

La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile

Police performance evaluation: exploring the relationships between public opinion and police work in Chile

A avaliação do desempenho da polícia: Explorando relações entre a opinião pública e o trabalho da polícia no Chile

FECHA DE RECEPCIÓN: 2012/02/28 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2012/04/25

Patricio Tudela-Poblete

Doctor en Antropología Social.
Director del Área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana.
Profesor de la Academia Superior de Estudios Policiales de la Policía de Investigaciones de Chile (Asepol-PDI), Santiago de Chile, Chile
ptudela3@yahoo.es

RESUMEN

El desempeño policial es un aspecto fundamental en la ejecución de políticas de seguridad. Sin embargo, en la región las fuentes de datos y herramientas de análisis son escasas. Emplear y explotar encuestas de opinión y aplicar un instrumento ad hoc, “índice de percepción del desempeño policial”, como ocurre en Chile, es útil para mejorar la relación de la policía con las personas. Se propone abordar el estudio de la eficacia policial no solo desde una perspectiva económica, sino también psicosocial y sociopolítica. Se presentan los resultados de la aplicación de este instrumento y se introducen reflexiones para su comprensión dentro de dinámicas de mejoramiento de la labor policial y políticas públicas de seguridad.

PALABRAS CLAVE

Evaluación de la policía, función social de la policía, comunidad, encuestas, medidas de seguridad. (Fuente: Tesauro de Política Criminal Latinoamericana – ILANUD).

ABSTRACT

Police performance is an essential factor in the achievement of security policies. However, in the region, both data sources and analysis tools are scarce. Using and taking advantage of opinion surveys and applying an ad hoc instrument like the “perception of police performance index” in Chile is useful to improve the relationship between the Police and people. This article is intended to deal with the study of police efficiency, not only from an econometrical perspective but also in psychosocial and sociopolitical terms. The results of the application of this instrument are presented, and reflections for understanding them are offered within police work improvement dynamics, and public security policies.

KEY WORDS

Police evaluation, social function of the Police, community, surveys, polls, security measures (Source: Tesouro de Política Criminal Latinoamericana - ILANUD).

RESUMO

O desempenho policial constitui um aspecto essencial na implementação de políticas de segurança. No entanto, as fontes de dados e análise de ferramentas são escassas na região. Empregar e explorar as sondagens de opinião e aplicar um instrumento ad hoc, “índice de percepção do desempenho policial”, como no Chile, é útil para melhorar as relações da polícia com as pessoas. O objetivo é discorrer o estudo da eficácia policial não só numa perspectiva econométrica, mas também psicossocial e sócio-política. Os resultados da aplicação do presente instrumento são apresentados e as reflexões para sua compreensão na dinâmica para melhorar o trabalho da polícia e políticas de segurança pública são introduzidas.

PALAVRAS - CHAVE

Avaliação da polícia, função social da polícia, comunidade, sondagens, medidas de segurança (fonte: Tesouro de Política Criminal Latinoamericana - ILANUD).

Introducción y contexto

América Latina lleva más de tres décadas en las que la labor policial ha sido objeto de cuestionamiento, debido en parte a las condiciones de inseguridad que viven los habitantes de los grandes centros urbanos. Las tasas de denuncia o reporte aumentan y los porcentajes de hogares y personas víctimas de delito evolucionan de forma negativa. Asimismo, la inseguridad –como problema psicosocial– se instala definitivamente y se extiende incluso a localidades más pequeñas, sin dar tregua a autoridades e instituciones responsables de la seguridad pública y ciudadana.

La seguridad ciudadana es una necesidad social, y se refiere a las exigencias específicas de la población vinculadas con la delincuencia y las situaciones de vulnerabilidad y riesgo que se relacionan estrechamente con la labor de la policía, que a su vez tiene la función de resolver, o al menos minimizar, los efectos negativos de dichas amenazas (Monsalve, 2009).

En la mayoría de los casos, atendido el escenario general antes descrito, se han promovido reformas en las instituciones públicas, con el objeto de garantizar y promover servicios más eficientes, eficaces y de mejor calidad, poniendo más atención en los servicios a los ciudadanos. Se afirma que un servicio moderno será aquel que reúne y muestra atributos particulares, tales como eficiencia, eficacia y calidad; es decir, un buen desempeño. En este proceso, las policías no quedan al margen. Pero en la mayoría de los casos hay dificultades para introducir innovaciones y mejoras, porque existe poca dedicación a estudiar con mayor rigurosidad científica la relación policía-ciudadano y, en consecuencia, comprender mejor qué sucede en esa dimensión.

En algunos cuerpos policiales de América Latina se observan situaciones que son frecuentes y que dañan su imagen, lo cual motiva el cuestionamiento de la legitimidad de sus actuaciones y debilita la necesaria confianza social. Todo ello, podría decirse, refleja en gran medida falta de profesionalismo y un bajo desempeño policial.

Esto es importante, pues varios estudios muestran que los atributos de la labor policial son fundamentales para generar y mantener un adecuado clima de seguridad y, por ende, una mejor calidad de vida. Así, la calidad de los servicios policiales y los modelos y estrategias empleados son clave, tanto desde una perspectiva sociopolítica (calidad de la democracia) como desde el punto de vista de las personas (inseguridad). Por ejemplo, hace algunos años un estudio mostró que hay correlaciones estructurales y contextuales significativas si nos enfocamos en la eficacia de la policía: esta es mayor en países con bajas tasas de homicidios, un poder judicial independiente y altos ingresos. El tamaño de las fuerzas policiales y de la población, así como las tasas de desempleo, serían en gran medida irrelevantes. Asimismo, se identifican otros factores relevantes, como la percepción y la democratización de las tácticas de la policía y sus estrategias (Sung, 2006). Esto lleva a poner atención en la necesidad de explorar o indagar las relaciones entre la opinión pública y la labor policial, e identificar eventuales implicancias para el diseño y la evaluación de políticas públicas de seguridad.

Lo afirmado parece razonable en el caso de América Latina. Según el Barómetro de las Américas, la “victimización directa por criminalidad” no desempeña un papel preponderante entre las variables que miden el apoyo a la cultura política democrática en la región. Tampoco la “victimización por violencia” es estadísticamente significativa, y, junto con la variable “tamaño de la ciudad”, parece no tener ninguna importancia en los niveles de apoyo a una democracia. Sin embargo, la “percepción de inseguridad” sí tiene un efecto negativo. En general, las personas

que se sienten más inseguras a causa de la criminalidad tienden a apoyar menos la democracia y sus instituciones (Seligson, 2008, p. 85)¹.

La legitimidad social de la acción policial es clave, porque ella se asocia a la gobernabilidad. Seligson y Smith (2010, p. 244) destacan que haber sido víctima del crimen en América Latina erosiona el compromiso de los ciudadanos con el respeto de la ley por parte de la policía, y que de la misma forma lo hace la percepción de inseguridad. Así, en la medida en que las personas se sienten más inseguras, están más dispuestas a aprobar que la policía actúe al margen de la ley con tal de atrapar delincuentes, y con ello se erosiona el Estado de Derecho. Por esa razón, es importante examinar qué factores construyen la inseguridad de las personas y qué papel desempeña en este contexto, impactando negativamente en las políticas de seguridad.

Las percepciones de la ciudadanía, en especial aquellas relativas al desempeño de la policía, ¿tienen alguna relación con el clima de seguridad en los barrios de las ciudades con mayor densidad poblacional? La respuesta es sí.

Los datos del Latinobarómetro 2010² muestran que cuando la policía no actúa como se espera y como debiese, entonces el clima de inseguridad y disconformidad es mayor. A esto se suma que aun en países tales como Chile y Colombia, donde la policía presenta altos niveles de confianza ciudadana y legitimidad social, coexisten también elevados niveles de inseguridad, y que los altos porcentajes de victimización explican solo una parte de esa inseguridad.

