunos indicios permiten sostener, sin embargo, que en una primera etapa (hasta el año 2000) se trata más bien de un discurso que de una práctica real.

Documentos de la época permiten ilustrar de qué manera la relación “policía-comunidad” se vuelve un tema en sí, en un campo específico. En 1995 las autoridades comienzan a dar señales de la necesidad de un cambio en el paradigma de actuación de la policía en relación a la comunidad, en particular en el caso de Carabineros, dado su rol preventivo. El entonces Ministro de Interior, al inaugurar la primera Conferencia sobre Seguridad Ciudadana y Democracia en 1995, refiriéndose al componente policía-comunidad, destacaba la necesidad de cultivar esa relación demandando un fortalecimiento de los vínculos de la policía con la comunidad (Figuroa 1995: 17). Luego, en otra ocasión, al inaugurar una importante conferencia internacional de policías uniformadas, invitaba a reconsiderar el objetivo y la forma de prestar servicios policiales preventivos¹⁷. Por su parte, el Director de Seguridad Pública e Informaciones de la época, órgano dependiente del Ministerio del Interior, ponía énfasis en los derechos humanos, los valores democráticos y el servicio a la comunidad” (Flisfisch 1995: 268).

Sin embargo, no es sino hasta comienzos de esta década –como parte de la agenda del nuevo Gobierno y como reacción a los elevados índices de inseguridad objetiva y subjetiva- que los objetivos del servicio policial, su organización, las relaciones con la comunidad, la profesión, las funciones, el poder discrecional y el control sobre las actividades policiales se

instalan y asoman como un componente más explícito de la agenda pública.

Un hito importante es la formulación de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004) que establece importantes directrices en materia de gestión y relación con la comunidad y grupos vulnerables, sean estos víctimas o infractores. La orientación al ciudadano, así como el reconocimiento de la importancia de realizar una mejor gestión son criterios de referencia decisivos. En efecto, los criterios identificados que bajo esta política orientarían la gestión de las instituciones e iniciativas son diez: (1) Derechos fundamentales de las personas; (2) Eficiencia y coherencia; (3) Focalización; (4) Territorialidad; (5) Coproducción de la seguridad; (6) Participación ciudadana; (7) Integralidad; (8) Gradualidad; (9) Igualdad; y (10) Seguimiento y evaluación.

Por su parte, en octubre del año 2006 el Ministerio del Interior da a conocer la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010*, que se transforma en una herramienta de gestión para la mayoría de los organismos públicos del sector y que viene a cubrir la ausencia de metas y plazos hasta ese momento, aterrizando los objetivos de la *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*. Su propósito era focalizar, coordinar y temporalizar las líneas de acción. Más allá de la suficiencia y de la coherencia de la estrategia –que no es materia de análisis aquí-, esta representa un importante estímulo o *input* para la creación de un escenario socio-político policial que concibe la evaluación de la actividad policial preventiva como una necesidad urgente para la coproducción de políticas de seguridad.

Tanto la *Política* como la *Estrategia* conforman la agenda del sector seguridad pública y ciudadana y conceden especial valor a la relación *Policía y Comunidad*. En él se encuentran directrices relativas a la naturaleza y tipo de relaciones buscadas, privilegiándose relaciones más estrechas con la comunidad, se subraya un enfoque de corresponsabilidad,

¹⁷ Figuroa, Carlos “Seguridad ciudadana en la sociedad democrática”. Intervención en el IIº Congreso Internacional de Policías Uniformadas, organizado por Carabineros de Chile. Ministerio del Interior, Santiago, 3 de Octubre de 1995.

colaboración y participación, y se demanda de la policía preventiva mejoras en su gestión. De esta forma, esta *relación* se constituye en un campo específico de actividad que invita a la revisión de las actuaciones policiales, la identificación y la validación de nuevas formas de trabajo y de relacionamiento policía-ciudadano (innovación) y la transferencia de prácticas y modalidades exitosas. Se inicia entonces una evolución que toma como guía la identificación de buenas prácticas de prevención y de policiamiento, actividad que con los años se traduce en la creación de Observatorios de Buenas Prácticas Policiales, tanto en Carabineros como en la Policía de Investigaciones de Chile.

Dada su función preventiva, este campo de actividad es especialmente relevante para Carabineros de Chile, puesto que –como revela la primera Encuesta Percepción de la Labor Policial y Seguridad Ciudadana, Regiones V, VIII y RM, en el año 2003- 36,3% de las personas que residen en las 3 regiones más pobladas del país tomó contacto con funcionarios de esa policía en los últimos 12 meses anteriores a la realización de la consulta; porcentaje que en el caso de los funcionarios de Investigaciones no es superior al 12,5%, según encuestas de la Fundación Paz Ciudadana aplicada el año 2004.

De esta forma, tanto por su función (prevención) como por la naturaleza de los contactos, la dotación y la cobertura de servicios, la relación que Carabineros establezca con la comunidad, la cercanía a ella, es fundamental en la prevención de la violencia y los delitos, y en la generación de seguridad y disminución del temor. En consecuencia, en este campo la apuesta de las autoridades gubernamentales y de la propia policía ha radicado en la actuación y las estrategias operativas de vigilancia que realiza la policía uniformada a través del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP).

5. La evaluación del policiamiento preventivo

La evolución de los indicadores de inseguridad objetiva y subjetiva en Chile, tales como las tasas de victimización y de denuncias y los índices de percepción de inseguridad, ha volcado la mirada hacia la manera cómo la policía está actuando y su eficacia, revelando que se requieren parámetros, herramientas, monitoreo y evaluación de la labor policial. ¿Cuáles son o debiesen ser los parámetros de medición de la actividad policial?, ¿qué se le pide a la policía?, ¿reflejan las directrices de la política central un acoplamiento y adecuación con orientaciones sobre modelos de gestión policial orientados a la comunidad?, ¿requiere la policía integrar elementos de estrategias tales como “*community oriented policing*” y “*problem oriented policing*”?, entre otras, son preguntas que también merecen respuestas.

Sin embargo, en el contexto nacional hay poca producción de conocimiento científico sobre seguridad pública y ciudadana, y las evaluaciones son escasas, especialmente en materia de gestión policial. De esta forma, es difícil monitorear y formar una opinión fundada sobre el desempeño de una estrategia y su impacto. Por cierto, hay una trayectoria de casi 10 años de aplicación de instrumentos de recolección de información que ayudan a monitorear ciertas facetas de la gestión de la seguridad. Sin embargo, en rigor es necesario transitar desde una producción de datos y cifras sobre percepción y valoración social del desempeño de los actores e instituciones del sector a una gestión de información y conocimiento en apoyo de la ejecución de las políticas y estrategias de la coproducción de la seguridad, amparada en el monitoreo y la evaluación de las estrategias socio-policiales.

En esta línea, la experiencia de evaluación en el mundo policial anglosajón es relevante. Si bien la literatura sobre la actividad policial no es abundante, con la publicación de algunas

experiencias y con la sistematización de algunos procesos podemos hoy identificar aprendizajes respecto de cómo llevar esta actividad a la práctica y que facetas son decisivas. En este espacio no se pretende evaluar una estrategia policial, sino advertir factores y procesos claves. Se identifican cinco elementos fundamentales:

- **El contexto sociocultural en las que se aplican** es un factor que aparece asociado al éxito de estas iniciativas¹⁸. El contexto puede ser más relevante que el diseño o la estrategia misma. En este sentido, también existe evidencia que señala que los programas de prevención son probablemente más exitosos y trabajarán posiblemente mejor en comunidades en que menos se necesitan.
- **Dificultades para demostrar logros.** Los modelos son generalmente válidos en la teoría. Paradójicamente, la evidencia muestra que en aquellas comunidades con graves problemas los esfuerzos y dificultades para la implementación de las estrategias innovadoras son también mayores y complejos y, normalmente, el éxito no queda suficientemente demostrado. (Sherman 1998: 7).
- **Falta de delimitación clara de las prácticas o conductas-tipo características.** Otra limitación importante se relaciona con la amplitud de tácticas posibles que se asocian o “enmarcan” en el policiamiento comunitario y en la dificultad para distinguir y evaluar la estrategia en su conjunto (National Research Council 2004: 247).
- **La burocracia policial** es otro componente reconocido como uno de los principales

¹⁸ Para una lectura de experiencias anglosajonas debidamente evaluadas, se recomienda visitar “Community Oriented Policing Services” (<http://www.cops.usdoj.gov/>) y Home Office (<http://police.homeoffice.gov.uk/community-policing/>).

obstáculos en contra de las propias estrategias policiales orientadas a la comunidad y a la solución de problemas (Greene 2006: 349). En efecto, los casos estudiados sistemáticamente revelan cómo ciertas características del funcionamiento del sistema, como el centralismo y la falta de flexibilidad, son factores decisivos. Por una parte, un modelo de gestión policial tradicional inhibe en gran medida la capacidad de la propia organización y del personal para ofrecer un servicio efectivo y eficiente a una comunidad visible y activa. En un modelo de policía de proximidad, la organización policial se considera dinámica, implicada activamente con el entorno y capaz de crear papeles que rompan los límites tradicionales, asociando la organización con su función inmediata en el medio en el que se encuentra, además de otros ambientes sociales, culturales y económicos (Greene 2006: 364).

