



CENTRO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO POLICIAL

POLICIA DE INVESTIGACIONES DE CHILE



“COMMUNITY POLICING” EN CHILE: CONTEXTO Y LIMITACIONES

Patricio Tudela (Ph.D.)

Ponencia en Seminario Internacional para ciudades más seguras. Guarulhos/SP, Brasil PGU-ONU; Habitat-ONU; ILANUD, Foro Metropolitano de Seguridad Pública. Diciembre 2003

El autor es Doctor en antropología, ex Jefe del Depto de Información y Estudios de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y ex Jefe de la División de Coordinación Policial de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI-Ministerio del Interior). Asesor del Director General de la Policía de Investigaciones de Chile en materias de seguridad ciudadana, gestión y modernización policial.

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

“Community Policing” en Chile: Contexto y limitaciones

Centrar nuestra atención sobre el proceso de *policiamiento comunitario (community policing)* es enfocar y examinar el rol de la policía en la sociedad. Esto no puede ocurrir, sin embargo, al margen de un contexto y circunstancias sociopolíticas sujetas a historias o memorias sociales, racionalidades políticas y realidades institucionales que se constituyen no sólo en el telón de fondo, sino también en el escenario que presenta ventajas, oportunidades y limitaciones para un proceso de acercamiento y trabajo eficaz entre una organización policial y la sociedad civil.

La definición de un modelo, estrategia o “formula” de trabajo óptima está sujeta a la promoción de un diálogo que, por diversas razones, no suele ocurrir con la frecuencia que debiese y tampoco participan en ellos todos los interlocutores que debiesen. Hablamos sobre la policía y sus miembros, pero las organizaciones policiales no suelen ocupar estos espacios de reflexión. La policía suele hablar poco sobre sí misma frente a la sociedad. Es indudable que aquí se encuentra una postura y actitud que refleja una distancia. Igualmente, se conoce poco a la policía, pero se hacen muchas afirmaciones sobre ella, muchas veces motivadas por expectativas realistas y, otras, infundadas, pero que reflejan un grado de frustración o demanda que debe ser asumido.

Es indudable que hablar de la policía y del “formato” de la organización policial son aspectos sujetos a aspiraciones e intereses dominantes en la sociedad. El punto es que las sociedades no son iguales. En efecto, más allá de reconocer un común carácter cultural latinoamericano, el contexto es diferente, situación que no podemos olvidar. La mayoría de las voces que en Latinoamérica apelan por el desarrollo de policías comunitarias, por ejemplo, parten de la creencia simplista de que es posible transmitir, sin mayores reparos y ajustes, la experiencia anglosajona y norteamericana a la realidad policial latina, desatendiendo un escenario socio-policial distinto. Al contexto cultural, se agrega el perfil administrativo y organizacional diferente entre una realidad y otra. Esto explica porqué algunas cosas funcionan allá y no aquí, obligándonos a reconocer restricciones y “oportunidades” todavía por identificar. Es por ello que debe advertirse el peligro de un debate orientado a construir doctrina sobre verdades parciales.

No es mi intención ceder aquí a dicha debilidad y faltar a la rigurosidad en un debate que exige una reflexión menos ideológica. Por el contrario, mi deseo es llamar la atención sobre algunas facetas y factores que ayudan a entender o comprender por qué el *policiamiento comunitario* es tan complicado y más complejo que el ejercicio de buscar consensos sobre estas materias, y por qué, por ejemplo, debemos ser cuidadosos para no confundir o errar en los énfasis necesarios en un proceso de re-diseño de la policía, en función de una re-focalización de las necesidades y prioridades. En mi opinión, aquí existe un foco importante de confusión que alimenta un tratamiento peligrosamente superficial sobre algunas materias.

El debate público sobre la organización policial es creciente, motivado por un diagnóstico preocupante sobre la policía y la necesidad de un control democrático de ella. Sin duda, es materia controvertida. En países más avanzados se observa que la organización policial está perdiendo su monopolio histórico sobre los temas de seguridad, prevención y control del crimen en todas sus formas. Esta suerte de "despolicialización de la seguridad" de las personas tiene que ver más con la re-configuración del rol de la policía en este escenario, que con la creencia errada de que la policía poco tiene que ver con ella. Esta tendencia ha colaborado en la búsqueda de un nuevo rol y metodología de trabajo de la policía. Indudablemente, el tema de fondo aquí es la relación entre la policía y la sociedad en la cual se inserta. Por eso y para un debate eficaz hay fijar términos claves que ayuden a ganar en certeza conceptual y desde allí provocar los consensos básicos para avanzar más allá de un modelo de referencia.

La reflexión sobre el proceso de *policiamiento comunitario* tiene relación con la función y modernización de la organización policial en nuestras sociedades latinoamericanas, en particular con la construcción de una estrategia interactiva entre la policía y la comunidad para enfrentar la prevención del delito, la violencia y la inseguridad. En esto, la cultura policial, las influencias internacionales y el control democrático, a partir de una revisión civil externa, son aspectos sustantivos.