Tabla 1. Relación “satisfacción con la manera como funciona la policía” y opinión de que “vivir en su barrio es cada día más seguro o inseguro”: Chile, Colombia y América Latina (Latinobarómetro 2010)

	No muy satisfecho + Nada satisfecho con la manera cómo funciona la policía (2010) %	¿Vivir en su barrio es cada día más seguro o inseguro?		
		Más seguro %	Igual de seguro %	Más inseguro %
Chile	50,0	38,9	44,4	61,8
Colombia	53,9	46,9	52,0	62,8
América Latina	65,6	54,1	61,1	74,8

Fuente: Elaboración propia a partir de consultas a la base de datos en www.latinobarometro.org.

Hay evidencia para afirmar que en tanto las personas declaran estar insatisfechas con la manera cómo funciona la policía, entonces la percepción de inseguridad en el barrio de residencia es más alta, como se muestra en la tabla 1: ambas variables están relacionadas en los casos de Chile, Colombia y, en general, en toda América Latina.

¿Qué opinan las personas y cómo valoran el desempeño de la policía?, ¿las actuaciones de la policía son un factor clave en el clima de seguridad o inseguridad?, ¿el nivel de satisfacción de la ciudadanía ante la actuación de la policía es o puede ser una herramienta de gestión o indicador potente para

1 Se trata de las encuestas del Latin American Public Opinion Program (LAPOP), que promueve la Universidad de Vanderbilt desde el 2004, bajo el liderazgo del Dr. Mitchell Seligson. El tamaño de la encuesta por país, en general, es de 1.500 casos; para Chile, sin embargo, se levantaron 1.965 entrevistas. Para un análisis en línea, ver: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/Lapop.html>.

2 La encuesta Latinobarómetro se compone de una muestra de 1.200 casos, tanto en Chile como en Colombia. Se trata de una encuesta cara a cara y tiene un margen de error de 2,8% en Chile, mientras que en Colombia se estima en 3,5%, a un 95% de confianza. La muestra para América Latina considera 22.695 casos. Para un análisis en línea, ver: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalize.jsp>.

la propia policía? Son todos interrogantes que se abordan aquí, con el fin de aportar elementos prácticos para alimentar una reflexión necesaria y estimular, entonces, la investigación sobre la policía, en tanto organización y actor relevante en la coproducción de la seguridad, inserta en las políticas públicas de prevención y control del delito en todos los países.

Lamentablemente, en América Latina la información sobre estas dimensiones es escasa. Los estudios de opinión, una de las herramientas más útiles para abordar investigaciones sobre estos tópicos, suelen tener características técnicas muy limitadas: pocas preguntas, falta de sistematicidad, muestras muy pequeñas, que impiden un análisis desagregado según territorio y perfil sociodemográfico. En rigor, solo es posible cuando existen datos que reflejan dichas variables o campos de información. Sin duda, esto depende también de las líneas de investigación sobre la labor de policías y el rol de la policía en la coproducción de la seguridad. Ese no es, por cierto, el caso de Chile. La Fundación Paz Ciudadana, entidad con casi 20 años de trayectoria (www.pazciudadana.cl), ha logrado materializar esta línea de investigación, y parte de sus resultados y de la reflexión a partir de estos se reportan en este texto.

1. La medición del desempeño policial

Naturalmente, una primera dificultad que se presenta es que al hablar de “desempeño policial” quizá no todos entiendan lo mismo. ¿Qué es “buen desempeño” en la policía? Al respecto, hay diversas aproximaciones. Asimismo, existen distintos niveles de análisis, según demuestran diversos investigadores. Pero el problema más decisivo en América Latina es que hay pocos datos que permitan abordar el estudio del desempeño de la policía desde la perspectiva que aquí se presenta, para generar políticas basadas en la evidencia.

Al respecto, pueden plantearse una serie de distinciones y diferencias. Podemos hablar de –al menos– tres líneas de investigación, y anticipar que –más allá de cualquier enfoque jurídico o normativo– ante ese interrogante no se puede esgrimir una única respuesta, pues depende del uso o fin último del instrumento y del tipo de decisiones y campo de actividad que se va a mejorar.

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

Las fronteras entre lo que corrompe el desempeño policial y aquello que no son difíciles de definir, en especial si se emplea solo un enfoque legal del “buen comportamiento” (definido como respeto a las normas y reglamentos de disciplina). En este contexto, por “conducta indebida” se entiende la transgresión del comportamiento normalmente esperado o “buen desempeño” de la policía, que incluye desde la calidad de la atención o servicios a las personas, hasta las prácticas delictuales comunes, pasando por el abuso de la fuerza o de autoridad, hasta las faltas disciplinarias previstas en los reglamentos internos de los cuerpos de policías (Cano, 2003, p. 74).

Una segunda línea de análisis se refiere al examen o evaluación del “rendimiento policial”, es decir, se enfoca en medir el resultado operativo, el institucional y el organizativo (Subsecar y CIPC, 2008, p. 9), enfatizando la eficacia y la eficiencia (National Research Council of the National Academies, 2004).

Una tercera línea remite a una perspectiva más amplia, pues hay también una serie de prácticas que afectan y/o favorecen la legitimidad de la acción policial y que se vinculan a la observancia o no de principios, tales como la discriminación, el buen trato, la eficacia y la calidad de los servicios. En este caso, el buen desempeño se entiende a la luz de los códigos de conducta profesional (Neyroud, 2005, p. 589), y que también se asocian a un contexto sociopolítico democrático y a una gestión moderna de políticas públicas de seguridad.

En consecuencia, un denominador común de las tres perspectivas descritas es que la eficacia policial no debería entenderse solo desde la perspectiva del resultado, sino también considerando la forma como se actúa y se cumple la misión fundamental. En este contexto la opinión de la ciudadanía es clave, pues la policía está para producir y preservar la seguridad de las personas.

Pero también hay otros procesos que cambian el marco de referencia de cómo entender la labor de la policía. En la actualidad convergen dos corrientes, que cada día tienen mayor aceptación. Por una parte, la preocupación por el desempeño policial, en tanto eficacia y contribución a la reducción de la inseguridad objetiva, y por otra, una visión sociopolítica, donde la actuación de la policía se sujeta a prácticas características de la función policial en democracia.

Ambas miradas convergen. Sabemos que la policía debe responder tanto a las demandas ciudadanas como a las que formulan las otras instituciones que integran el sistema. Las expectativas son amplias. La policía debe alinearse con su misión básica: reducir delitos y aprehender infractores. Pero también debe ser capaz de resistir o rechazar toda tentación a actuar de cualquier forma, violando normas legales y éticas, reglamentos disciplinarios y derechos ciudadanos protegidos constitucionalmente, por muy justificadas que pudieran parecer las situaciones. En relación con el uso de la fuerza, el personal debe discernir de manera correcta su empleo, ya que goza de un alto grado de autonomía profesional y pocas veces se expone al escrutinio público.

De esta forma, hay un doble imperativo. Se podría decir que un policía es eficaz cuando cumple un mandato legal, pero –en particular– cuando alcanza los objetivos de la función policial de una manera tal que el desempeño y la calidad de las actuaciones se vuelven valores en sí mismos, es decir, cuando la actuación refleja verdaderamente los principios de la deontología policial y el profesionalismo, y eso es reconocido por la sociedad.

En esta perspectiva, la labor policial se aborda poniendo atención en los servicios a los ciudadanos. Así, el desempeño policial se considera un factor clave y, al mismo tiempo, una de las principales dimensiones que se deben observar son la calidad y la eficacia. El *desempeño policial* involucra calidad y profesionalismo en el trato y servicio a las personas. Vinculado con la vigilancia y el control social externo, tarde o temprano, y al igual que cualquier servicio público, la policía y sus miembros deben observar las normas de la sociedad y *rendir cuenta* por/de ello. En otras palabras, en tanto individuos y organización, la policía debe exponerse al juicio sobre su desempeño y profesionalismo, reconociendo su capital social y legitimidad.

Sin duda, medir el desempeño policial involucra ocuparse no solo de los enfoques, sino también de las posibles metodologías y herramientas. La definición de índices y descriptores para cada área y tipo de servicio policial es un problema heurístico y, a la vez, epistemológico. Es decir, se relaciona tanto con la capacidad de investigar de manera formal como con las circunstancias históricas y sociológicas que permiten generar conocimiento sobre la labor policial. Estas son materias no totalmente resueltas aún.