La experiencia chilena tiende a ser coincidente con la relevancia de estos factores y procesos observados en otros países. Pero, a lo anterior debería agregarse también un quinto elemento, tan decisivo como los anteriores.

- **La cultura laboral y los valores que guían la actuación de una organización.** Las consecuencias prácticas y las actuaciones que se derivan de la subcultura institucional dominante son relevantes y tienen importantes consecuencias para la relación entre la policía y la comunidad (Tudela 2004 y 2007: 81). Éstas reflejan un paradigma¹⁹ y

¹⁹ Un paradigma de actuación policial, en términos prácticos, es un modelo de procedimientos o forma de concebir la manera de hacer las cosas. Este puede resultar de un acuerdo o consenso tácito -muchas veces inconsciente- de una comunidad-sociedad o de una elite de poder -cualquiera sea su forma de legitimación-. Los paradigmas sobre el quehacer policial consideran supuestos éticos, deontológicos, políticos y de procedimiento que permanecen generalmente de manera oculta (implícitos). Se vincula con la cultura laboral y los valores que guían la actuación. Se podría decir que, así

pueden hacer más fácil o bien más difícil la evaluación, especialmente a la hora de seleccionar o determinar los referentes “válidos” de la actuación. Diversos investigadores han destacado, por ejemplo, que el Plan Cuadrante podría ser una evidencia de la orientación de esa policía a la comunidad, o bien, una señal de esfuerzo. Pero, al mismo tiempo, subrayan la resistencia de la institución a la adopción de una filosofía comunitaria (Frühling 2001, Oviedo 2001, Ward 2001, Candina 2003, Smulovitz 2003, Tudela 2004).

Estos cinco elementos están presentes en el caso chileno, los cuales combinados con el interés por demostrar resultados y logros en materia de políticas de seguridad, constituyen la matriz explicativa del rumbo, de los estados de avance y de los logros en materia de evaluación de la actividad policial preventiva.

En efecto, como se describe más adelante, en la última década se han emprendido acciones que buscan mostrar el resultado de las iniciativas institucionales y gubernamentales. Este aspecto es fundamental para comprender la motivación, los tópicos de monitoreo y evaluación y el uso de los resultados de dichos estudios. En rigor, una de las razones que explican dichos esfuerzos ha sido un compromiso de las autoridades de Gobierno y

como el producto intelectual lleva el sello personal del autor, la actuación policial tiene también el sello de la policía. En ese sello, la organización refleja su pensamiento, su manera de concebir el entorno y su forma de abordar situaciones de su quehacer propiamente policial. Los paradigmas policiales tienen su origen (su raíz) en la manera de concebir el objeto, la función policial y los fenómenos que les son propios. 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 relevantes y, en consecuencia, urgentes a trabajar, porque es aquí donde la autoridad y sus órganos dependientes develan su capacidad y ethos laboral. La legitimidad social depende de las consecuencias prácticas y de las actuaciones que se derivan de ellos.

de las instituciones policiales ante la sociedad por mostrar resultados. En algunas circunstancias el interés puede jugar un rol decisivo, afectando la lectura de los resultados de los monitoreos y evaluaciones de la gestión policial y comprometiendo las interpretaciones. La polémica respecto a las conclusiones de algunas evaluaciones parciales y lo que éstas dicen –mirado desde la perspectiva de los intereses de los involucrados- ha posicionado el tema de cómo y qué se evalúa.

En este campo se puede afirmar que la experiencia chilena entrega algunas enseñanzas. Una de las primeras es la necesidad de diseñar sistemas de monitoreo y evaluación y que, al mismo tiempo, éstos gocen de credibilidad y legitimidad. En consecuencia, tan importante como los resultados del seguimiento de la actividad policial es la confianza que se tenga en los mecanismos y herramientas empleados y sus resultados. Esto también depende de quién y cómo se realizan dichas evaluaciones.

5.1. El Plan Cuadrante

El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP) es la principal estrategia preventiva de Carabineros de Chile en las principales comunas del país. En el marco de su proceso de modernización se constituye como el referente más inmediato para el desarrollo de la relación policía-comunidad. Para Carabineros el Plan Cuadrante es el icono, el reflejo de un cambio y de su acercamiento y orientación a la comunidad.

Los principales términos de referencia de esta estrategia policial son: sectorización (división en cuadrantes), determinación metodológica de oferta y demanda de servicios policiales, asignación de responsabilidad territorial al carabinero (delegados), trabajo integrado con la comunidad, enfoque de resolución de problemas, apoyo tecnológico y equipamiento

y orientación a satisfacer las necesidades locales de seguridad (Blanco 2008, 5).

Se inició en 1998 como plan "piloto" en la Prefectura Santiago Sur. En el 2000 se extendió al Gran Santiago y en el 2001 al resto de la Región Metropolitana; luego, a diferentes regiones del país. En el año 2008 se contabilizan 88 municipios con Plan Cuadrante, de un total de 346 municipios, es decir, al 75% de la población del país. Durante el 2009 se incorporaron otras 12 comunas a esta modalidad de vigilancia policial, alcanzando una cobertura de 11 millones 770 mil personas, es decir el 77,8% de la población urbana de Chile.

En términos generales, los objetivos de esta estrategia policial son dos:

- 1) contribuir a disminuir la victimización y
- 2) mejorar la sensación de seguridad de la población a través del mejoramiento del nivel de satisfacción de las demandas por servicios policiales de la comunidad a nivel urbano.

No obstante, también se destacan los siguientes cinco objetivos específicos²⁰:

- a) Potenciar la vigilancia policial preventiva, en términos de una mayor y progresiva asignación de recursos humanos y logísticos, con los medios disponibles y con aquellos adicionales que en forma paulatina se incorporen a la Institución.
- b) Dinamizar la gestión operativa, para dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de la comunidad.
- c) Disponer y desplegar los medios institucionales, traducidos en Unidades de Vigilancia Equivalentes, en armonía con el perfil de cada Cuadrante. Eso significa readecuar los medios y aumentar la

cobertura de vigilancia policial preventiva, conforme al nivel de riesgo asignado.

- d) Mejorar la gestión preventiva de cada Cuadrante: que el carabinero responsable del mismo, obtenga una progresiva identificación con los vecinos y la zona a su cargo.
- e) Lograr que la comunidad reconozca a "sus carabineros", sintiéndolos comprometidos, accesibles, francos y profesionales en el ejercicio de las funciones encomendadas.

Concebido como una estrategia de vigilancia policial diseñada por Carabineros a fines de los noventa, el Plan Cuadrante se orientada a satisfacer las demandas de seguridad de la población en el contexto urbano, para contribuir a la disminución del delito y aumentar la sensación de seguridad, poniendo énfasis en la relación directa ciudadanía-carabinero para el intercambio de información de interés policial y en la disposición de los medios para el cumplimiento de los cuatro tipos de servicios policiales estandarizados.

Los servicios provistos por el Plan se entienden como permanentes y efectivos en toda la jurisdicción de cualquier Unidad de Carabineros (Comisaría) donde se implemente, a través de un sistema de vigilancia por cuadrantes. Estos servicios son cuatro:

- Patrullajes preventivos focalizados²¹,
- Atención de procedimientos²²,
- Fiscalización de establecimientos²³, y

²¹ Consisten en uno o más medios de vigilancia en actividad, vale decir, en acción de ejercer vigilancia policial en terreno, entendiéndose esta última como "la actuación de la policía en cumplimiento de sus funciones operativas en la población", con el propósito de evitar que se cometan ilícitos. La focalización, consiste en que estos patrullajes son debidamente orientados tras el procesamiento de la información policial capturada en el cuadrante (Winchester 2007: 5).

²² Consiste en la actuación del personal de Carabineros que se encuentra de servicio en la población, en respuesta a una solicitud efectuada por quien lo requiere u otro en su representación (Winchester 2007: 5).

²⁰

<http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=11>.

- Cumplimiento de órdenes judiciales²⁴.

Estos servicios se ordenan en función de la ponderación de las necesidades identificadas a partir de parámetros de diversa naturaleza. Así, esta estrategia apuesta a la capacidad de gestionar el despliegue de servicios en un territorio, sobre la base de un examen y determinación de la oferta policial y la demanda de seguridad, medidos con un parámetro de homologación como la determinación de niveles de vigilancia en cada “cuadrante” a través de Unidades de Vigilancia Equivalente (UVE)²⁵.

Para determinar las Unidades de Vigilancia Equivalente (UVE), Carabineros desarrolló una metodología de cálculo que expresa la cantidad de vigilancia disponible o necesaria sobre la base de una equivalencia entre diferentes sistemas de patrullaje policial. Estas medidas reflejan un estándar. Así, por ejemplo, un furgón policial con tres carabineros es igual a 1 UVE; un radiopatrullas con dos carabineros es igual a 0,8 UVE; una “Moto Todo Terreno” con un carabinero equivale a 0,45 UVE; un “carabinero montado” es igual a 0,3 UVE; y un carabinero a pie equivale sólo a 0,2 UVE). De esta forma, a través de estas equivalencias se cuantifica la oferta de vigilancia a través de las

distintas modalidades de patrullaje policial en un territorio y, al mismo tiempo, se determina su costo. Esta forma de medición promueve una vigilancia motorizada y no incentiva el patrullaje a pie que facilita una relación más cercana con la comunidad, sólo ayuda a valorizar los medios que posee la institución y es básica para determinar las prioridades de asignación de recursos en el marco de asignaciones presupuestarias anuales.