Policiamiento comunitario no es *policía comunitaria*, formato específico de organización policial que corresponde a un modelo liberal y descentralizado de la policía en Inglaterra y Estados Unidos. La década del noventa constituye una apertura a la discusión sobre las

transformaciones en el accionar de nuestras policías en Latinoamérica. Lo anterior está en estrecha relación con el cambio en el escenario socio-político que hemos vivido. En efecto, hemos transitado desde un paradigma de la seguridad cuyo principal referente era el Estado y el orden público, a uno que, sin abandonar los anteriores referentes, también pone énfasis en la persona y la misión pública de la función policial. Las organizaciones policiales no se desarrollan al margen del escenario socio-policial que las envuelve. Las sociedades cambian y así también sus policías. La protección de los derechos humanos, como la delimitación y control de los poderes o facultades de la organización policial son temas ineludibles.

La función policial es una tarea indispensable en el desarrollo de la sociedad. Sin embargo, la forma en que esta se ejerce está sujeta a los desarrollos que la propia sociedad va experimentando. Es por ello que, también en la década de los noventa -y en otros países mucho antes que en Chile- asistimos al inicio de un proceso de cambio en la *concepción social de la labor policial*. En efecto, mientras en la última década ambas policías chilenas –Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile- experimentan sustantivos avances tecnológicos y disponiendo de mayores medios y recursos humanos, al mismo tiempo, también enfrentan una demanda que ha sido abordada con una estrategia de gestión policial tradicional insuficiente e ineficaz. La propia respuesta policial ha demostrado que el problema es menos tecnológico, que poco tiene que ver con déficit o carencias históricas de medios, o bien con eventuales limitaciones legales o reglamentarias, sino más bien con una transformación del paradigma de gestión, con la recuperación de la función básica y con una reflexión sobre la función policial en una sociedad democrática. *Policiamiento comunitario* tiene que ver con una necesaria reforma policial en nuestra sociedad.

La literatura reciente es rica en expresiones a favor de esta mirada. Casi sin diferencias, existe un gran consenso al respecto. Pero, si todo está tan claro, ¿por qué son escasos los procesos exitosos en esta materia, particularmente en organizaciones policiales de larga trayectoria? Es necesario un examen crítico de la situación y considerar algunos elementos que pueden ayudar a encontrar eventuales falencias y errores de algunas experiencias. Hoy existe mayor convicción respecto de que una respuesta policial eficaz frente al crimen depende menos de formas policiales autoritarias y centralizadas, que de organización policial ocupada de su filosofía, principios, metas y estrategias de actuación.

Ciertamente, *policiamiento comunitario* se relaciona estrechamente con un proceso de modernización policial¹, que involucra tanto el perfeccionamiento de sus capacidades técnicas, en función de una mayor eficiencia y eficacia, como también una especial mirada sobre la forma en que actúa en su relacionamiento con la comunidad. Se trata de una actuación orientada por la convicción de que en la prevención y control del crimen, la violencia y la inseguridad, es más "productivo" una alianza de la policía con la comunidad. Esto pone en el centro del debate, entonces, las modalidades y la calidad de esta interacción, las prácticas policiales y las razones para promover cambios en esta faceta de la gestión policial.

Policiamiento comunitario se refiere a un modelo innovador y distinto de relaciones que se establecen entre la sociedad y la organización policial. En primer término, no es una "técnica policial" para la "seguridad ciudadana". No es un "plan policial" basado en una suerte de "unidad estratégica" dentro de la policía. Tampoco es una "estrategia de vigilancia", sólo para que esté de manera más focalizada y más eficientemente ubicada. Tampoco es una línea discursiva del municipio o una autoridad local, y menos una suerte de estrategia de marketing de "imagen policial" para mejorar las relaciones públicas. No es un "discurso público" para obtener más recursos.

El principal error que se comete es creer que se trata de una práctica policial que persigue obtener más información de la comunidad para el control de la criminalidad. Paradojalmente, son escasas las experiencias que demuestren que esta forma de actuación ayuda a mejorar la "eficacia policial", en el sentido tradicional del término (más arrestos o detenciones, resolución de crímenes, reducción de la criminalidad, incautación de armas y drogas). Afirmar, igualmente, casi en un actitud mesiánica, que es la única forma para resolver los problemas de criminalidad en una sociedad es no comprender la esencia del proceso y su sentido.

¹ En muchos países está tomando auge el desarrollo de técnicas de "*community policing*", traducido desafortunadamente en nuestro medio como "policía comunitaria". El término anglosajón connota el involucramiento de la comunidad en una labor más estrecha con la policía, como actuación subsidiaria relevante para esta última; y viceversa; mientras que el término "*policía comunitaria*" se refiere a una modalidad específica de la primera, que requiere de una determinada estructura u organización de la policía para esos propósitos, sin ser la única modalidad validada internacionalmente.