En la práctica, las policías más desarrolladas han hecho importantes esfuerzos en definir proyectos o programas internos de largo aliento, para concordar o construir indicadores y sistemas

de medición del desempeño policial. A modo de ejemplo, se puede citar el caso de Gran Bretaña, que –desde mediados de los años noventa– inicia un proceso gradual de modernización, donde el cambio organizacional y el mejoramiento de la calidad de los servicios constituyen un binomio inseparable (Home Office, 2006, p. 55-58).

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

En este contexto hay un sinnúmero de dificultades. Un común denominador es que la información que produce una organización policial para medir su labor (control de gestión interno) no siempre refleja, por ejemplo, las expectativas e intereses externos característicos del monitoreo y la evaluación de la labor preventiva. Aun cuando la literatura es escasa, resulta ilustrativa (Cano, 2002; Salamanca, 2004; Muniz, 2007, y Kahn, 2004). En esta misma línea, otros revelan que las estrategias policiales de acercamiento a la comunidad (policía de proximidad) reducen la inseguridad en los residentes (Frühling, 2008, p. 30), y que el desempeño y las estrategias (*policiamiento* o *policing*) son clave para la legitimidad y valoración social de la policía (Carrión, 2007; Organization for Security and Co-operation in Europe, 2008; Tudela, 2008; Waddington, 2005).

En la actualidad todavía es poco lo que podemos decir acerca del desempeño policial. Los datos de encuestas son las únicas fuentes de referencia. No obstante, cuando se trata de instrumentos internacionales las preguntas son pocas y de limitada utilidad, aun cuando facilitan algunas comparaciones. Así, estudios como el Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas y el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad permiten afirmar, e. g., que la policía en Chile y Colombia goza de una posición privilegiada en relación con sus pares en los demás países.

El Barómetro de las Américas 2010 informa que –en una escala de 0-100, donde 0 es “nada confiable” y 100 es “muy confiable”– la media ubica a Chile en la cúspide del *ranking*, con 70,7 puntos³, seguido de Canadá (62,6), Surinam (59,9), Estados Unidos (58,1), Panamá (57,9) y Colombia (56 puntos), mientras que en el extremo inferior se encuentra Argentina (30,6 puntos) (Ahmad et al., 2011, p. 2). Por otro lado, el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2011⁴ muestra que en Chile el 67% de la población mayor de 18 años confía en la policía.

A partir de esas encuestas se pueden afirmar algunas cosas: que hay una relación inversa entre la victimización y la confianza en la policía (Higuera, 2009, p. 22), que el abuso policial y/o colusión con el crimen son factores que inciden en la inseguridad (Organización de Estados Americanos, 2008, p. 50) y que la confianza en la policía y la valoración de su labor depende

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

4 Encuesta telefónica de 1.011 casos, realizada entre marzo y abril del 2011. Recuperado el 20 de diciembre de 2011 de: <http://www.cimaiberoamerica.com/historial.html>.

menos de la victimización que de la calidad de la interacción de la policía con los ciudadanos y las comunidades en los territorios, como se demostrará más adelante.

2. El interés por la labor policial en Chile

En Chile hay diversas razones que llevan a ocuparse de la labor policial. Siempre han existido situaciones que conducen a poner atención en ella. No obstante, si bien el interés tiene una larga data, hay muy pocos estudios. Reconocemos un déficit importante y también dificultades. El mundo académico ha podido ocuparse, en tanto las policías han abierto sus puertas. Como en otros países, tanto la autonomía como la autorreferencia, valores importantes en la cultura policial tradicional, son obstáculos clave. Desde el seno de las policías es frecuente el interrogante: ¿por qué habría que medir a la policía, si los estudios de opinión hablan bien de nosotros? A ello se agrega la afirmación “somos los expertos y sabemos lo que tenemos que hacer, ¿por qué ocuparse de nosotros?”.

Pero, más allá de aquello, algunos procesos sistémico-estructurales han obligado a mirar la labor policial. De principio, el logro o no de metas insertas en las políticas gubernamentales. Pero también los propios planes modernizadores y estratégicos de desarrollo institucional en ambas policías chilenas –Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile– han sido clave, pues estos implican una manera particular de la policía de mirar o entender su propia labor y su rol en el contexto de las políticas de gobierno.

Por otro lado, recientemente la discusión sobre la institucionalidad que requiere el Estado chileno para mejorar la seguridad pública y ciudadana, que apeló a la noción de la relación entre eficacia de la actuación policial y posición en la orgánica del Estado (Ley 20.502 de febrero de 2011), también implicó mirar el rol de la policía.

En la misma línea, la modernización del sistema de justicia –iniciada a mediados de los noventa– obligó también a mirar la forma como la policía venía trabajando. La Reforma Procesal Penal incorporó una serie de principios que inciden directamente en el desempeño de las policías, como la transparencia y nuevos procedimientos, develando no solo el resultado final sino también la forma como se alcanzan.



Sin duda, los hitos señalados explican el interés en un actuar policial eficiente y eficaz en las áreas de prevención, control y colaboración con el sistema de enjuiciamiento criminal.

Se han hecho esfuerzos por medir los resultados de la labor policial, en especial en el campo de la prevención (Tudela, 2011a), y recientemente el Ministerio de Interior y Seguridad Pública ha convocado a evaluar el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile (2011). Pero, en general, se sabe poco.

Asimismo, algunos elementos han pasado inadvertidos. Uno es que en la última década el imaginario social sobre la policía y su actuación ha ido reproduciéndose sobre la base de expectativas “antiguas” y “nuevas”. Por cierto, no hay uniformidad y, al mismo tiempo, unas son más dominantes que otras. E. g., ¿quién podría negar que las expectativas sobre un modelo particular de actuación policial y el desempeño policial es importante? Efectivamente, no es lo mismo una institución que declara seguir por un paradigma de policía orientada a la solución de problemas (*Problem Oriented Policing*) que una orientada por la inteligencia (*Intelligence Led Policing*).

Otro factor ha sido que los planes o estrategias de seguridad, implementados por los distintos gobiernos en Chile desde el año 2001 a la fecha, han sido “pendulares” respecto del rol de la policía, destacando períodos en que el proceso ha apuntado a una “despolicialización” de las políticas de seguridad ciudadana (promoviendo o privilegiando más, e. g., la participación comunitaria) y en otros momentos ha “repolicializado” la política criminal, enfatizando el rol de la policía en la seguridad pública y el control de los espacios públicos. Cualquiera que sea el caso, en las últimas dos décadas las policías chilenas han sido actores fundamentales de las políticas de contención y reducción del crimen, y esto ha llevado a mirar sus actuaciones y a detectar, entonces, qué cambios son urgentes, especialmente cuando los ciudadanos se convierten en “emergentes” protagonistas.

En efecto, en Chile la ciudadanía y los medios de comunicación se preocupan de modo especial cuando hay situaciones graves o “crisis” derivadas de malos procedimientos, ineficacia y corrupción. Pero el impacto de esos hechos es limitado.

Sin embargo, sabemos que las personas miran a la policía, a sus integrantes, de manera especial cuando hay hechos que llevan a cuestionar el procedimiento policial. Pero todo indica que lo que acontece cotidianamente es más decisivo. El juicio sobre la labor policial se construye sobre hechos “irrelevantes”, e. g., cuando las personas recurren a la policía, cuando necesitan información, buscan apoyo, denuncian un ilícito o bien esperan un servicio que –en su opinión– solo la policía puede dar o entregar. Esto es más frecuente que los comportamientos indebidos que informan los medios de comunicación.

E. g., según el Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK⁵, en el año 2010 el 36,6% de los encuestados tomaron contacto con carabineros en los últimos doce meses, por diferentes razones. En el caso de la Policía de Investigaciones de Chile, las mediciones de los años 2004 al 2007 señalan que el 10 o 12% tomaron contacto con algún funcionario de esa institución en los últimos doce meses⁶. En rigor, cerca del 40% de la población interactúa anualmente con algún miembro de

5 Se trata de una encuesta telefónica que se aplica dos veces al año, desde 1998, en las 45 comunas y ciudades más pobladas de Chile. Los interrogantes se seleccionan siguiendo líneas de investigación. En el año 2010 se levantaron 9.189 casos y en el 2011 se consultaron 8.077. El margen de error en el país es de 1 y 1,1%, respectivamente, mientras que en las comunas el margen es de 7% (recuperado el 23 de febrero del 2012 de: <http://www.pazciudadana.cl/pubs.php?show=IND>).