Sin duda, los recursos asignados y redestinados a esta estrategia policial²⁶ han permitido dotar al personal policial de equipos de moderna tecnología, de tenidas más cómodas y funcionales, y de un parque de motos y radiopatrullas que crece acorde a la realidad geográfica del área de vigilancia que constituye cada cuadrante. No obstante, al momento de los resultados no se ha demostrado que dicha inversión se traduce en más eficiencia y eficacia²⁷. En este sentido, en los últimos tres años se van acumulando indicios y evidencias que permiten construir una opinión fundada sobre su funcionamiento y eficacia. También hay estudios que revelan dificultades para evaluar la estrategia.

El razonamiento fundamental de esta estrategia policial es que la oferta de servicios policiales radica en la determinación de niveles de vigilancia requeridos (demanda) en un

²³ Consiste en el cumplimiento de determinadas obligaciones establecidas en leyes y reglamentos, como por ejemplo la Ley de Alcoholes, Ley de Tránsito, Ley de Vigilantes Privados, Ley de Control de Armas y otras, de cuya observancia y cumplimiento están sometidos las personas y establecimientos. La tarea del Carabinero se orienta a verificar que los respectivos establecimientos cumplan con las normativas legales correspondientes (Winchester 2007: 6).

²⁴ Consiste en dar cumplimiento a las órdenes emanadas de los tribunales tales como arresto, citación, detención, etc., además del cumplimiento de medidas cautelares (Winchester 2007: 6).

²⁵ Moya, Patricio “Metodologías para la definición de los niveles de de vigilancia para el diseño del plan de vigilancia por cuadrantes”, Intervención del Jefe de Zona Metropolitana de Carabineros en el II Simposio Internacional de Seguridad Empresarial, CIADE-Universidad de Chile. Santiago, Mayo del 2001.

²⁶ El gasto total del programa a nivel operacional durante el periodo 2003 a 2006 se estima en 378 mil 336 millones de pesos (en miles de \$ del 2007 = M\$ 378.336.330). Carabineros de Chile ha financiado la operación del Plan Cuadrante en más de un 80% con recursos de re-asignación de su presupuesto institucional (a nivel de Unidades Policiales). El 20% restante ha sido financiado con recursos directamente asignados al Plan Cuadrante por el Presupuesto de la Nación (Winchester 2007: 11 y 113).

²⁷ “En general, no se dispone de informaciones sobre niveles de producción o resultados (ver sección de Eficacia del presente informe) del Plan Cuadrante, limitando el análisis de eficiencia de éste. Se limita a presentar algunos gastos de producción promedios, a modo de ilustrar algunos indicadores que se pudiesen utilizar para manejar la gestión del nivel de programa” (Winchester 2007: 12.)

territorio y en la capacidad de cubrir -con medios adecuados- dicha necesidad (oferta). La ecuación buscada se basa en que una adecuada determinación de los niveles de vigilancia necesarios y una suficiente inyección de recursos que constituyen o debiere traducirse, gracias a una buena gestión de los recursos policiales, en un nivel mayor de seguridad y reducción de la actividad delictual en el territorio. De esta forma, una “buena gestión” se basa en la existencia de medios suficientes. Según dicho razonamiento, una incorrecta determinación de la demanda policial y la carencia de medios suficientes se traducen en una inadecuada actuación que puede justificar la insatisfacción o una mala evaluación de la policía por parte de la ciudadanía (referente fundamental o cliente de la estrategia policial). En rigor, se interviene con la convicción de que la actuación policial es más eficaz si se recurre a todos los medios posibles y, a su vez, se asume que la actuación policial es por sí misma eficaz y suficiente si se cuenta con los recursos apropiados.

5.2. El rol de la estrategia policial en la política gubernamental

La importancia que merece la estrategia policial no radica sólo en los objetivos declarados, sino también en el uso que ésta pueda ofrecer en el marco de una política.

Durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006), el Ejecutivo comienza a asumir un protagonismo mayor y activo en la elaboración de las políticas públicas de seguridad ciudadana, con orientaciones claras y coordinación de esfuerzos entre los distintos organismos de la administración pública (intersectorialidad) y la participación de los municipios, organizaciones sociales y la comunidad, en particular. Esto crea un espacio que permite potenciar la materialización del proceso de modernización de ambas policías en función de generar diversas condiciones

necesarias para enfrentar la delincuencia y la inseguridad de las personas, al mejorar la gestión de los organismos involucrados en la prevención y el control de este fenómeno.

Para el Poder Ejecutivo la importancia de esta estrategia de intervención policial radica en que desde el año 2006 representa uno de los pilares fundamentales de la oferta pública dirigida a contener o reducir la criminalidad y la victimización a causa de la delincuencia, de forma tal que posee casi un carácter transversal en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010.

Para la autoridad responsable de la seguridad pública y ciudadana, el Plan Cuadrante es una herramienta y una modalidad de policiamiento (Ministerio del Interior 2006: 20) para:

- a) Mejorar la presencia policial preventiva y
- b) Coordinar la acción policial con los planes territoriales de prevención del delito²⁸.

Es por ello que la autoridad política de turno se compromete a que 100 municipios del país cuenten al año 2010 con este Plan. Sin embargo, dicho compromiso se establece sin elementos de evaluación de la estrategia.

No es menos relevante para una evaluación entonces los intereses involucrados en quienes ejecutan o promueven una estrategia de

²⁸ El primer objetivo implica: i) Aumento de la dotación de Carabineros en 6.000 funcionarios, ii) Reducción de las funciones administrativas realizadas por Carabineros, iii) Definición de metas de gestión en la función preventiva según las realidades locales y recursos policiales asignados en las Unidades o Destacamentos Operativos que cuentan con Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, iv) Diseño de un modelo de gestión policial preventivo centrado en la relación Carabineros- Comunidad. Por su parte, el segundo objetivo plantea: i) Potenciar el vínculo operativo entre el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva con las unidades vecinales, optimizando la focalización de recursos de prevención social y situacional en el territorio; y, ii) Incorporar la Violencia Intrafamiliar como una atención específica y especializada en el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.

policiamiento. Existe un fuerte compromiso entre el Plan Cuadrante y enormes expectativas del Gobierno central en la ejecución de políticas de prevención del crimen y la violencia. Esto es un hecho positivo y necesario, que explica la importante asignación de recursos económicos, medios y humanos en los últimos 9 años.

La clara definición de objetivos, resultados y metas de una estrategia policial es clave para una evaluación de proceso, de resultado y de impacto. Esto está en estrecha relación con la manera cómo la autoridad política concibe, decodifica y traduce la relevancia de esta estrategia y de las actividades policiales que la caracterizan.

A fines del 2005 y en el marco de un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las autoridades y especialistas entrevistados coincidían en señalar que en Chile en materia de eficiencia y de eficacia no había suficiente claridad, porque no se habían realizado todavía mediciones, porque las intervenciones era aún recientes, y que no se había demostrado aún el impacto de ciertas intervenciones en la reducción de la victimización, de la cifra negra, del temor, y del aumento en los niveles de confianza, satisfacción y calidad de los servicios (López y Tudela 2005: 45).

Hoy, luego de algunos años, el escenario ha cambiado y existe alguna información que permite evaluar el Plan. Hasta Agosto del 2007 se habían realizado a lo menos cuatro evaluaciones, una realizada por el Ministerio del Interior en el año 2003 y otra por la Fundación Paz Ciudadana en el año 2003 -organismo privado de reconocida trayectoria técnica.

Pero, en ambos casos se desconocían los resultados dejando la impresión que no se había hecho evaluaciones de ningún tipo (Díaz 2007: 435). Otras dos, son las realizadas por FLACSO

y por DIPRES de Hacienda²⁹. En ambos casos las conclusiones son también objeto de una polémica. Esta últimas demuestran insuficiencias no sólo en el programa, sino también en la manera cómo se adscribe esta estrategia policial a las políticas en ejecución (FLACSO 2007, 80)³⁰.

De esta forma, tanto el contexto político-técnico de aplicación del programa como la estrategia misma, que suponen expectativas de logro-resultados particulares, son claves para una evaluación e inciden directamente en las interpretaciones y diseminación de los resultados de esa actividad.

5.3. La evaluación de la actividad policial: 1998-2008

¿Cómo se han realizado las evaluaciones?. En esta línea, cuando se trata del monitoreo y la evaluación externa de la labor policial en Chile, se identifican tres fases, con sus respectivos hitos, acompañadas cada una por maneras distintas de entender los objetivos de las evaluaciones, por metodologías, estrategias y herramientas diferentes, mediadas -por cierto- por la voluntad de evaluación y la disposición de recursos económicos. Así, el monitoreo y la evaluación de la actividad policial ha supuesto la construcción de consensos o criterios mínimos entre las autoridades civiles y policiales sobre los estándares de evaluación y sobre las estrategias de actuación policial. Se trata de un

²⁹ Los informes de esta repartición se encuentra en: <http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-15841.html>

³⁰ "El plan cuadrante forma parte de este eje preventivo en la política, sin embargo en la estrategia el plan cuadrante forma parte del ámbito de control y sanción. De la misma manera, en el fortalecimiento de la integración de Carabineros con la comunidad todas aquellas estrategias presentadas en la política como ámbito de prevención hoy son parte del eje control y sanción, tales como el diseño de un modelo de gestión policial preventivo y el fortalecimiento del vínculo operativo entre el plan cuadrante con las unidades vecinales" (FLACSO 2007, 76 y 77).

proceso no acabado (en desarrollo). Quién evalúa, qué evalúa, cómo, cuándo y para qué son interrogantes cuyas respuestas recién desde hace pocos años comienzan a evidenciarse y que están sujetas a las interacciones y el juego de poder de actores e instituciones.