El *policiamiento comunitario* es, sin duda, una de las mejores formas para hacer frente a los problemas que afectan a la sociedad y, especialmente, a las grandes ciudades, especialmente en el territorio de una comunidad y en las distintas realidades microsociales. Este cambio de orientación en la actuación policial posee, en esencia, un valor “diferenciador” en el mercado de las distintas posibles soluciones a los problemas de vulnerabilidad y riesgo que representan la violencia y la criminalidad para nuestras sociedades latinoamericanas. El *policiamiento comunitario* permite enfrentar una faceta hoy más dañina que la delincuencia misma: la inseguridad que se asocia al deterioro del tejido social, de la pérdida de capital social, la desconfianza y el temor a ser víctima de un delito o un hecho violento. Es una forma de dar más poder a la comunidad para afrontar la solución de sus problemas. Es un ejercicio de “empoderamiento” de la comunidad sobre su organización policial.

Este proceso choca, sin embargo, con la realidad policial cotidiana. En efecto, la investigación sobre la labor y actuación policial enseña que los policías jóvenes varones realizan más detenciones; que -a su vez- contra ellos se presentan más quejas; que los policías mal entrenados y con poca experiencia profesional tienden a ejercer más violencia que otros; que la víctimas más frecuentes de los abusos policiales son aquellas personas calificadas como “sospechosos” por los propios policías, siendo un denominador común que se trate de varones, pobres y jóvenes, que se comportan de manera distinta al “normal” aceptado por la opinión dominante. Es frecuente observar, además, que los policías jóvenes valoran menos el trabajo preventivo con la comunidad y que, a la inversa, los policías de más edad son los que más prefieren trabajar con la comunidad, porque les presenta menos riesgo y menos problemas. Esto es lo que nos enseña la experiencia de trabajo con la policía.

En paralelo a ello, sería un error suponer que el problema es sólo de la policía. Hay contextos en los que se puede trabajar mejor o peor, que ofrecen ventajas y oportunidades y que están sujetas a espacios de modelamiento de posibles soluciones. Para esto, bástenos citar cuatro ejemplos de *factores estructurante* que deben considerarse.

En primer término, el desafío de la policía hoy, en cualquiera de sus formas, no se circunscribe exclusivamente al combate de la criminalidad. En efecto, más allá de los reglamentos y leyes que definen los campos de actuación de los órganos de un estado democrático de derecho, en esencia la labor policial es una contribución a la “producción” de la necesaria seguridad en la sociedad. Es por ello que no puede restarse o desconocer los problemas de violencia “no delictual” y tampoco eludir el hacerse cargo de la inseguridad. Es de suyo evidente que en nuestras sociedades no hay una simetría en cuanto a la naturaleza de la violencia, la criminalidad y la inseguridad. Pero, a pesar de ello la estrecha vinculación de estas tres manifestaciones sociales dibuja el foco de servicio de una policía moderna orientada a la comunidad. Estos tres desafíos obligan a respuestas diferenciadas desde una organización policial.

En segundo factor es la “privatización” de la seguridad, una realidad indiscutible: Ni el Estado, ni los gobiernos locales, ni la policía misma han sido capaces de “garantizar el derecho a la seguridad” y satisfacer toda la demanda resultante de situaciones cada vez más complejas, globales y especializadas (el crimen evoluciona). Como decíamos anteriormente, la re-configuración del rol de la policía tiene que ver con esta realidad generalizada en Latinoamérica. La seguridad es un buen negocio, desde donde se le mire. Existe un mercado que “vende protección” y que pone en entredicho el carácter público de este “bien”, trasformándolo en un valor sujeto a las lógicas del mercado. Aquí hay un imperativo ético y político respecto a la gestión en seguridad para todos los organismos públicos. Esto es motivo suficiente para impulsar un cambio.

Otro factor fundamental es que no basta la actuación de las instituciones de control y del sistema de administración de justicia para hacer frente a la criminalidad y a la inseguridad. Se necesita, entonces, una mejor coordinación que haga posible estrategias intersectoriales e interinstitucionales eficaces y eficientes. Esto constituye un gran desafío para los gobiernos locales. Trabajar en este plano es difícil y complejo. Exige liderazgo, pues plantea exigencias técnicas generalmente subestimadas. ¿Cómo construir una mesa de trabajo con diversas instituciones y asegurar un consenso sobre los problemas, las responsabilidades y las soluciones? Es difícil “hacer” intersectorialidad, ejecutar programas y acciones coordinadas cuando las culturas laborales, intereses institucionales y culturas políticas no se adecuan a una gestión moderna, transparente y eficiente.