6 El personal de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) mantienen una relación de 5 a 1. Carabineros tiene una dotación cercana a 48 mil funcionarios, mientras que la Policía Civil un poco más de 10.200 miembros.

la policía. Se trata de interacciones cotidianas, carentes de espectacularidad, pero –a nuestro entender– mucho más gravitantes, en especial desde el punto de vista de las expectativas ciudadanas sobre el desempeño policial.

3. ¿Cómo se ha medido la labor policial en Chile?

Hay pocos estudios sobre la policía chilena, y las evaluaciones de su labor son menos frecuentes aún. Existen dificultades metodológicas y de acceso a datos fundamentales, especialmente al observar la amplitud de funciones y tareas. E. g., hay que asumir que día a día no solo hacen lo que la norma establece, sino que mucho más aún, y que en ocasiones se emiten juicios u opiniones desconociendo la realidad policial. Por otra parte, la medición –desde una perspectiva externa y orientada a la gestión de políticas de coproducción– es difícil si no hay acceso a los sistemas de registro, que ayudan al monitoreo, el control de gestión y la evaluación de resultados.

En rigor, se sabe poco acerca del desempeño policial. Solo hay cifras sobre opiniones. Incluso se han cometido errores. En ocasiones se suele confundir, lamentablemente, “nivel de confianza” con “evaluación de la labor”. Esto confirma la necesidad de estudiar más y diseñar un plan de análisis para la investigación sistemática.

No obstante, Chile es uno de los pocos países de la región que cuentan con una trayectoria de casi una década de estudios demoscópicos, que ayudarían en alguna medida a estudiar y medir el desempeño policial. Se trata de encuestas sobre ambas policías, y que se enfocan tanto en sus áreas de servicio, en el progreso en materias de cambio organizacional (Policía de Investigaciones de Chile, PDI), como en estrategias de prevención (Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva)⁷. Las encuestas consultan la opinión de las personas sobre la labor de la policía ante la delincuencia e intentan medir el nivel de confianza, entre otros aspectos.

De esta manera, el escenario para el análisis del desempeño policial es, en rigor, complejo, pues lo caracteriza la escasa información y la abundancia de afirmaciones que no se sostienen en la evidencia. E. g., respecto del desempeño policial, suele decirse que depende de variables tales como la existencia de recursos, el tipo de entrenamiento, la estrategia policial y la cantidad de efectivos, entre otros. Al respecto, parece lógico, pero hay poca evidencia para advertir hasta qué punto eso es cierto y en qué medida. En realidad, muy poco ha sido suficientemente demostrado.

Si nos concentramos, por ejemplo, en la insuficiente dotación de policías, la evidencia para respaldar la afirmación es reducida. Sobre la base de la Encuesta CASEN 1996, Benavente y Cortés (2003, pp. 77-79) señalan que la probabilidad de ser víctima está relacionada con la edad y su escolaridad, que el ingreso y el nivel de riqueza del barrio también están asociados, y que las mujeres tienen menos probabilidad de ser víctimas. Y luego afirman que el grado de vulnerabilidad de la persona disminuye si la densidad policial de la comuna aumenta. De esta forma, la presencia policial tendría un efecto disuasivo significativo. Pero también señalan que los aumentos en la dotación policial en los territorios no están asociados a un incremento en la probabilidad de denunciar.

Más tarde, empleando la encuesta ENUSC 2003, Benavente y Turén (2011) afirman –respecto de la dotación policial– que el número de carabineros de la comuna sí permite disminuir la proba-

7 Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC, 2003, 2005 y 2006), Encuesta de Percepción y Evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile (2003, 2007 y 2009) e Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK (2001-2011).

bilidad de sufrir un crimen. No obstante, a diferencia de lo señalado en el anterior estudio –con base en otra muestra–, señalan que afecta de manera positiva la probabilidad de denunciar el delito. Por último, mediante modelos de conteo, la efectividad policial de nuevo es puesta a prueba, y ambos estiman que la dotación policial afecta negativamente la frecuencia de delitos, es decir, reduce la probabilidad de ser víctima.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que, más allá del modelo y del análisis estadístico, sin duda lo que puede ser verdad en una situación general, puede que no sea correcto para algunos territorios. Es necesario un análisis desagregado.

Volviendo al ejemplo de la frecuencia de contactos entre los ciudadanos con policías chilenas, que se abordó antes, estos, naturalmente, se concentran en ciertos territorios y segmentos particulares de la sociedad. En consecuencia, un análisis desagregado –según diversas variables sociodemográficas– sobre la valoración de la policía ayudaría, y se transforma en un paso esencial, pues –como sabemos– los promedios estadísticos suelen “invisibilizar” una realidad social compleja. Así, mientras no sea posible profundizar el análisis, permaneceremos en un ambiente de generalidades y generalizaciones.

En Chile se ha consultado en forma periódica la calificación respecto del rol de ambas policías ante la delincuencia. El Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK (2000-2011) ha recogido datos de manera sistemática. Se ha empleado una modalidad en que se solicita al encuestado que ponga una nota (entre 1 y 7)⁸, independientemente de que la persona haya tenido contacto alguno con la policía. Sin duda, a través de esta modalidad de consulta se obtiene una “fotografía”, pero se podría afirmar a la vez que las personas en realidad califican la labor policial según su imaginario social (representación social), y que un porcentaje importante lo hace sin tener alguna experiencia directa que lo apoye.

De estas mediciones se desprende –como se refleja en las tablas 2, 3 y 4– que ambas policías tienden a obtener calificaciones semejantes y altas en relación con los demás actores e instituciones sometidos a la evaluación. Asimismo, que hay períodos de aumento y de disminución en el promedio de calificaciones. E. g., en ambos casos la nota más alta se alcanza en junio del 2008, mientras que en el año 2011 ambas policías chilenas tienen el mismo resultado. Al parecer, las personas no hacen muchas diferencias entre una institución u otra.

Tabla 2. Evaluación de las instituciones policiales respecto de la delincuencia. Nota promedio (escala 1-7), Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK (2000-2011)

	may-00	may-01	jun-02	jun-03	jun-04	jun-05	jun-06	jun-07	jun-08	jul-09	jul-10	dic-10	jun-11	dic-11
Carabineros	5,2	5,2	5,0	5,0	5,2	5,1	5,0	5,0	5,6	5,4	5,4	5,1	5,2	5,0
Policía de Investigaciones	4,7	4,9	4,7	4,7	4,8	4,8	4,8	5,0	5,3	5,1	5,3	5,1	5,2	5,0

Fuente: Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK, 2000-2011⁹.

8 La pregunta es: *En el país hay diversas autoridades e instituciones que participan en combatir la delincuencia. ¿Qué nota de 1 a 7 le pondría usted a cada una de las autoridades que le nombraré, respecto de cómo lo están haciendo en su tarea de combatir la delincuencia?* Para conocer los resultados de la serie a nivel nacional y comunal, ver: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120309124646.pdf.

9 En el año 2010 se levantaron 9.189 casos y en el 2011 se consultaron 8.077. El margen de error en el país es de 1 y 1,1%, respectivamente, mientras que en las comunas el margen es de 7% (recuperado el 23 de febrero de 2012 de: <http://www.pazciudadana.cl/publs.php?show=IND>).

Pero, según el perfil de las personas, hay notables diferencias entre ambas instituciones, como reflejan los datos del año 2010, y que se repiten manteniendo las tendencias en toda la serie 2000-2010. Así, el género, la edad, el nivel socioeconómico del hogar, la realización de una denuncia o no, el nivel de temor y la condición de que el encuestado o un miembro del hogar haya sido víctima de delito, son todos factores estadísticamente significantes en la valoración o calificación de la labor policial.