El desarrollo general describe una transición que conduce a focalizarse en los resultados de la actividad policial preventiva, abriéndose a la comparación con estándares de resultados y, desde ahí, a la comparación con expectativas y necesidades de eficacia y efectividad policial.

Primera Fase (1998 en adelante). Se inicia en la División de Coordinación Policial de la Dirección de Seguridad Pública, órgano dependiente del Ministerio del Interior y, luego, en el año 2001 se traspa a la recién creada División de Seguridad Ciudadana, dependiente en términos prácticos de la Subsecretaría de Interior. Se relaciona con la ejecución de acciones dirigidas a promover una *gestión de información* básica que refleja en alguna medida la labor policial. Se caracteriza por la implementación desde el Ministerio del Interior de un sistema estadístico de seguimiento de la actividad criminal y el diseño y desarrollo de estudios de opinión que van aportando antecedentes sobre la actividad policial. La gestión de información fue asumida como un instrumento para satisfacer demandas internas y externas a contrapartes, socios y aliados, generando evidencias para la conducción estratégica.

En este contexto, son claves la definición de una estrategia dirigida a dotar al Ministerio encargado de la seguridad pública de un sistema de información que le permita realizar sus propios diagnósticos –independiente de los reportes policiales– sobre la evolución de la criminalidad y la inseguridad objetiva, la creación de herramientas de recolección de datos relevantes (registros estadísticos y encuestas) y el establecimiento de canales técnicos de relacionamiento con ambas

policías, en particular, con Carabineros de Chile, que en ese momento reunía cerca del 95% de las denuncias por delitos de mayor connotación social (robo con violencia, robo con fuerza, hurto, lesiones, violación y homicidio). También fue decisiva la implementación por parte del Ministerio del Interior de las primeras encuestas que considera entre sus módulos principales consultas relativas a la valoración de la actuación policial³¹ (ver Anexo 1). Asimismo, la implementación de un SIG Delictual o sistema de información geográfico que permite la georeferenciación de sucesos criminales denunciados y procedimientos policiales realizados por ambas policías en el Gran Santiago³².

La progresiva pérdida de la hegemonía y del monopolio de las informaciones sobre la criminalidad –dos rasgos que caracterizaban a la organización policial– empodera a la autoridad civil a través de una política de informaciones. Con el tiempo, dichas acciones demostraron ser un punto de partida ineludible para la reflexión sobre la actividad policial preventiva y sus descriptores, instalando la necesidad de consensos mínimos sobre qué observar o monitorear y cómo.

Segunda Fase (2002 en adelante). Se inicia con la explotación del Sistema de Información Geográfico Delictual del Ministerio del Interior y se caracteriza por profesionalizar y apoyar técnicamente la actividad de monitoreo de la

³¹ Encuesta Victimización 1999 – Gran Santiago; Encuesta de Seguridad Ciudadana y Victimización 2000 – Región Metropolitana; Encuesta de Seguridad Ciudadana y Victimización 2001 – Región Metropolitana; Estudio Nacional de Seguridad Ciudadana 2003

³² Tudela, Patricio *Experiencia de Chile en el empleo de tecnología SIG en los procesos de mejoramiento de la gestión policial y la implementación y evaluación de programas de prevención social y situacional del crimen y la violencia*. Taller sobre “Usos y aplicaciones de sistemas de información georeferenciado (SIG) en Chile y Brasil” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Noviembre del 2003, 41 p. http://www.policia.cl/cidepol/Biblioteca/Tecnología_SIG_y_Prevencción.pdf

criminalidad y de la actuación policial preventiva en paralelo al monitoreo y las herramientas que empleaba la policía preventiva. En ese momento Carabineros se encontraba identificando y desarrollando índices y metodologías de evaluación de proyectos e introduciendo prácticas de control de gestión, desde la Dirección de Planificación y en asociación con su Inspectoría General. Dicho esfuerzo resultó ser sustantivo para el diálogo y la identificación de consensos. La experiencia y el conocimiento de la propia organización se canalizaron acertadamente a través de instancias de mando superior y de profesionales en gestión y dirección.

Desde una perspectiva externa, la implementación de un "SIG Delictual" demandó un importante esfuerzo de construcción de una relación armoniosa entre Carabineros y los cuadros técnicos del Ministerio del Interior, que facilitara un intercambio de información e instancias de análisis conjunto a través de equipos multidisciplinarios. También demandó concertar definiciones, aseguramiento de la calidad de los registros, enfoque de análisis y criterios de interpretación de los datos policiales.

Esta etapa implicó un tratamiento más analítico de las informaciones relativas a la actividad policial en los territorios y la búsqueda de modelos para verificar y comparar las actividades policiales o un patrón técnico de referencia. Una problemática sustantiva fue la identificación -a partir de la revisión de situaciones en los territorios del Gran Santiago- de los referentes que guían la acción policial, por ejemplo, sobre el uso de los registros de denuncia y la interpretación de las tendencias observadas estadísticamente. Un cambio sustantivo es la comprensión de que la denuncia no es un indicador directo de criminalidad y menos de la actuación policial (en consecuencia, el comisario deja de ser evaluado por el número de registros en su territorio) y que la confianza ciudadana y la reducción de la

subdeclaración son guías de la efectividad de la relación entre la policía y la comunidad.

La etapa de búsqueda, realizada a través de instancias colegiadas entre policías, especialistas y personal de la División de Seguridad Ciudadana, confluye en la instalación de un campo de gestión y seguimiento llamado "relación policía-comunidad", a fin de reducir la resistencia al modelo de "policía comunitaria" percibido por Carabineros como una amenaza, privilegiándose estrategias de gestión policial orientados *a la comunidad* (proximidad) y a la *solución de problemas*, asumiendo éstos modelos de gestión como los más apropiados para el contexto.

En esta fase se hace una de las primeras evaluaciones de la actividad policial preventiva con un enfoque de diagnóstico³³ y centrado en el funcionamiento del Plan Cuadrante que se aplicaba en el Gran Santiago desde el 2000, e intentando evaluar en profundidad aspectos o problemas relacionados con la planificación, la ejecución y la identificación de los primeros logros³⁴. El propósito era "formativo", es decir, que obedecía a una evaluación intermedia y se orientaba al aprendizaje y a la identificación de eventuales aciertos o correcciones necesarias durante el ciclo de ejecución. Para identificar efectos de la estrategia en los territorios el análisis se recurre a un modelo preventivo situacional y se basa en información estadística sobre denuncias y procedimientos policiales,

³³ Los términos técnicos empleados en esta sección con los Tipos de Evaluación de UNESCO / SIEMPRO (1999), en Matos Bazó, Ruth *Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo*, en: *Revista de Ciencias Sociales*, Mayo 2005, Vol.11 N° 2, p.360-380. Para un glosario de términos de planificación, seguimiento y evaluación, se recomienda *Conjunto de herramientas de planificación, seguimiento y evaluación del Administrador de Programas*. Herramienta número 1: Glosario de términos de planificación, seguimiento y evaluación UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Mayo 2004. 15 p.

³⁴ Informe Situación del Plan Cuadrante RM 2000-2002 División de Seguridad Ciudadana – Depto de Información y Estudios. (Mayo del 2003), 24 p.

aportados por AUPOL, se emplean comunas de control y se ausculta la variable “disposición de medios” (Unidades de Vigilancia), como dependiente e independiente.

El informe destacaba que la ausencia de un estudio de base y la calidad de la información disponible, relativa a la implementación del programa (indicadores de actividad), así como la insuficiente explicitación de indicadores de resultado y metas asociados a los objetivos de la estrategia, limitaba una apreciación concluyente. Recomendaba una delimitación precisa de los resultados esperados -en el marco de una estrategia policial de prevención situacional de la criminalidad- y, consecuentemente, del enfoque del programa. También señalaba que era urgente un proceso de evaluación que considerara aspectos de la eficiencia en la gestión de los recursos y la eficacia e impacto de esta estrategia, invitando al empleo de criterios más técnicos que permitan corregir falencias que se insinuaban través de un examen de antecedentes. Finalmente, exhortaba a abordar la evaluación del Plan Cuadrante al más alto nivel, una estrategia conjunta Gobierno-Carabineros. Dicho informe, llevado a cabo para apoyar el programa y sus resultados, tuvo poco impacto en la ejecución del proyecto. En su momento, el binomio político-técnico fue decisivo.