Por último, un factor también estructurante es la necesidad de políticas públicas y la participación social. Es difícil, sin embargo, promover una eficaz y permanente participación. Ello exige una suerte de cirugía sobre culturas políticas e intervenir sobre visiones dominantes en la sociedad civil, en aspectos relativos al poder, la autoridad, la representación y el proceso comunitario de tomar decisiones. Ciertamente, la prevención del delito como política pública es más un concepto o aspiración que una realidad, que recién está en generación y desarrollo. Existen, no obstante, diseños prometedores². El problema es que, como en otros ámbitos de la gestión social, las experiencias son poco sistemáticas, no monitoreadas apropiadamente y carentes de una evaluación. Se necesita sistematizar experiencias y desarrollar un cuerpo científico de conocimientos validados sobre las medidas más exitosas de prevención social y situacional y, a su vez, que estas sean transferidas. Existe convicción sobre esta necesidad, pero al mismo tiempo pocas facilidades de entrenamiento para el desarrollo de nuevas habilidades y capacidades. Más difícil aún es acceder a material práctico que permita abordar los desafíos que plantea el proceso de re-socialización del personal de una organización policial.

Policiamiento comunitario es, en otras palabras, un proceso lento que involucra un *estilo y una actitud básica de trabajo policial*, a la vez, que pretende rescatar un valor esencial del estado democrático, que mejora sustancialmente la gestión policial, y que se refiere a las circunstancias en que la policía se relaciona con la comunidad y las razones, destacando dos ejes: El primero, un enfoque comunitario de servicios focalizado y, el segundo, para resolver problemas. En otras palabras: se asocia a conceptos centrales tales como: prevención, proactividad, asociación, servicio policial personalizado, descentralización de los servicios, respuesta oportuna, ética policial, calidad y eficacia policial, desarrollo de confianza, reducción del temor y construcción de comunidades más fuertes. ¿Todo esto para qué? Para gestionar la seguridad pública desde, hacia y con la comunidad. En este rol la policía busca involucrar y construir una alianza con ella.

² Un ejemplo es el Programa Comuna Segura-Compromiso Cien que desarrolla el Ministerio del Interior de Chile, a través de su División de Seguridad Ciudadana. Para conocer detalles de este programa, ver: <http://www.seguridadciudadana.gob.cl/>.

La experiencia chilena

Carabineros de Chile es la institución policial que, por mandato constitucional, debe concurrir en materias de seguridad preventiva de las personas y la comunidad. Se trata de una organización policial, nacional, centralizada, uniformada y castrense, compuesta de un poco menos de 37 mil funcionarios, en un país con una estructura de organización político administrativa también centralizada, y con un poco más de 15 millones de habitantes. La relación policía – habitante, expresada como tasa nacional promedio, si se descuenta el 27% del personal que, en el estricto sentido del término, no cumple labores policiales, la relación número de habitantes por funcionario es de casi 563, mientras que en los principales centros urbanos la relación llega en algunos casos a 617 habitantes por cada funcionario que cumple labores policiales básicas³.

El carácter y modelo castrense de organización policial es una fortaleza y al mismo tiempo un factor que limita el desarrollo policial. Se trata de una institución con un pasado histórico de más de 70 años, pero con un profundo trauma sociopolítico, dado el rol que le tocó desempeñar durante el régimen militar (1973-1989), que sembró en la mentalidad y cultura laboral policial la distancia y la desconfianza hacia la sociedad civil. Indiscutiblemente, la percepción externa e interna depende las representaciones sociales vinculadas a la memoria social histórica. A su vez, es muy posible que el carácter castrense explique, en parte, los bajos índices de corrupción observados⁴, si se le compara con otras policías de latinoamericana. Sólo un 8% dice haber sido víctima o testigo de un acto de corrupción, como solicitar algún producto en el comercio sin cancelarlo, solicitar dinero para dejar sin efecto una infracción de tránsito, delito o falta. Un 14% afirma haber presenciado una conducta al margen de la Ley de parte de un Carabinero.

³ Cabe advertir que, en el caso de la Policía de Investigaciones de Chile, abocada preferentemente a la investigación criminal, la planta de detectives llega a sólo 3500 funcionarios, lo que equivale a una tasa de 1 detective cada 4200 habitantes.

⁴ Se trata de un estudio o encuesta probabilística encargada por el Ministerio del Interior y Carabineros de Chile sobre la base de 5544 casos, aplicado en septiembre octubre del 2003 a personas mayores de 16 años, en las regiones 5ta, 8va y Metropolitana donde se concentra más del 60% de la población del país. El margen de error en este estudio es de 1,2%. Los resultados de esta encuesta se dieron a conocer en enero del 2004.

Carabineros tiene fortalezas y debilidades ante los ojos de la sociedad. Entre el 59% y el 52% evalúa positivamente a Carabineros en el cumplimiento de la ley, compromiso con su función y honestidad. Casi un 45% de los encuestados opina que el personal de Carabineros es profesional, informado, diligente y cortés.