Tabla 3. Evaluación de las instituciones respecto de la delincuencia.
Nota promedio en escala de 1 a 7, Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK (2010)

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

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

Tabla 4. Evaluación de las instituciones respecto de la delincuencia.
Nota promedio en escala de 1 a 7, Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK (2010)

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

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

No obstante, cabe destacar que un análisis más extenso de las cifras (tabla 5) muestra que la evaluación de la actuación policial varía de manera aún más significativa si la persona ha tenido o tomado contacto directo con algún miembro de la policía. Se aprecia que cuando hay contacto con algún miembro de la policía, peor es la evaluación de las personas sobre su desempeño¹⁰. Las variaciones en las cuatro mediciones son estadísticamente significativas y reflejan una tendencia a un progresivo deterioro desde el primer semestre del 2010 hasta el segundo del 2011.

Tabla 5. Evaluación de las instituciones, según nivel y tipo de contacto.
Nota promedio en escala de 1 a 7, Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK (2010-2011)¹¹

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

10 Este análisis se puede hacer para ambos años, dado que resulta de la introducción de la pregunta que permite hacer el desagregado de los datos: En una escala de notas de 1 a 7, donde 7 = Muy satisfecho y 1 = Muy insatisfecho, ¿quedó satisfecho con la actuación de (Carabineros o Investigaciones/Fiscalía) después que denunció el hecho?

11 Total submuestra: 3.039 hogares en julio del 2010; 6.149 hogares en diciembre del 2010; 4.040 hogares en junio del 2011, y 4.037 hogares en diciembre del 2011.

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

Fuente: Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK, diciembre 2011

De la tabla anterior se puede inferir, entonces, que en la medida que una persona toma contacto con miembros de la policía para denunciar, ya sea porque ella o algún miembro del hogar ha sido víctima, entonces la evaluación es más baja. En otras palabras, si la persona no ha tenido contacto directo con la policía, la calificación es mejor. Esto es inquietante.

A partir de lo señalado surgen interrogantes, reflexiones e hipótesis de trabajo. En primer lugar, llama la atención que el contacto con la policía se traduzca en una peor evaluación. Esto significa que hay un problema en relación con la calidad del servicio policial, trato o respuesta que recibe una persona al momento en que hace una denuncia por algún delito. Si esta experiencia tiene consecuencias negativas, entonces emerge un gran desafío para ambas policías, pues algo está sucediendo durante o después, que se traduce en un grado importante de insatisfacción ciudadana y que incide negativamente sobre la percepción o valoración del desempeño policial.

Este hallazgo se traduce en que en Chile el contacto entre un policía y un ciudadano es una dimensión problemática, y de una naturaleza tal que claramente genera consecuencias negativas para la legitimidad y valoración de la labor policial, lo cual alimenta la inseguridad. Así, el trato a la víctima y al denunciante se constituye en el momento más clave a la hora de evaluar el desempeño de la policía. En los últimos 24 meses, la calificación (nota promedio) que hacen víctimas o denunciadores que han tomado contacto con alguna de las dos policías ha bajado.

En consecuencia, la relación policía-ciudadano y la calidad de la atención al momento en que las víctimas denuncian, son factores determinantes que deben ser examinados, porque las políticas públicas de seguridad pueden estar fallando en esa dimensión, más allá de reconocer la suficiencia del esfuerzo y la pertinencia de estas.

No obstante, incluso cuando las mediciones anteriores son útiles y muestran una realidad preocupante, estas no son suficientes, ya que es preciso medir más y mejor para gestionar algunos cambios que son urgentes.

4. Índice de percepción del desempeño policial

Para mejorar el conocimiento y medición de la labor de la policía, su desempeño y su incidencia en el clima de seguridad, la Fundación Paz Ciudadana introdujo, en el año 2010, una serie de preguntas; así creó un índice de percepción de desempeño, y se aproximó de esta manera a la medición de la calidad de los servicios.

En rigor, el “índice de desempeño policial” es una construcción o medida estadística diseñada para poner de relieve cambios en la variable “percepción de desempeño”, con respecto al

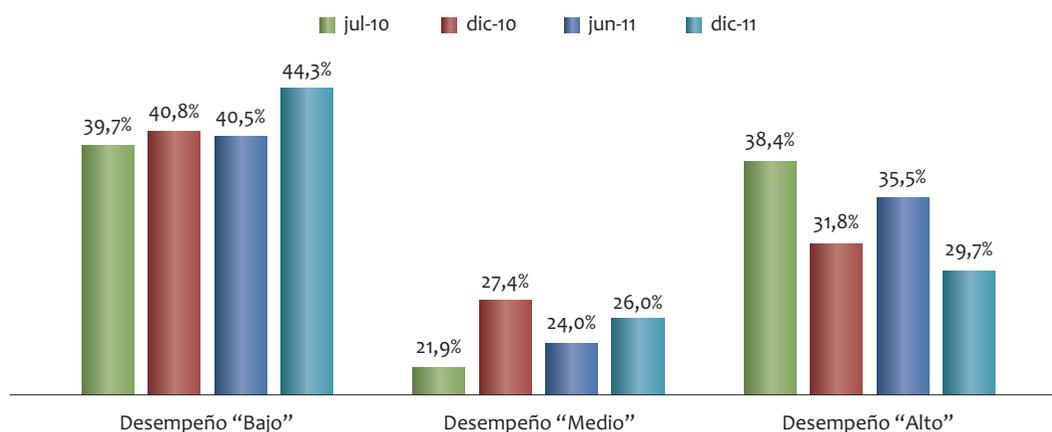
tiempo, situación geográfica, ingreso económico del hogar o cualquier otra característica sociodemográfica. Este índice de percepción permite conocer la valoración de la sociedad, según perfiles, y se compone de tres variables:

- Si la persona hizo o no la denuncia¹².
- Satisfacción de las personas que denuncian, con la actuación de la policía después de denunciar¹³.
- Satisfacción de las personas con la labor de la policía en su barrio¹⁴.

Estos tres interrogantes se vinculan al desempeño policial y están altamente interrelacionados. Este índice fue creado por otros especialistas y aplicado en países desarrollados. En efecto, la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (Enicriv) y estudios a partir de esas encuestas revelan que *en países donde se denuncian menos delitos, las opiniones de las víctimas sobre el trato que reciben es menos favorable, al igual que la opinión general sobre la efectividad policial* (Van Dijk et al., 2008, p. 157). El interés aquí es confirmar o descartar dicha afirmación. ¿Es aplicable esta afirmación a algún país de la región?

En rigor, se han formulado los interrogantes en las últimas cuatro encuestas de la Fundación Paz Ciudadana-Adimark GfK (2010-2011), y sus resultados (gráfica 1) han permitido formular algunas apreciaciones respecto a su evolución en el tiempo y el perfil de la población, pero especialmente la relación entre percepción de “bajo desempeño policial” con el clima de inseguridad que vive hoy el país; ello muestra un deterioro que alcanza niveles similares a los observados en los años 2007 y 2008, lo cual confirma la estrecha relación entre percepciones, opinión pública y ejecución de políticas de seguridad.

Gráfica 1. Índice de desempeño policial en Chile (2010-2011)



Fuente: Índice Fundación Paz Ciudadana-Adimark GfK, diciembre 2011¹⁵.

12 Usted o la persona que fue víctima de esta situación, ¿hizo una denuncia a la autoridad?: Sí/No. Solo se consideran los casos en los que, efectivamente, hubo contacto con la policía; es decir, denunciaron.

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

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

15 Cabe recordar que el índice considera solo personas que han sido víctimas y realizan denuncias. Total de las submuestras: 605 hogares en junio del 2010; 853 hogares en diciembre del 2010; 864 hogares en junio del 2011, y 839 hogares en diciembre del 2011.

Por ejemplo, en los últimos 24 meses un poco más del 40% de la población mayor de 18 años considera “bajo” el desempeño policial. Alrededor del 25% lo califica como “medio”, y cerca del 30% estima que es “alto”.

Particular importancia tiene el hecho de que en el segundo semestre del 2011, el 44,3% califican como “bajo” el desempeño de la policía. El 26% lo califican como “medio”, y el 29,7%, como “alto”.

En relación con junio del 2011, la percepción del desempeño policial ha variado en forma significativa, en especial en el desempeño “alto”. Esa categoría baja de 35,5% en junio a 29,7% en diciembre del 2011. Este cambio es estadísticamente significativo al 95% de confianza.