Una segunda evaluación es realizada por la Fundación Paz Ciudadana, que se concentra en el análisis de la implementación del Plan Cuadrante, en el marco del convenio de colaboración suscrito con Carabineros de Chile, durante el año 2003 en la Región Metropolitana. La investigación consistió en un estudio de los procesos involucrados en el funcionamiento del programa con la finalidad de detectar sus fortalezas y debilidades. El estudio contempló dos etapas:

- La primera –de carácter descriptivo- consiste en una completa revisión de los contenidos del plan y de los alcances que su

aplicación tiene en diversos niveles de la institución, y

- La segunda –de carácter analítico- consiste en una revisión crítica de los antecedentes recabados; a partir de ella se formularon recomendaciones para el perfeccionamiento futuro del programa, tanto en los aspectos de planificación como de puesta en práctica.

Tercera Fase (2004 en adelante). Se caracteriza por la proliferación de antecedentes sobre la actividad policial preventiva fruto de una política de producción de informaciones, promovida desde el nivel central, y sobre los resultados del Plan Cuadrante tanto para Carabineros como para los socios de las políticas de seguridad -gobiernos regionales y municipios, y grupos de interés-. Por cierto, se intentaba ir más allá del seguimiento de la estrategia operativa y aportar elementos para su evaluación. De esta forma, diversas acciones permiten hacer juicios de valor y se comienzan a decir cosas tales como que el Plan Cuadrante es bueno o malo, y tomar postura sobre si sirve o no. La polémica llevó a tomar conciencia y a consolidar el interés por contar con herramientas y modalidades de evaluación sobre las estrategias policiales preventivas.

Hitos importantes son la implementación de encuestas y estudios cualitativos (grupos focales) que tienen no sólo el efecto de reunir datos para conocer y medir, sino también de “instalar” la inquietud por la brecha entre eventuales juicios formulados desde las instituciones y aquellas de los beneficiarios de las intervenciones que se realizaban. Se inicia una etapa en la que se buscan antecedentes sobre la *gestión policial* con el objetivo de contribuir a que las planificaciones y evaluaciones se orienten a los objetivos declarados del programa y de la estrategia, ocupándose de los resultados y superando el mero seguimiento de la actividad. Estas acciones anticipan la discusión sobre la eficacia

del trabajo policial. El denominador común de esta línea de actuación es la medición de la actividad policial a través de la percepción ciudadana o de los usuarios, enfoque que presentó fortalezas –desde el punto de vista del objetivo- y dificultades desde el punto de vista de la creación de apreciaciones o evaluaciones fundadas, por cuanto no se consideraron grupos de control o líneas bases para una comparación en el tiempo.

A pesar de lo señalado, nuevamente las encuestas³⁵ son instrumentos útiles en la evaluación de la actividad policial. Los estudios se aplican en momentos en que hay una agudización de la situación de la inseguridad ciudadana en el país, especialmente en la Región Metropolitana, que concentra casi el 41% de la población nacional. Otro elemento en el ambiente es una creciente inquietud y valoración negativa sobre la respuesta y la eficacia de las instituciones: Gobierno, policía y justicia penal. Más información y de otro tipo resultan entonces fundamentales.

Cinco estudios de opinión, realizados por el Ministerio del Interior desde el año 2003 en adelante, merecen atención³⁶. Estos obedecen a dos líneas de estudio complementarias:

³⁵ Estudio Nacional de Seguridad Ciudadana (UC-MINT) 2003, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, ENUSC 2003, Encuesta Percepción de la Labor Policial y Seguridad Ciudadana, Regiones V, VIII y RM, 2003; Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, ENUSC 2005; Encuesta Percepción de la Labor Policial y Seguridad Ciudadana, Regiones V, VIII y RM, 2005; Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, ENUSC 2006.

³⁶ Si bien el Ministerio del Interior inició los estudios de opinión en 1999, concentrándose en la Región Metropolitana, los resultados de dichas encuestas han sido publicados parcialmente (Tudela 2002, Ministerio del Interior 2004). En el marco de la publicitación de los resultados, desde el 2004 a través de la página de internet de la División de Seguridad Pública es posible consultar los resultados generales. Las variables independientes son sexo, edad y grupo socioeconómico. Las bases de datos de cada encuesta no están disponibles.

- *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana* (ENUSC 2003, 2005 y 2006). En estas encuestas se emplea un formulario que contempla principalmente consultas sobre victimización y percepción, siguiendo estándares de estudios internacionales tales como Naciones Unidas. Las preguntas que ayudan a describir los aspectos del policiamiento son pocas y la mayoría se repite entre una encuesta y otra. El análisis de estas preguntas permite una visión del espectro de informaciones que los instrumentos reúnen (ver Anexo 2).
- *Encuesta de Percepción de la Labor Policial y Seguridad Ciudadana, Regiones V, VIII y RM*, aplicadas los años 2003 y 2005³⁷ y, la última, *Encuesta de Percepción de la Labor Policial y Seguridad Ciudadana, en Comunas de las regiones I, II, III, VII y IX* 2007. Estas encuestas fueron diseñadas por el Ministerio del Interior en conjunto con Carabineros, con el objetivo de contribuir a evaluar el Plan Cuadrante mediante un estudio de la percepción que tiene la población sobre esta estrategia operativa (“complementar y consolidar un sistema de evaluaciones de las estrategias policiales aplicadas en el territorio orientadas a satisfacer las necesidades de seguridad de la población”). Las primeras dos versiones se aplicaron en regiones sin considerar el déficit de recursos en las comunas (UVE) con el fin de “realizar un seguimiento a la gestión policial analizando aspectos de: calidad de la atención, confianza de la población, relación con la comunidad y logros en los ámbitos de la percepción de la seguridad de la población”. Según expresa el informe del 2006, “los resultados constituyen un insumo fundamental para la toma de decisiones en la modernización

³⁷ II Encuesta de Evaluación y de Percepción de Carabineros de Chile. Ministerio del Interior, Santiago, Noviembre de 2006, 40 p. <http://www.subsecar.cl/Estudios/encuestaCarabineros2006.pdf>

institucional y en el proceso de mejoramiento continuo en que está comprometida la institución” (ver Anexo 3)³⁸.

No obstante, en este segundo caso cabe advertir un cambio en los criterios de aplicación que limita seriamente la evaluación de la estrategia. La última versión (2007) se aplicó en regiones y comunas diferentes a las versiones anteriores y que no mostraban déficit de recursos policiales, que llevó a abandonar la “línea base” establecida en las dos primeras versiones. Tal cambio hace imposible una comparación y seguimiento en el tiempo, de tal forma que con la tercera aplicación se crea una nueva línea base en un nuevo universo. Esta decisión compromete la evaluación y la posibilidad de corregir la estrategia en las anteriores regiones y comunas, pero abre la posibilidad de una evaluación donde la variable recursos es independiente. De esta forma, la evaluación a través de encuestas, desde la perspectiva de los resultados y la percepción de los beneficiarios queda sujeta a una aplicación de una futura versión en las mismas comunas.

Entre las conclusiones y recomendaciones del informe relativo al estudio concluido a comienzos del 2008 y publicado recién este año (2009: 21 y 22), se destacan sugerencias y recomendaciones que ya se insinuaban en el anterior informe del Ministerio del Interior (2003), revelando que con el tiempo no se han efectuado correcciones a la estrategia. Sin embargo, ellas no son congruentes con las metodología y naturaleza de la evaluación, porque más allá de registrarse la opinión de los encuestados, la naturaleza de las sugerencias difiere de lo consultado en el estudio de opinión. Esto revela que para el equipo no se presentaron todos los elementos de juicio que

³⁸ Encuesta de Percepción y Evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile en comunas de las regiones I, II, III, VII y IX (2007). Informe elaborado por Collect-GFK en 2009 y publicado en enero de 2009, 22 p.

habrían sido necesarios para una evaluación de intermedia de los efectos de la estrategia policial en la percepción de los usuarios.

Así, en cuanto al diseño y la gestión, los consultores señala la necesidad de:

1. Definir claramente los objetivos y el ámbito de intervención del Plan Cuadrante para obtener una mayor consistencia entre su enfoque preventivo y las actividades priorizadas; especialmente aquellos aspectos vinculados al patrullaje y a la relación con la comunidad.
2. Elaborar indicadores de resultados que permitan realizar correcciones; y, reforzar el trabajo con el resto de las agencias involucradas en la Seguridad Pública.
3. Diseñar indicadores de proceso que igualen conocimiento del Plan Cuadrante y de su aplicación en la comuna.
4. Someterse a controles externos para reforzar el proceso de cambio y adaptabilidad de la organización.

En relación a la implementación, se destaca la necesidad de:

5. Desarrollar estrategias específicas de difusión de la información por grupos objetivos priorizando los sectores socioeconómicos medios y bajos.
6. Diseñar enfoques de intervención diferenciados por grupo objetivo especialmente aquellos aspectos relacionados con el acercamiento a la comunidad.
7. Crear un sistema participativo de medición y de evaluación del patrullaje y difundir información sobre su frecuencia, en horarios de baja visibilidad, para mejorar la sensación de seguridad de la ciudadanía.
8. Operacionalizar la estrategia del Plan Cuadrante para la comunidad.
9. Desarrollar una estrategia diversificada de contactos con la comunidad.

En el año 2007 otros dos informes confirman la necesidad de realizar correcciones a la estrategia. Ambos surgen a expensas de solicitudes de evaluación formulados por el poder ejecutivo: Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda, a través de equipos profesionales externos independientes.