El nivel de confianza en Carabineros supera el 75%, es decir, se le tiene más o igual confianza que a la iglesia católica. De igual forma, respetabilidad y disciplina son facetas presentes. Su valoración es alta. Un 66% de los encuestados que tuvieron contacto en los últimos 12 meses con carabineros evalúa que la atención que recibió del personal policial fue buena o muy buena.

Por otra parte, el 47% de las personas que han tenido contacto con esta organización policial tiene una evaluación positiva del desempeño de Carabineros en materia de seguridad ciudadana. La evaluación negativa alcanza a un 13%. Un 41% de los encuestados señala que Carabineros no habría tomado las medidas adecuadas para enfrentar los problemas de delincuencia y la inseguridad ciudadana.

Menos de la mitad estima importante para su barrio que Carabineros realice audiencias públicas (41%) y trabaje con grupos de vecinos (44%), siendo ambas prácticas las peor evaluadas desde el punto de vista del desempeño. Sólo un 39% opina que Carabineros es cercano a la gente. Un 54% opina que las relaciones con la comunidad no son positivas. Pero, también un 54% opina que Carabineros está haciendo un esfuerzo por integrarse con la comunidad, y para ello recomiendan que se debe reunir más con los vecinos (52%), poner más vigilancia (49%), mejorar la comunicación con los vecinos (32%) y atender de mejor forma las peticiones de la comunidad (28%).

Estas cifras son muy importantes, porque reflejan un enorme capital social, pero al mismo tiempo expectativas insatisfechas y aspectos a mejorar.

Ciertamente, para avanzar en la instalación de un proceso de *policiamiento comunitario* en la policía preventiva chilena ha sido necesario superar un enfoque y debate ideológico sobre tanto sobre la seguridad ciudadana como sobre la gestión y función policial. Este proceso tomó más de cinco años, y se inició hacia mediados de la década de los noventa

con la instalación en la agenda pública de conceptos centrales, como democracia, seguridad y participación⁵. Pasó tiempo hasta que accedieron al Alto Mando de Carabineros, policías con una mirada más amplia sobre su relación con la sociedad civil. La primera vez que un General Director de Carabineros se refirió en términos públicos a seguridad ciudadana, un término que -por cierto- no posee un acotamiento jurídico, fue recién en 2002. Es un cambio aparentemente menor, pero fundamental, que aún no está anclado en la totalidad de personal de la organización policial.

Un segundo cambio importante fue superar un uso y comprensión restrictivo del concepto de *modernización policial*, tradicionalmente asociado a un problema de falta de tecnología, informática y medios, reemplazándolo por la convicción de que modernización policial es mejoramiento del producto o servicios que la policía y el Estado ofrecen a la sociedad y que, en este contexto, cómo se produce y cómo se entrega seguridad a las personas y sus bienes es igualmente relevante.

Un tercer momento, muy relevante por sus implicancias y consecuencias, fue la instalación definitiva en el 2001 de una estrategia de trabajo de orientación comunitaria, como es el Plan Cuadrante de Vigilancia Preventiva o Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. La fase experimental de esta estrategia tuvo lugar a fines de 1999, en la Prefectura Sur de Santiago. Cabe advertir que, inicialmente, esta fue asumida como una estrategia de vigilancia, es decir, como una forma de ubicar mejor los medios policiales disponibles, a partir de una subdivisión del territorio en 251 cuadrantes⁶. En la actualidad, también se aplica en la 8va Región (Prefectura de Concepción y Talcahuano), 5ta Región (Prefectura de Viña del Mar, Valparaíso y San Antonio), y en la 9na Región (Prefectura de Temuco y Padre Las Casas), lo que representa que más del 55% de la población del país, residente en dichas ciudades, se encuentra bajo un proceso conciente de gestión con un formato de *policiamiento comunitario*.

⁵ El principal impulso proviene del primer Seminario Nacional sobre Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación, organizado por la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, del Ministerio del Interior de Chile, y la Fundación Konrad Adenauer, cuya publicación contiene las bases de un proceso de construcción colectiva de un consenso. Ver: Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación. DISPI-KAS, Santiago, Diciembre 1995, 270 págs.

Ciertamente, y más allá de diversas situaciones y carencias técnicas, esta *estrategia de vigilancia* se ha constituido en una vitrina de la organización policial y en una punta de lanza de la sociedad en la institución policial⁷. Las expectativas sociales y políticas se han transformado en un frente ineludible de cambio para la organización policial, instalándose lógicas y criterios de actuación como la intersectorialidad, la coordinación con otros organismos locales, el desarrollo de una gestión interdisciplinaria, la necesidad de referentes técnicos, y de un sistema que posibilite el monitoreo de la gestión policial preventiva. Más allá del control y la vigilancia en el territorio, existían y aún persisten situaciones que justifican esta línea de actuación, entre estas, destacan: la necesidad de reformular los métodos de trabajo al interior de la policía, de desarrollar servicios orientados y focalizados, y de asumir la vigilancia y la actividad preventiva como esencia del trabajo de la policía. En este contexto, a la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior le cupo jugar un rol fundamental, cooperando con Carabineros en estos desarrollos.