El mayor porcentaje de personas que consideran “bajo” el desempeño policial coincide en ese período con un aumento de la victimización (*delitos de robo y otros contra la propiedad*), un mayor nivel de inseguridad (que se mide a través de dos índices especiales, como son el *índice de temor* y el *índice de percepción de riesgo de ser víctima de delito*), con la creencia de que la delincuencia y la violencia en barrios y comunas es mayor que antes, y con una baja en las notas o calificaciones asignadas a las instituciones y autoridades a cargo de la seguridad pública y ciudadana, como describen los informes de las dos encuestas aplicadas en el año 2011¹⁶.

Como es natural, para comprender mejor el significado de las respuestas y la interpretación de este índice, se debe tener en consideración el contexto nacional y local. Una mirada ligera de los datos podría llevar a suponer que la baja en la percepción del desempeño policial puede estar contaminada por las protestas y demostraciones que se presentaron particularmente entre los meses de junio y octubre del 2011. Estos conflictos sociales llevaron en varias ocasiones a la alteración del orden público (protestas por problemas en educación, medioambiente, entre otros tópicos), en especial en cuatro comunas de Santiago y algunas capitales regionales, mas no en todo el país¹⁷. Pero la aplicación de la encuesta en sus dos versiones no coincide con los momentos más críticos de conflictividad social. También cabe recordar que el índice no se aplica a la población general, sino que se construye sobre la base



16 Ver: Fundación Paz Ciudadana (2012). Índice Paz Ciudadana-Adimark, noviembre-diciembre del 2011. Encuesta de victimización realizada en forma telefónica a 4.037 personas mayores de 18 años, que residen en hogares con teléfono en 25 comunas de la Región Metropolitana y 16 de otras regiones, realizada entre el 4 de noviembre del 2011 y el 4 de enero del 2012 (recuperado el 22 de febrero de 2012 de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20120116112051.pdf).

17 Más aún, a raíz de la publicación de la encuesta ENUSC 2011, que refleja un aumento de la victimización a nivel nacional de 28,2% a 31,1%, especialmente en la Región Metropolitana de Santiago (desde 29,5% a 35,1%), y, asimismo, un significativo aumento de la inseguridad y del nivel de la criminalidad en comunas y el país, las propias cifras del Ministerio del Interior y Seguridad Pública no permiten explicar –como han intentado afirmar algunas autoridades– que la criminalidad aumentó en Chile debido a las protestas estudiantiles, ya que la cobertura policial de algunas comunas fue redirigida a contener el orden público. No obstante, ni quienes han elaborado esa explicación (que no es más que una hipótesis), para justificar el quiebre de las tendencias y la agudización del problema de la inseguridad en el país, han aportado evidencia o información para demostrar o confirmar aquello. Tampoco la policía ha podido demostrar dicha afirmación. Para conocer los resultados de la última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) ver: http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/encuestasseguridad.php.

de preguntas dirigidas solo a víctimas que denuncian, es decir, que tuvieron un contacto efectivo con personal policial.

Ciertamente, el aumento de la victimización y la concentración de la revictimización en algunos territorios se detectaron bastante antes de las protestas, a través de la encuesta de la Fundación Paz Ciudadana¹⁸ y del cuestionamiento a la actuación de la policía en la mantención del orden público. De esta forma, si bien puede ser razonable pensar que esto podría contaminar el comportamiento del índice, no hay evidencia para hablar de una contaminación. Sin duda, el comportamiento del índice en la próxima medición dará luces confirmatorias.

Por una parte, al averiguar cuál es la relación entre índice de desempeño y las notas o calificación que hacen las personas de la labor de las dos policías, del cruce de ambas variables –desempeño y nota– se muestra una relación positiva, es decir, a mayor valoración del desempeño policial, entonces mejor nota.

Esto podría parecer no importante, pero en realidad demuestra que este índice tiene mayor poder explicativo que una nota (promedio) que el encuestado asigna sin considerar tres hechos que han demostrado ser clave: si ha tomado contacto a la hora de denunciar, su satisfacción con el trato recibido y su opinión sobre la labor de la policía en su territorio. Así, desde un punto de vista heurístico, orientado a la solución del problema, este índice tiene mucho más valor –utilidad y validez– que la valoración de la labor policial a través una nota. Es, sin duda, una vía más aconsejable para aproximarse a medir el desempeño de la policía desde la perspectiva de las personas.

5. Perfil de las personas que califican el desempeño de la policía

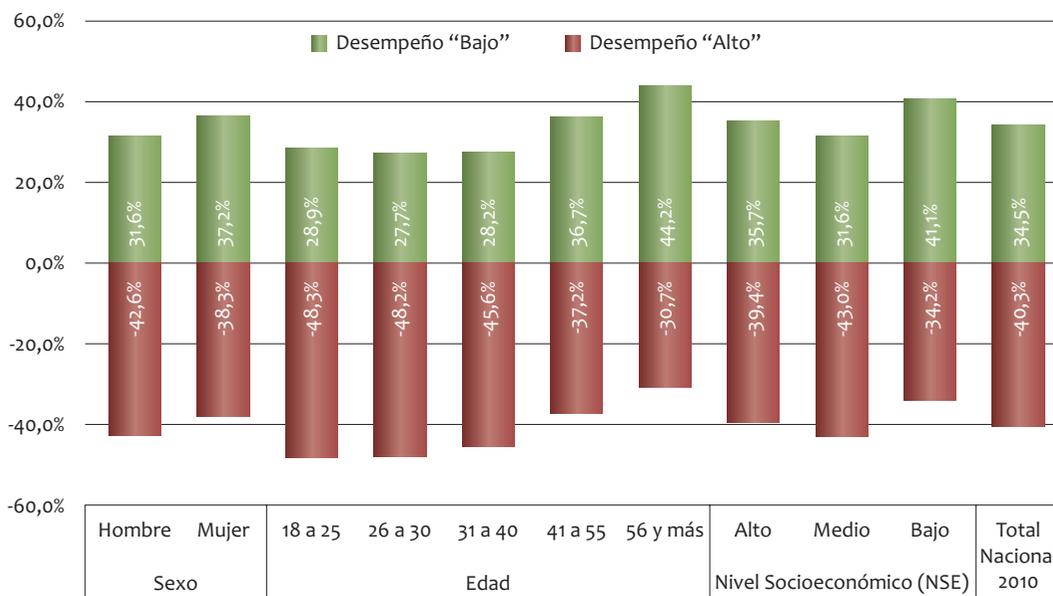
Más allá del contacto con la policía, el Índice de Desempeño Policial –desagregado según perfil del denunciante– revela diferencias importantes. En el caso del “desempeño alto”, según el género del encuestado, la diferencia es estadísticamente significativa, y se concentra en las mujeres. Algo similar ocurre con la edad (56 y más años) y el nivel socioeconómico bajo. Por su parte, en el caso del “desempeño bajo” la edad es significativa (en los tramos de 18 a 40 años) y nivel socioeconómico medio¹⁹ (gráfica 2).

De acuerdo con la distribución geográfica (comuna de residencia del denunciante), el Índice de Desempeño Policial varía muy significativamente según comunas del Gran Santiago y principales ciudades de Chile. En el año 2010, ciudades como Iquique (52,5%), Antofagasta (51,6%) y Osorno (49,6%) se ubican entre las tres con más alto porcentaje de personas que perciben como “bajo” el desempeño policial, mientras que Punta Arenas (49,6%), Valparaíso (47,5%) y Rancagua (46,4%) encabezan el ranking de las ciudades donde los porcentajes de “Desempeño Policial Alto” son más elevados (gráfica 3).

18 Ver: Índice Paz Ciudadana-Adimark, abril-junio del 2011, presentado el 19 de julio del 2011 en: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110719113352.pdf.