En el primer caso, se trata de una *evaluación intermedia* de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los evaluadores destacan - respecto del Plan Cuadrante- que:

“es necesario evaluar y priorizar las necesidades para poner en marcha al 100% los Planes Cuadrantes en los lugares en que están implementándose. Evaluar las razones de que en algunas comunas esté funcionando a más del 100% y en otras cuente con un bajo porcentaje de asignación de los recursos necesarios para la vigilancia. Sería también conveniente solicitar una revisión de la fórmula para definir las necesidades de vigilancia de los distintos sectores y comunas” ...“Se estima primordial determinar si son estas políticas sociales a nivel comunal y/o el Plan Cuadrante los que inciden significativamente en el aumento o disminución de la criminalidad y en la percepción de inseguridad ciudadana (temor). Se requiere de una evaluación de resultados e impacto del Plan Cuadrante en aquellas comunas en que ha sido implementado al 100% (o más) buscando comparar la situación con comunas en que su implementación es deficiente o no existe”“En el ámbito estrictamente policial, se hace necesario comparar el tipo de actividades que muestran aquellas dotaciones que desarrollan su trabajo en el contexto del Plan Cuadrante y aquellas dotaciones que no cuentan con dicho plan” (FLACSO 2007, 95, 96 y 98)

En el segundo caso se trata de una evaluación *ex post* por petición de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y la ejecutan personas no ligadas al

proyecto. En el 2007 el equipo evaluador se focalizó en todas las etapas de ejecución, con posterioridad a éstas (2001-2006), es decir, en una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los indicadores de desempeño y los resultados (o el impacto). Su finalidad fue valorar los resultados parciales al hacer un corte temporal. Para ello, se consideraron los plazos previstos en el programa y se profundizó en el análisis del cumplimiento de los objetivos específicos. Se intentó averiguar qué estaba funcionando y si esto se asociaba a productos obtenidos tanto a nivel de procesos como de resultados. Específicamente, a través de la recolección de datos cualitativos y estadísticos y la triangulación de diversas fuentes se desarrollaron los esfuerzos propios de este tipo de evaluaciones:

- a) se analizó el porqué de los resultados e impactos esperados, logrados o no logrados, es decir la coherencia entre propósitos, fin y componentes.
- b) se midieron las contribuciones causales específicas dirigidas hacia los impactos.
- c) se revisó a posteriori el proceso de la implementación.
- d) se exploró los resultados deseados, y
- e) se buscaron lecciones aprendidas, resaltar logros significativos y establecer recomendaciones para mejorar las intervenciones posteriores.

La evaluación realizada por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y por solicitud de la Subsecretaría de Carabineros es concluyente. En ella se señala que el Plan Cuadrante presenta a nivel general dificultades de diagnóstico, como también en su definición de propósito (Winchester et al 2007: 14). A continuación algunos elementos.

El Plan no reúne los atributos de una estrategia de policiamiento que se inserte cabalmente en el marco de un modelo de orientación comunitaria:

“el diseño actual del Programa no presenta acciones destinadas hacia un enfoque de policía comunitaria a nivel de actividades, (enfoque que inspiró la creación del programa) y el diseño general ha reforzado básicamente una mayor dotación de recursos policiales en aquellas comunas que participan del Plan Cuadrante” (Winchester et al 2007: 7).

“El panel reconoce las modificaciones introducidas al programa orientadas a desarrollar un modelo de Integración (Policía)-Comunidad, además de la definición institucional de cargos asociados a asuntos comunitarios, ambas actividades adicionales a aquellas que se efectúan en comunas sin el PCSP) en la práctica, estas actividades recién se implementan, y son de naturaleza incipiente. Asimismo, se reconoce que la zonificación del territorio que permite la definición de cuadrantes, parte íntegra de la actual estrategia PCSP, puede entenderse como una primera etapa de un proceso de policía comunitaria. Aun así, esta etapa, para que se refleje un proceso hacia una policía comunitaria, requiere de otros elementos (cercanía con las organizaciones locales de cada cuadrante (y comuna), la continuidad de la policía en el lugar y su dedicación completa al trabajo de cuadrante, una mayor frecuencia de encuentros, y una capacidad de establecer un programa de seguridad autónomo para el barrio/cuadrante) no verificados en su totalidad en el actual diseño del programa” (Winchester et al 2007: 7, nota 7).

Respecto de la relación con la comunidad y su participación en el Plan, la estrategia no cumple con los requisitos de ser socio-céntrica, más allá de la declaración inicial:

“En la actualidad, no existen mecanismos directos de participación ciudadana en el Programa, lo que se traduce en la falta de retroalimentación por parte de los usuarios, en temas tales como: calidad, eficacia, eficiencia y otros. Lo anterior, se hace necesario ya que la

orientación que tome Carabineros de Chile, dependerá significativamente de la ciudadanía, a la que presta sus servicios y de los requerimientos o intereses de distintos sectores de la sociedad” (Winchester et al 2007: 9).

Respecto de la eficacia y la calidad, la ausencia de indicadores de desempeño y de medición de resultados impide demostrar impacto alguno:

“No es posible evaluar el desempeño del Programa a nivel de componente, ni opinar si la producción de los componentes es suficiente para el logro del propósito del Programa. Las informaciones disponibles no permitan dar cuenta de la eficacia con que opera el Plan Cuadrante en términos de número de actividades o cantidad de servicios prestados, y tampoco el avance del programa en relación al Propósito. Asimismo, si se atiende al propósito del Programa, en base a los indicadores definidos en la Matriz de Evaluación, el cumplimiento del propósito no se puede apreciar, en la medida que se carece de evidencia de evaluación de resultados” (Winchester et al 2007: 10).

En consecuencia, el Plan Cuadrante no demuestra que cumple los objetivos para los cuales fue propuesto al Gobierno y presentado a la sociedad:

“El problema que aborda el PCSP, en general, no sólo sigue existiendo sino que se tiende a acentuar, lo cual queda reflejado en las distintas encuestas y en las demandas que Carabineros tiene por alcanzar una mayor cobertura comunal.... Sin embargo, no hay claridad cómo el programa contribuye y ha contribuido a atender los problemas que pretende resolver. Esta situación existe en su nivel conceptual..... A nivel concreto, la dificultad principal es conocer el alcance real, lo que queda de manifiesto al informar sobre los resultados obtenidos (o actividades realizadas) del programa” (Winchester et al 2007: 13).

Desde otro punto de vista, existe un problema fundamental en materia de enfoque y consistencia:

“el PCSP tiene una justificación a largo plazo, que se refiere a reformular el vínculo que la Institución de Carabineros tiene con la comunidad, lo que se lleva a cabo a través del Plan Cuadrante y en asociación con diversas instituciones sectoriales como comunitarias. Por otra parte, hay una justificación a corto plazo que se relaciona con la capacidad del Programa para evaluar los resultados que tiene el Plan para disminuir la victimización y el nivel de mejoramiento de la sensación de seguridad de la población” (Winchester et al 2007: 13).

De esta forma, son necesarias modificaciones a fin de hacer auditable (*accountability* policial) el real impacto y los resultados de la estrategia:

“El programa requiere de unas modificaciones importantes, a nivel de diseño (definición de su principal ámbito de intervención y cómo éste aporta a disminuir los problemas de la sensación de inseguridad y la victimización, por ejemplo); a nivel de la medición de su eficacia y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía y otros agentes; y también a nivel de trabajo con otras instituciones coadyudantes en las tareas de disminuir la victimización y la sensación de inseguridad (tanto a nivel territorial como a nivel central)” (Winchester et al 2007: 13).

En síntesis, desde diversos sectores e instancias van proponiéndose directrices más coherentes con una evaluación de proceso (intermedia) de la estrategia, concentrándose en la ejecución del programa y en resultados de medio término, identificando aspectos críticos, anticipando evaluación “sumativa”.

Cabe destacar que un producto indirecto de este tipo de evaluación es que con frecuencia la realización de un programa genera aprendizajes y fortalece a los grupos y actores que se

involucran en el desarrollo del mismo. La observación, el registro o documentación contribuye a la sistematización y validación de las actividades. De esta forma, la evaluación del Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva 2003-2006, emprendida por la Dirección de Presupuesto, ha tenido una dimensión más allá de la constatación de actividades y resultados. La observación y publicitación de un conjunto de insuficiencias desencadena preocupación entre autoridades civiles y policiales y se traduce en la explicitación de reparos conceptuales y técnicos³⁹ y en un compromiso de Carabineros – como institución ejecutora- en corregir las falencias detectadas. Estos compromisos son también materia de seguimiento y supervisión⁴⁰.

En conclusión, las acciones descritas y vinculadas a las distintas fases identificadas parecen describir una transición característica del Estado chileno, desde un modelo clásico de evaluación por objetivos, en el que los criterios que han prevalecido se relacionan con el cumplimiento efectivo de lo programado y la racionalidad en el uso de los recursos, hacia uno que replantea el rol de la evaluación, concibiéndola como un proceso permanente y continuo, dirigida a promover la eficiencia y la eficacia en la gestión, que promueve el involucramiento y la participación de los beneficiarios, los técnicos, los funcionarios y las autoridades políticas responsables del programa, y una noción eficiente de los servicios públicos, facilitando el *accountability*, es decir, que la sociedad civil obtenga la información, la capacidad y los medios para controlar las acciones del Estado.