En términos generales, y luego de casi dos años, el impacto de esta estrategia puede resumirse en un aumento significativo de las tasas de denuncia y reducción, al mismo tiempo, de la cifra negra, confirmando que no hay modernización policial sin mejoramiento en la gestión de la información, y sin que esto se traduzca en un aumento en tasas de denuncia. La gente no denuncia los hechos criminales cuando desconfía de la policía. Si la gente empieza a confiar más en la policía, va a denunciar más. Después de 24 meses se registra una reducción de la cifra negra de sobre el 18% en el Gran Santiago (2001-2003).

Indudablemente, no es la tasa oficial de denuncias que elabora la policía la clave para medir y valorar el *policiamiento comunitario* de una organización policial. Ello plantea la necesidad de reinterpretar la paleta tradicional de indicadores sobre la gestión policial. El nivel de confianza, el índice de corrupción, la evolución de la cifra negra, el nivel de temor,

⁶ "Metodologías para la definición de los niveles de vigilancia para el diseño del Plan de Vigilancia por Cuadrantes", Exposición del Gral Rene Moya, en el 2do Simposio Internacional de Seguridad Empresarial, CIADE-Universidad de Chile, Santiago. Mayo del 2002. Ver, también: <http://www.carabineros.cl/main.htm>

⁷ Tudela, Patricio "Seguridad ciudadana y policía comunitaria", En: Banco Interamericano del Desarrollo, Página Web, Publicación 12/99, www.iadb.org/sds/doc/2155spa.rtf 17 págs.

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

En paralelo a una mayor presencia policial en las calles y espacios públicos, otra consecuencia fue el incremento de la demanda y una mayor exigencia hacia la policía en lo relacionado con las formas y modos de actuación: calidad del servicio policial, mejora de la sensación de seguridad, mayor confianza, honestidad, transparencia sobre recursos y la labor policial, y habilidades o capacidades de la policía para trabajar con la comunidad.

Otro aspecto igualmente relevante fue la consolidación de una convicción colectiva de que una estrategia de *policiamiento*, dada su naturaleza, demandaba actitudes, cualidades y habilidades en el recurso humano que no estaban disponibles en la organización policial de la manera deseada, sino que era necesario crearlas y desarrollarlas. Evaluaciones internas mostraron al interior de Carabineros que no se habían producido los cambios suficientes para que, efectivamente, pudiera funcionar esta estrategia. Sólo se había trabajado en la periferia del fenómeno y la imagen. Se instaló como deseable una mayor cercanía con la comunidad, se introdujo conceptos relevantes en el discurso y mensaje de la policía con las autoridades locales, etc. Todo ello, sin embargo, ha resultado insuficiente, por cuanto es un proceso lento y complejo, de naturaleza más subjetiva, que obliga a una transformación en el sujeto.

Faltó anticipar facetas del problema, propias de una buena gestión de recursos humano. Faltó introducir al interior de la policía la noción de "cambio necesario", confirmando que mientras la policía no desee cambiar, nadie la va a cambiar. No es un problema de autoridad o poder. La organización policial, como otras instituciones dentro de la sociedad, está construida sobre la base de una subcultura, en la que se reaplican formas de pensar, hábitos y miradas, que son tremendamente difíciles de cambiar de la noche a

la mañana. Así como sabemos que la democracia no se establece por decreto, el *policiamiento comunitario* tampoco, pues dice relación con un cambio de actitud y mentalidad, la introducción de modelos conductuales diferentes, un cambio, en otras palabras, cultural. Hay mucho más que hacer.

En un primer momento, los “delegados policiales” de cada cuadrante eran preferentemente personal con escasa experiencia. Por otra parte, la administración laboral institucional disponía cambios cada un año, lo que no permitía construir un vínculo permanente y de confianza. Los funcionarios policiales “pasaban” por el territorio, reduciendo la posibilidad de un conocimiento mutuo y un trato más directo y permanente. En segundo lugar, se demostró que el policía joven es entrenado para “combatir el crimen”, no para prevenirlo. No se le dan herramientas para trabajar con la comunidad, se le enseña a disuadir, a detener.

El problema más significativo y clave para el éxito del *policiamiento comunitario* fue, y ha sido, el entrenamiento, la socialización de conceptos apropiados y el desarrollo de habilidades necesarias. De nada sirve una buena academia policial, un proceso largo de instrucción, si al egresar el joven policía al desarrollar su labor cotidiana está rodeado de modelos y estímulos negativos: sus jefes, tremendamente ajenos y distantes de lo que se enseña (la teoría es una cosa la práctica es otra). En la academia se le enseña ética y deontología policial, después -sin embargo- en la unidad observa que sus jefes, en lo cotidiano, no siguen dichas pautas de conducta. Así, lo aprendido queda en los libros, la realidad se impone, lo cotidiano se constituye en el espacio válido que deslegitima lo aprendido.