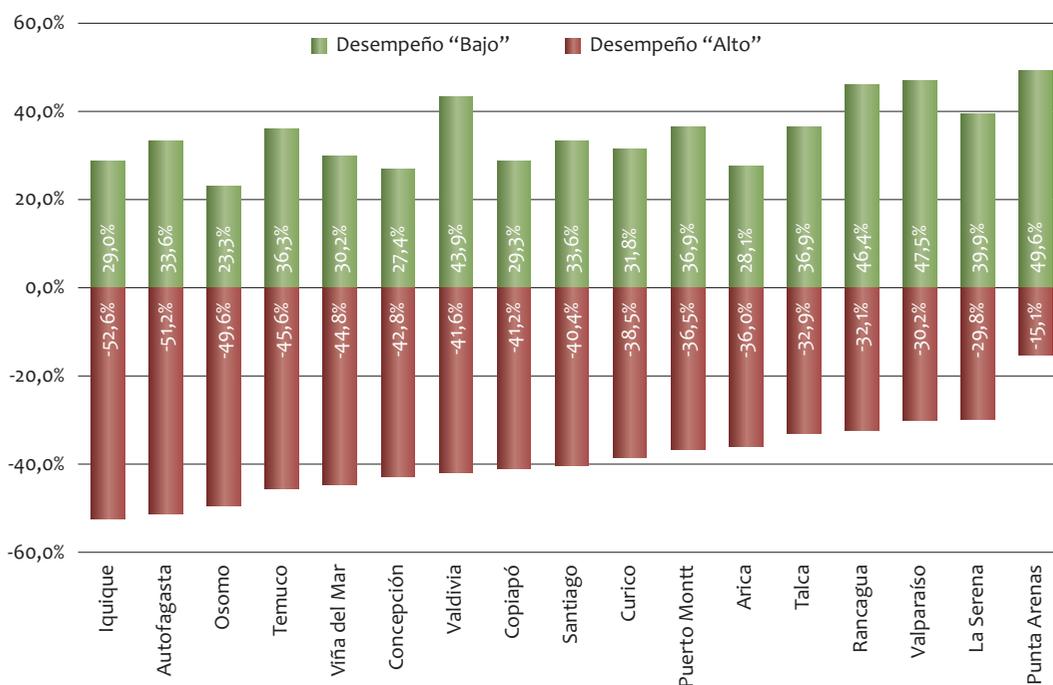
19 Los resultados se basan en pruebas bilaterales con un nivel de significación 0,05. Para cada par significativo, la clave de la categoría con la proporción de columna menor aparece debajo de la categoría con mayor proporción de columna.

Gráfica 2. Índice de desempeño policial, distribución según calificación alto y bajo, según perfil socioeconómico - Índice paz ciudadana - Adimark Gfk 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Índice Paz Ciudadana-Adimark Gfk, 2010

Gráfica 3. Índice de desempeño policial, distribución según calificación alto y bajo, según principales ciudades del país - Índice paz ciudadana - Adimark Gfk 2010

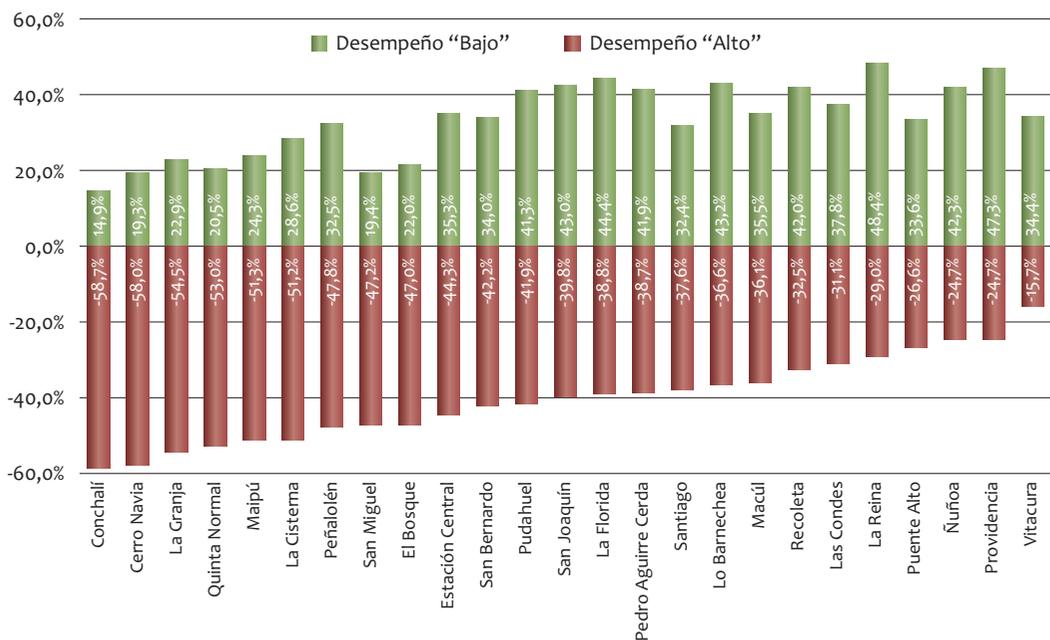


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Índice Paz Ciudadana-Adimark Gfk, 2010

Otra característica es que, según comunas del Gran Santiago (gráfica 4), el análisis desagregado muestra mayores diferencias en los porcentajes de ambas categorías. De esta manera, confirma que las apreciaciones focalizadas en territorios –tales como una comuna– o incluso unidades de

observación más pequeñas discriminarían aún más. Esto depende, por cierto, del tamaño de las muestras consideradas en la encuesta para ese nivel de observación.

Gráfica 4. Índice de desempeño policial, distribución según calificación alto y bajo, según comunas del gran Santiago - Índice paz ciudadana - Adimark Gfk 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Índice Paz Ciudadana-Adimark Gfk, 2010

En el Gran Santiago, en consecuencia, las comunas del sector poniente se ubican entre las seis con más alto porcentaje de personas que perciben como “bajo” el desempeño policial, mientras que las comunas del sector oriente –donde se ubican mayoritariamente hogares con mayores ingresos– encabezan el ranking de aquellas donde los porcentajes de “Desempeño Policial Alto” son más elevados.

De esta forma, el Índice de Desempeño Policial muestra una distribución desigual. La valoración del desempeño es muy distinta entre un territorio y otro y, en consecuencia, debe tomarse en cuenta a la hora de diseñar y evaluar estrategias policiales de acercamiento a la comunidad. No obstante, desconocemos aún los factores que explican estas diferencias. Con probabilidad la percepción de inseguridad y el nivel de temor podrían ser –junto con otros factores, tales como la calidad del servicio policial, el trato que reciben las personas, así como la “densidad policial” (policías por población residente y población flotante u ocasional en una comuna)– algunos de los factores que más inciden en el resultado del índice. Lamentablemente, la información disponible solo permite revisar el primer factor (nivel de temor).

El desempeño policial y el nivel de temor se relacionan en forma positiva (tabla 6). El Índice de Desempeño Policial se comporta de manera distinta según el nivel de temor de las personas. Así, a mayor temor, la evaluación de desempeño policial es más baja. Ciertamente, no es posible referirnos a la relación de causalidad. Pero, desde el punto de vista de la calidad de los servicios policiales, podemos afirmar que aquí hay un foco problemático, pues se trata de personas que muestran atributos comunes: han sido víctimas de delito, denuncian, se ubican en un rango de temor alto (índice) y califican como “bajo” el desempeño policial (índice).

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Índice Paz Ciudadana - Adimark GFK, 2010

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

Sin duda, el ideal aquí es poder examinar el desempeño policial considerando otras variables más allá del perfil del denunciante, según tipo de delito (la encuesta solo considera robos y otros delitos contra la propiedad), el lugar de ocurrencia, entre otros factores que pueden incidir, pero los N de la submuestra serían muy pequeños como para hacer inferencias estadísticamente respaldadas; por ello no nos referimos a dichos cruces, aun cuando se han hecho los cálculos.

6. Percepción del desempeño policial y conductas frente al delito

Si bien el Índice de Desempeño Policial se construye sobre la base de personas que fueron víctimas de robo o hurto y que, además, denunciaron, no es menos relevante explorar otras relaciones o situaciones que se asocian a la percepción del mal desempeño policial. Aquí estamos hablando de un “efecto contagio” y de sus consecuencias. En términos simples, hemos creído que en tanto en los contextos sociales de las personas existe una visión dominante de “bajo desempeño”, de igual manera se consolida la actitud y conducta de no reportar a la policía (crece la “cifra negra”) y autoprotgerse.