³⁹ Comentarios y observaciones al informe Final de Evaluación por parte de la Institución Responsable. Subsecretaría de Carabineros. Santiago, Junio 2007, 17 p. http://www.dipres.cl/574/articles-31614_doc_pdf.pdf

⁴⁰ Informe de Cumplimiento de Compromisos 2008. Fecha del Informe 02-10-2008. 4 p. http://www.dipres.cl/574/articles-39196_doc_pdf.pdf

Finalmente, las evaluaciones realizadas ayudan a mejorar el diseño y la ejecución del programa en curso, aportando criterios generales necesarios sobre la eficacia y garantizando su pertinencia –el programa sigue respondiendo a las necesidades-, identificando factores que afectan el rendimiento. También crean condiciones para generar conocimientos sobre buenas prácticas y otras maneras posibles de abordar el problema de la inseguridad en los territorios.

No obstante, están pendientes aún otros tres tipos de evaluación que ayudan en la valoración de la estrategia policial y la política emprendida desde el gobierno central:

- La evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios, que se debería diseñar durante la ejecución del programa, y que permite conocer la visión de los beneficiarios respecto de la implementación y sus efectos, concentrándose en aspectos o problemas del programa relacionados con la planificación, ejecución y logro de resultados, desde la perspectiva de los beneficiarios, incorporando su participación como aspecto central;
- La evaluación de resultados finales, que también se recomienda se diseñe durante la planificación del programa y que se efectúa al momento de finalizar la ejecución, permitiendo valorar el grado de cumplimiento final de los objetivos específicos del programa, en términos de efectividad, eficacia y eficiencia; y,
- La evaluación de impacto, que se debe diseñar durante la planificación del programa y se realiza un tiempo después de finalizada la ejecución que pueden ser meses o años, permitiendo identificar y explicar la modificación del valor inicial de los indicadores del problema que dio origen al programa (línea de base).

6. Reflexiones finales. Valoración y mejoramiento continuo

En los últimos años se observan importantes avances en materia de generación, ejecución y evaluación de políticas y estrategias de producción de seguridad ciudadana en diversos países de la región. Sin embargo, cuando se emprende una mirada sobre los desarrollos en materia de monitoreo y evaluación de la gestión policial, especialmente desde una perspectiva ciudadana y de la autoridad civil, podría decirse que estos aún son insuficientes.

Como se observa en casi todos los países de la región, las demandas de seguridad se han traducido en respuestas o reacciones inmediatas, muchas veces efectistas y con escaso fundamento técnico. Las policías son con frecuencia el principal instrumento de los “planes de seguridad”, mientras que lo que los países precisan son “políticas eficaces de prevención y control”. Esto significa la actividad policial debe observarse desde un ángulo distinto y siendo fundamental el marco de referencia desde el cual se pretende evaluar la actividad policial preventiva.

La necesidad de integrar la esfera de la actividad policial con la gestión de las políticas de coproducción de seguridad pública y ciudadana es un desafío insoslayable y un factor decisivo para el éxito de las políticas de seguridad urbana y de mejoramiento de la calidad de vida.

Así, mientras en diversos países desarrollados el diálogo sociedad civil-policía es un pilar estratégico fundamental para el éxito de las políticas de seguridad pública y ciudadana, destacando y demostrando la importancia de trabajar para promover una cultura de la prevención que logra consolidar el concepto de coproducción, en los países de la región estas son materias que aún se encuentran en

desarrollo o en etapas iniciales. En rigor, no hay un empoderamiento de la sociedad civil en relación a sus policías y -más aún- los espacios que harían posible una apropiación son todavía escasos. El diálogo no es frecuente, sino sólo para efectos de una relación de demanda cotidiana de protección y ayuda. En ocasiones surgen oportunidades de diálogo, pero éstas suelen ser parciales y circunscritas a “temas de actualidad” y “lucha contra el crimen”. Tanto por falta de capacidad en la sociedad y las autoridades como por falta de interés, la actividad policial aún es “desconocida” y pocas veces es objeto de un análisis más riguroso, apostando a credibilidad y la legitimidad social basada en resultados demostrables.

Esta condición embrionaria se debe a los procesos críticos que involucran cambios en las subculturas de los actores intervinientes: en las policías, en las elites de poder y en la propia sociedad civil. Durante décadas estas tres se desenvuelven más de manera autárquica e independiente, que en alianza. Los códigos, los patrones de conducta, los valores, las nociones, las creencias –explícitos o no- se constituyen en la piedra angular de los procesos de coproducción.

No es extraño observar que a pesar de la extendida convicción de que la actividad y la labor de una policía son claves en la coproducción de seguridad, la observancia de ciertas prácticas y la posibilidad de evaluar y conocer los resultados y el impacto de las estrategias policiales es poco frecuente y en muchas ocasiones imposible. Las policías son actores claves tanto por su labor para contener y reducir la criminalidad y ciertas formas de violencia social como la observancia de algunas normas de convivencia social, pero son más decisivas aún cuando se las concibe como organismos insertos en una institucionalidad gubernamental y estatal democrática, donde la convivencia entre la autoridad y el ciudadano es fundamental y la manera en cómo las personas

y destinatarios de los servicios públicos hacen posible, en este caso, el *accountability* policial.

En el contexto regional, una de las principales dificultades que explica esta brecha han sido tanto las diferentes visiones y expectativas que han estado en juego como la carencia de la información necesaria -depositada en los distintos referentes político-instituciones- que permiten conocer lo que la policía hace, cómo lo hace y qué resultados se están alcanzando.

En Chile, cuando se inician los primeros esfuerzos por demostrar la eficacia, el impacto de innovaciones en la estrategia policial preventiva y del aumento de los recursos en las policías, es decir, cuando se intenta correlacionar eventuales efectos positivos de estrategias generales sobre la inseguridad objetiva y subjetiva, es cuando se descubre la precariedad de los sistemas de información y la ausencia de una práctica y cultura de evaluación.

La promoción del conocimiento, derivado de una política de gestión de información, constituye un paso decisivo en una política de prevención del crimen y la violencia. Sin información no es posible diseñar, ejecutar y evaluar los resultados de las actuaciones de las autoridades e instituciones del sector. Sin evaluación no es posible aprender de las intervenciones y mejorarlas.

El estudio de la actividad policial y la valoración de la gestión de los organismos responsables de la seguridad pública y ciudadana es una actividad necesaria para la gobernabilidad y la sostenibilidad de las políticas de coproducción orientadas a la prevención y control del delito, especialmente de las estrategias orientadas a la comunidad y la solución de problemas. No obstante, deben darse o reunirse una serie de variables socio-políticas e institucionales que permiten la configuración de un escenario no circunstancial que hagan posible esta actividad y de manera permanente.

Sin duda, la naturaleza de los fenómenos a abordar, el tipo de demandas, las capacidades técnicas requeridas, la necesidad de enfoques y estrategias compartidas y, sobre todo, la urgente necesidad de contar con una entidad articuladora con capacidades de diagnosticar, identificar y priorizar problemas, diseñar, monitorear, evaluar y sugerir correcciones, son parte de los desafíos estructurales más significativos para avanzar en la dirección correcta. En Chile se han dado pasos en esa dirección, pero queda mucho camino por recorrer. En este proceso, la cultura policial, el control democrático a través de una revisión civil externa y el accountability policial son aspectos sustantivos.

El análisis de las distintas modalidades de evaluación de la actividad policial preventiva y del programa PCSP de Carabineros de Chile arroja algunas enseñanzas fundamentales. No cabe duda que en la última década hay avances importantes en la forma de concebir la gestión de políticas de seguridad y el rol de la policía. El cambio del marco de referencia que otorga sentido a la labor policial preventiva es un paso fundamental, que se expresa en los desarrollos de un enfoque distinto y que son la antesala de una transición en la que se conjugan una serie de factores claves:

- i. Una política de gestión de información que involucra el diseño de mecanismos de seguimiento o monitoreo como la creación de instancias colegiadas y contrapartes técnicas;
- ii. La convicción sobre la necesidad de un control externo de la actividad policial;
- iii. La voluntad política para emprender acciones en esa dirección;
- iv. La gradual permeabilidad de la organización policial a las nuevas exigencias del entorno;
- v. La búsqueda conjunta de estándares y modelos de gestión policial;

- vi. Una política que enfatiza la asignación de medios, la inversión de recursos y una gestión por resultados;
- vii. La fidelidad a las directrices de la modernización del Estado;
- viii. El cambio del sistema procesal penal, que garantiza la transparencia de la actuación policial;
- ix. La crisis de legitimidad social, que lleva a la promoción del accountability policial y la responsabilización;
- x. Las directrices de una política policial y las formas de relacionamiento entre autoridades civiles y policiales;
- xi. La progresiva configuración de la "comunidad" como principal referente de la labor policial;
- xii. La conformación de un campo de seguimiento como es "la relación policía-comunidad";
- xiii. La decisión de buscar / aportar elementos de juicio objetivos sobre el estado de ejecución de las políticas y estrategias del sector;
- xiv. Un liderazgo civil que busca empoderarse en materia de gestión de políticas de seguridad que entiende a la policía como un aliado para ese fin; y, finalmente,
- xv. El rol de la estrategia policial en la política pública de seguridad (coproducción).