Para que esto funcione hay que asumir que se trata de un proceso largo y complicado, tremendamente subjetivo, y que tiene que ver con orientaciones valóricas, con incentivar el cambio desde dentro de la policía y en la sociedad. La mayoría de las personas son socializadas con el precepto de que la seguridad es únicamente tarea de la policía y autoridades. Esto es un enorme obstáculo para esa *cultura de la prevención* que es necesario construir. Por ejemplo, no se asume que participar es mucho más que opinar y que se necesita co-gestión, co-diagnóstico, co-evaluación y co-responsabilización. Esto significa enfocar la seguridad como derecho exigible pero también como responsabilidad

ciudadana. Ciertamente, *policiamiento comunitario* se relaciona ineludiblemente con calidad de la democracia y sus instituciones. De la misma forma, supone ocuparse de los derechos del funcionario policial, y no sólo de sus obligaciones y deberes.

Luego de una prevista reticencia inicial a “dar cuenta pública”, de buscar los formatos y contenidos más adecuados, y de superar la dificultad que plantea la responsabilización sobre sus éxitos y fracasos, sobre el resultado de sus propios esfuerzos, hoy Carabineros de Chile rinde cuentas a su comunidad cada seis meses, tanto a nivel de prefecturas como de comisarías⁸. Ahí hay una gran apuesta. Apostamos más al escenario de crear diálogos, donde las personas pudiesen expresar sus intereses y, al mismo tiempo, la policía pudiese calibrar su sintonía con la comunidad. Pero, a raíz de esta nueva práctica generalizada en todo el país, pudimos darnos cuenta de que había una escasa explicitación de metas policiales, es decir, que la policía se refería a objetivos, pero no explicaba cuáles eran las metas para un determinado período, y que la sociedad tampoco era capaz de definir y menos plantear metas policiales que reflejen sus expectativas. Esto llevó a ocuparnos más de la noción y gestión policial.

Primero, fue necesario ampliar el horizonte de tareas “naturales” o propias de la policía, incluyendo la inseguridad y la victimización como tópicos y criterios ordenadores de la gestión policial preventiva. No se trataba de combatir solamente el crimen, sino que de trabajar al mismo tiempo sobre la inseguridad y la victimización de las personas y los derechos de las víctimas.

Segundo, ha sido necesario crear condiciones para una eficaz gestión de la información. Por una parte, sin información no se pueden tomar buenas decisiones; y, por otra, la gestión del conocimiento permite rentabilizar la experiencia individual e institucional que representa un capital ligado al recurso humano, y es siempre el valor de las instituciones.

Ha sido necesario desarrollar indicadores de gestión, perfilar el resultado policial óptimo, en función de los medios, tareas y propósitos, y construir un sistema de monitoreo y

⁸ A pesar de la Circular N° 1.553, de fecha 10 de octubre del año 2000, que dispone la realización de una cuenta pública de gestión policial en las comisarías y subcomisarías territoriales del país, es recién por instrucción presidencial del 30 de octubre del 2001 que éstas se efectúan de manera frecuente bajo el monitoreo del Ministerio del Interior.

evaluación. Una de las consecuencias fundamentales, entonces, fue estimular el mejoramiento de la gestión. Hay diversas tecnologías para ello, por ejemplo los sistemas de información geográfico delictual⁹. Pero, la tecnología por si sola no resuelve el problema. Lo que se necesita es un cambio de mentalidad. A algunos miembros de la policía se les hace difícil discutir su rol y desempeño con la sociedad civil y, a la vez, la sociedad civil acostumbra a jugar un rol más bien pasivo, pero exigente, poco dispuesto a asumir su necesaria cuota de responsabilidad. El *policiamiento comunitario* supone y requiere construir una nueva pedagogía sobre la sociedad y su organización policial.

La pregunta es, finalmente, por donde partir. Sustantivo es un cambio en la malla de instrucción para el desarrollo de nuevas habilidades y capacidades para trabajar *con* y *en* la comunidad. Pero, más que eso, también necesitamos buenos policías, que constituyan modelos al interior de su institución; conducción estratégica conforme al compromiso de la autoridad y la comunidad; un monitoreo y validación de mejores prácticas positivas, para sistematizarlas, difundirlas y enseñarlas. En Chile el proceso de *policiamiento comunitario* en Carabineros está en fase inicial.

Reflexiones finales

La seguridad de las personas y sus bienes depende de un conjunto de variables que obligan a una estrategia tanto integral -apuntado tanto a los factores de riesgo como de protección- como global - involucrando a todos los sectores de la sociedad, en particular a la comunidad organizada.

Para ello las experiencias internacionales aportan modelos de referencia válidos, pero que requieren de procesos de ajuste y sintonía con la realidad socio-policial particular de un país y una organización policial. Por otra parte, la organización policial requiere transitar de un modelo burocrático y autoreferente a uno orientado a la gestión por resultados, donde las

⁹ Tudela, Patricio et al *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*. Intervención en Taller sobre "Usos y aplicaciones de sistemas de información georeferenciado (SIG) en Chile y Brasil" Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Noviembre del 2003, 41 págs.
http://www.iadb.org/sds/SOC/publication_546_s.htm

reuniones con la comunidad, el contacto con la comunidad, la prevención del crimen en la comunidad y la función policial proactiva son estrategias operativas generales, así como la consulta y la colaboración principios básicos.

En Chile la actuación policial se ha transformado en un tema nacional. Mediante la integración y participación real de la sociedad civil en las policías se ha iniciado un proceso de acercamiento a los contenidos de “*community policing*”. Esto es producto de la inserción y promoción de un cambio en el *imaginario social* sobre la producción de la seguridad en nuestra sociedad: primero, la estrecha relación entre seguridad y democracia; segundo, el enfoque moderno de *seguridad ciudadana*; tercero, la necesidad de mejorar la gestión policial y, finalmente, un cambio en el paradigma preventivo, que indica que para que esto realmente funcione la comunidad debe poder jugar un rol relevante, lo que significa que ella tiene una “función policial”, por cierto distinta, pero complementaria, a la tradicional. La supervisión civil sobre la policía es un factor clave para el *policiamiento comunitario*; en consecuencia, la rendición de cuentas públicas orientadas a la responsabilización, la identificación de problemas y su solución, son procesos que deben estimularse.

La aplicación de una estrategia socio-preventiva para la seguridad ciudadana discurre por la solución y abordaje de problemas consustanciales que no pueden desconocerse. Por un lado, *la cultura institucional de la policía es un aspecto que no puede subestimarse ni puede ignorarse*; en ella existen orientaciones y lógicas de acción que no se modifican con la rapidez deseable, y que dificultan el proceso de modernización, como es: a) la resistencia del personal de policía a adoptar una nueva forma de trabajo; b) la desconfianza y descrédito de la comunidad ante la policía, y viceversa; c) el temor frente al control y fiscalización de esta; y, d) la ausencia de parámetros para una correcta evaluación; entre otros aspectos.

Por ello, puede afirmarse que la posibilidad de un cambio y *modernización de la labor policial*, a partir de la introducción de una orientación “policía-comunidad”, demanda un esfuerzo prolongado y concreto de la policía en un trabajo *con y en la comunidad*, que lleva necesariamente a *generar una transformación profunda desde y hacia el interior de la institución policial*.

El desafío es, entonces, igualmente relevante para la policía como para la sociedad, pues demanda adecuación y aprendizaje conjuntos, al mismo tiempo que la creación de una institucionalidad *ad hoc* que recoja las nuevas fórmulas y perspectivas. En otros términos, consiste en asumir que la comunidad no debe ser sólo *objeto de la acción* preventiva, sino *también sujeto* de esa acción, siendo una estrategia perfectible en todo momento que requiere de un involucramiento planificado desde cada municipio, como ente articulador de iniciativas locales de prevención en materia de seguridad ciudadana. Es preciso trabajar en la perspectiva de construir *comunidad*, esto es, asumir que también la sociedad debe revitalizar su actuar a la luz de valores y principios tales como: solidaridad, participación, complementariedad y compromiso.

Los cambios que se insinúan, así como su celeridad, están subordinados a procesos que acontecen en diversos planos y dimensiones: en el ámbito social y cultural, en la dimensión subjetiva y objetiva de las personas y las instituciones, que requiere tiempo, confianza y voluntad.

Recientemente, Carabineros de Chile se ha involucrado en un proceso de *policiamiento comunitario* reflejado tanto en la aplicación del Plan Cuadrante (2001) como con la participación en el "Programa Chile más seguro" que se ejecuta a partir del 2004 gracias a un convenio-préstamo otorgado por el BID con el objetivo de desarrollar prácticas policiales que fortalezcan la relación Carabineros-Comunidad y permitan abordar en forma conjunta y complementaria los problemas de seguridad que afectan a la población¹⁰. Este programa permitirá establecer condiciones técnicas permanentes para el desarrollo de prácticas de *policiamiento comunitario* y un monitoreo orientado a validar y sistematizar experiencias, así como a consolidar dicha estrategia como parte de un nuevo recurso y capital de esta organización policial en función de los requerimientos y la misión que la sociedad le impone.

¹⁰ Este subprograma tiene tres componentes: a) Modelos Piloto de Policiamiento Comunitario; b) Mejoramiento de la Gestión Policial; y c) Observatorio de Buenas Prácticas Policiales. Más detalles en: <http://www.iadb.org/EXR/doc98/apr/ch1495s.pdf>