La experiencia chilena también sirve para ilustrar algunas consecuencias prácticas en materia de seguimiento y evaluación de la labor policial preventiva, por ejemplo:

- Se requiere de una clara definición de la estrategia policial, en términos programa (marco lógico), delimitando propósitos, objetivos, componentes y actividades.
- Es necesaria una planificación contra la cual contrastar sus hallazgos, anticipando el sistema de monitoreo y evaluación, precisando los mecanismos y medios de verificación. Se obtendrá mejores resultados si se cuenta por lo menos con un

documento maestro que facilite el seguimiento y la evaluación.

- La existencia de un sistema de monitoreo del proyecto es un requisito indispensable para que una evaluación cuente con la información suficiente para determinar los niveles de eficacia, eficiencia y cobertura.
- El apoyo de las instancias de decisión estratégica del proyecto y de las instituciones involucradas en la ejecución es fundamental para el mejoramiento continuo de la estrategia policial, de manera que sus resultados puedan ser incorporados en la marcha del mismo bajo la forma de cambios o reajustes en el diseño y forma de operación.
- Desde el punto de vista de la objetividad y neutralidad, de la validez y de la confiabilidad de las evaluaciones, quien realiza la evaluación no es un factor a menospreciar y menos si se tienen a la vista las características de la cultura laboral y el grado de apertura de las organizaciones al control externo.
- La aceptabilidad de las apreciaciones y juicios están en directa relación con el perfil del equipo evaluador, la capacidad de sintonizar con las modalidades, enfoques y herramientas de evaluación y el grado de sujeción a determinadas influencia, que hacen recomendable garantizar una adecuada separación de roles. No obstante, también es relevante la disposición de los actores e instituciones interesadas para hacerse cargo de corregir las desviaciones y las deficiencias identificadas en las evaluaciones intermedias, más allá de los resultados demostrados a través de evaluaciones ex post.

7. Bibliografía

Araya, Andrés, Hugo Frühling y Luis Sandoval. "Temas policiales", *Cuadernos del CED* 27, (1998): p. 70-74.

Bernales, José. Intervención en el Panel Seguridad ciudadana y las Comunas más pobladas, p. 78-82; Cámara de Diputados de Chile, *Reflexiones sobre políticas de seguridad ciudadana* (Santiago, Comisión de Seguridad Ciudadana y Drogas, 2007).

Blanco, Javiera. Focalización y orientación a los problemas. Buenas Prácticas Policiales – Chile. Subsecretaría de Carabineros, Ministerio de Defensa, Santiago, 2008, 34 p. http://www.gobiernosantiago.cl/subsitios/seminario/info/Javier_Blanco.pdf

Candina, Azún. "Imagen Pública e identidad en Carabineros de Chile", Documento presentado en el Panel *Police Reform in the Americas*, Center for Hemispheric Defense Studies, Research and Education in Defense and Security Studies (Santiago, Octubre 2003), 22 p.

De la Puente, Patricio y Emilio Torres. "Seguridad ciudadana y prevención del delito", *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios* 1 (2000): p. 15-62.

Díaz, Javiera. *Relación Policía-Comunidad. Análisis de la experiencia del Plan Cuadrante en Chile*. En: *Policia, Estado y Sociedad: Prácticas y saberes latinoamericanos*. Haydée Caruso, Jacqueline Muniz y Antonio Carlos Carballo (Edits). Rio de Janeiro, Publio, 2007, p. 435-447.

Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales. *Abusos policiales*. En: *Informe Anual sobre derechos humanos en Chile 2005*, Santiago, Junio 2005, 187-199 p.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Chile. *Reporte Sector Seguridad en*

América Latina y El Caribe 2006, Santiago, Nov de 2006, 66 p.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Chile. Evaluación intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Santiago, Noviembre de 2007, 104 p.

Figueroa, Carlos. "Seguridad ciudadana: una tarea de Estado", p. 11-20; *Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación* (Santiago, Ministerio del Interior, Fundación Konrad Adenauer, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, 1995), 270 p.

Flisfisch, Angel. "Hacia una política de Estado en materia de seguridad ciudadana", p. 261-270; *Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación* (Santiago, Ministerio del Interior, Fundación Konrad Adenauer, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, 1995), 270 p.

Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA. Conjunto de herramientas de planificación, seguimiento y evaluación del Administrador de Programas. Herramienta número 1: Glosario de términos de planificación, seguimiento y evaluación, Mayo 2004. 15 p.

Frühling, Hugo. "La policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja", *Perspectiva en política, economía y gestión Vol 3*, 1 (1999): p.63-90

Frühling, Hugo. "La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina" (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001), 26 p.

Herrera, Arturo y Patricio Tudela. "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", *Persona y Sociedad*, Vol. XIX, N° 1 (2005), p. 157-178.

López, Beatriz y Patricio Tudela. "Marco Conceptual para el Estudio de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay (RG-P1065)" (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005), 22 p. www.idbdocs.iadb.org/publications (911756)

Maldonado, Carlos. "Militarización de la policía: una tendencia histórica chilena" (Santiago, 2004) 22. p. Disponible en: http://www.memoriachilena.cl/mchilena01/temas/bibliografia.asp?id_ut=losiniciosdelapoliciacontemporaneaenchile

Ministerio de Justicia, Chile. Informe de Chile al 11° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005 Santiago, 2005, 107 p.

Ministerio de Interior
Propuesta de Cuenta Pública para Carabineros de Chile, Enero de 2002. División de Seguridad Ciudadana, Santiago, 7 p.

Ministerio del Interior. "Informe Situación del Plan Cuadrante. RM 2000-2002", (Santiago, División de Seguridad Ciudadana, Mayo de 2003), 24 p.

Ministerio del Interior. "Informe percepción de la ciudadanía respecto a la labor de las policías. Encuestas de Victimización del Gran Santiago. 1999 – 2000" (Santiago, División de Seguridad Ciudadana, 2002), 29 p.

Ministerio del Interior. "Primera Encuesta de Percepción y Evaluación de Carabineros de Chile, 2003" (Santiago, División de Seguridad Ciudadana, 2004), 41 p.

Ministerio del Interior. "Segunda Encuesta de Percepción y Evaluación de Carabineros de

Chile, 2005" (Santiago, División de Seguridad Ciudadana, 2006), 40 p.

Muniz, Jacqueline. *Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial*. En: *Policía, Estado y Sociedad: Prácticas y saberes latinoamericanos*. Haydée Caruso, Jacqueline Muniz y Antonio Carlos Carballo (Edits). Rio de Janeiro, Publio, 2007, p. 233-283.

National Research Council of the National Academies. *Fairness and effectiveness in policing. The evidence* (Washington, 2004), 413 p.

Oviedo, Enrique. "Democracia y seguridad ciudadana en Chile", p. 313-338; Roberto Briceño-León (Comp.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina* (Buenos Aires, FLACSO, 2001), 408 p.

Pontificia Universidad Católica de Chile - Instituto de Sociología. "Estudio de Seguridad Ciudadana en Región Metropolitana, Quinta y Octava Región. Resumen Ejecutivo", (Santiago, División de Seguridad Ciudadana, 2003), 13 p.

Roberg, Roy, Jack Kuikendall y Kenneth Novak. *Police Management* (Los Angeles, Roxbury Publishing Company, 2002), p. 449

Sherman, Lawrence; Denise C. Gottfredson, Doris L. MacKenzie, John Eck, Peter Reuter, and Shawn D. Bushway. "Preventig Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising", *Research in Brief* (Washington, National Institute of Justice, 1998), p. 19.

Smulovitz, Catalina. "Policiamiento Comunitario en Argentina, Chile y Brasil. Lecciones de una Experiencia Incipiente"; Lilian Bobeá (edit), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América latina y el Caribe* (Caracas, Nueva Sociedad, 2003).

Tudela, Patricio. "Policiamiento Comunitario en Chile: Contexto y limitaciones", p. 134-145; Herbert Sanchez (Comp.), Seminario Internacional Ciudades más Seguras (Programa de Gestión Urbana, Quito-Ecuador; Safer Cities Habitat-ONU; ILANUD, Foro Metropolitano de Seguridad Pública, 2004). Disponible en: <http://www.policia.cl/cidepol/documentos.html>

Tudela, Patricio. Informe "Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana - CHILE". Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1, Beatriz López, Responsable. Santiago, Octubre de 2005, 66 p.

Tudela, Patricio. Componentes para el diseño e implementación de políticas de seguridad. *Revista Estudios Policiales*, Santiago, Nº 2, Junio de 2008, p. 41-60.

Tudela, Patricio. Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre realismo mágico y gestión de conocimiento. *Revista Estudios Policiales*, Santiago, Nº 3, Diciembre de 2008, p. 11 -34.

Tudela, Patricio. "Reforma y modelos de gestión policial orientados a la comunidad: aplicabilidad de los modelos Community Oriented Policing (COP) y Problem Oriented Policing (POP) en Chile". Trabajo Final del Master en Gestión y Dirección de la Seguridad, Universidad de Barcelona, España. Octubre de 2007, 293 p.

Ward, Heather. "Police Reform in Latin America: Current Efforts in Argentina, Brazil, and Chile". Documento presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars (2001).

Winchester, Lucy; Gonzalo Zambrano y Juan Le-Bert. Informe final de evaluación Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.

(Santiago, Subsecretaría de Carabineros, 2007),
132 p.