Como ocurre en otras dimensiones de la realidad social, sin duda existe un imaginario social o representación social del buen o mal desempeño de la policía. Este es muy distinto en cada territorio, ciudad, comuna o barrio. Es posible que eso contamine o incida en las actitudes y conductas relativas a la actuación de las personas frente al delito, ya sea desarrollando conductas de autoprotección o bien no denunciando, especialmente si el entorno social de las personas refiere un clima social o percepción dominante de “mal desempeño” de la policía, esto es, muchos opinan o estiman que la policía no hace bien su labor.

Es decir, ¿tiene la percepción del desempeño policial alguna relación con conductas particulares frente al delito, especialmente en personas que habiendo sido víctimas no denuncian (cifra negra), o que no han sido víctimas de delito?, ¿hay elementos que permitan fundar una hipótesis y estimar eventuales consecuencias de la experiencia de contacto de las personas con la policía y de los juicios y valoraciones que estas hacen sobre el desempeño de la policía? Estos interrogantes son tremendamente válidos e importantes, y sus respuestas podrían dar luces sobre la importancia y naturaleza de los esfuerzos que se deben realizar para mejorar la labor



policial, orientándola al ciudadano y al contacto entre los miembros de la policía y los usuarios de sus servicios. El análisis de los estudios de los años 2010 y 2011 muestra que ambas hipótesis son razonables y se apoyan en la evidencia estadística.

Según la unidad de observación, hay correlaciones inversas y directas entre “cifra negra” o no denuncia en hogares víctimas de robo, y el porcentaje de personas que califican “bajo” el desempeño de la policía en comunas de la Región Metropolitana y las principales ciudades de Chile. Ese es el resultado del análisis orientado a identificar y medir la relación entre ambas variables.

En el año 2010, en el caso de las comunas del Gran Santiago, el coeficiente de correlación²⁰ es positivo y alcanza a 0,606900642 entre las variables “desempeño policial bajo” y “cifra negra”, mientras que en las principales ciudades (incluido el Gran Santiago) el coeficiente de asociación es muy bajo (-0,215794192). Sin embargo, al considerar la variable “desempeño policial alto”, entonces se evidencia que la asociación es más fuerte y negativa (-0,53830301).

De esta forma, se puede afirmar que existe relación, pero esto no sucede de igual manera en todos los casos. En el Gran Santiago, la percepción de “bajo desempeño” es concomitante con la baja probabilidad de denunciar un delito, especialmente en algunas comunas, como son: Cerro Navia, La Granja, Conchalí, Maipú y La Cisterna, es decir, comunas del sector poniente de la ciudad.

En el caso de las principales ciudades del país, el análisis indica que la percepción de bajo desempeño no explicaría el comportamiento general de la cifra negra en la muestra nacional, pero en algunos casos –especialmente las ciudades de Iquique y Osorno– se ubican en la categoría de alto porcentaje de cifra negra y alto porcentaje de bajo desempeño policial. En consecuencia, esto lleva a pensar en la existencia de otras variables o factores clave, pero aún no sabemos cuáles.

En síntesis, ante el interrogante de si la percepción del desempeño policial se relaciona con alguna conducta particular frente a delito, en especial en personas que ha-

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

biendo sido víctimas no denuncian (cifra negra), la respuesta es afirmativa, principalmente en comunas del Gran Santiago y otros centros urbanos del país.

En cuanto la relación que pueda existir entre la percepción social sobre el desempeño policial y las conductas para evitar ser víctimas de delito, la encuesta arroja luces que confirman la necesidad de mejorar la calidad de los servicios, pues las personas que dejan de salir a ciertas horas o que dejan de ir a determinados lugares son las que mayoritariamente califican en la categoría de bajo desempeño policial²¹, como se muestra en las tablas 7 y 8.

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Índice Paz Ciudadana - Adimark GFK, 2010 Y 2011

Tabla 8. Relación entre medidas para evitar ser víctima de delito y percepción del nivel de desempeño policial (2010 y 2011)

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Índice Paz Ciudadana - Adimark GFK, 2010 Y 2011

El test de diferencia estadística, al comparar la calificación del desempeño policial, dejar de salir a ciertas horas y dejar de ir a ciertos lugares, es significativo. A partir de esto, se puede afirmar lo siguiente:

- Las personas que califican como “bajo” el desempeño de la policía con mayor frecuencia dejan de salir a ciertas horas (67,1% en el año 2010 y 80,8% en el 2011). Por el contrario, aquellos que menos dejan de salir a ciertas horas son los que califican como “alto” el desempeño de la policía (43,5% en el año 2010 y 29,8% en el 2011).
- Las personas que califican como “bajo” el desempeño de la policía con mayor frecuencia dejan de ir a ciertos lugares (69,9% en el año 2010 y 79,4% en el 2011). Por su parte, aquellos que menos dejan de ir a ciertos lugares son los que califican como “alto” el desempeño de la policía (42% en el año 2010 y 28,7% en el 2011).

De esta forma, se puede afirmar que existe relación, que hay elementos que permiten justificar la hipótesis y estimar eventuales consecuencias directas de la experiencia de las personas con la

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

policía, de sus juicios y valoraciones que hacen sobre el desempeño de la policía y el desarrollo de conductas para evitar ser víctimas y protegerse.

En síntesis, ante el interrogante de si la percepción de alto o bajo desempeño policial se relaciona con conductas específicas de autoprotección frente al delito, especialmente en personas que han sido víctimas y denuncian, la respuesta es afirmativa. Esto no debería sorprender, pero sí alimentar la convicción de que la percepción sobre la policía, derivada de la calidad del trato al ciudadano, es más decisiva que lo que se habría sospechado al inicio. En circunstancias cotidianas, la relación policía-ciudadano es, en consecuencia, un nicho que se debe trabajar.

Conclusiones

En Chile, donde se denuncian en promedio el 45% de los delitos, según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2008-2010), sobre el índice de percepción del desempeño policial, las opiniones de las víctimas sobre el trato que reciben de la policía es poco favorable, al igual que la opinión general acerca de la efectividad policial. Esto coincide con la observación de Van Dijk et al. (2008, p. 157).

Como en otros países de la región, persisten enormes vacíos de información, y es necesario y urgente impulsar estudios enfocados en la actuación de la policía. Mirar la policía desde la institución misma es muy distinto a mirarla desde la perspectiva de los beneficiarios. Las expectativas sobre el desempeño policial son diferentes.

Las políticas de prevención y control del delito tienen una característica particular, cual es que, según la experiencia de los últimos años, no se pueden abordar solo con una mirada, que desconozca la raíz subjetiva de los procesos involucrados en la construcción y mantención de la seguridad en los territorios. La interacción policía-ciudadano es una dimensión que no puede soslayarse. Las políticas gubernamentales y la labor policial –calificada con bajo desempeño– pueden traducirse en un fracaso si no se reduce la distancia y se gana en coherencia entre expectativas, ejecución y desempeño.

Si la policía no cumple bien su función, entonces los costos de la inseguridad, de la delincuencia y de las políticas de intervención son mayores, y las metas no se cumplen a cabalidad. Es preciso atender el campo “subjetivo” del servicio policial, pues las dimensiones psicosocial y sociopolítica, así como la pretensión de contar con policías calificadas con un buen desempeño, son decisivas en las estrategias de coproducción de la seguridad de las personas.

Entonces, medir el desempeño policial desde la perspectiva de los ciudadanos es una necesidad. No basta una mirada autorreferente, desde la propia policía. ¿El índice de percepción del desempeño policial es un indicador útil? Sí, pues permite focalizar esfuerzos y mirar la labor policial desde una perspectiva complementaria. Este índice muestra que la satisfacción de la ciudadanía con la actuación de la policía refleja problemas de diversa naturaleza, y que la percepción del desempeño tiene un rol determinante en la probabilidad de denuncia, asociándose al nivel de temor y las conductas de autoprotección. En consecuencia, la calificación que hacen los ciudadanos sobre la policía refleja la calidad de la interacción de los policías con los ciudadanos. Esta es una perspectiva de análisis que no puede soslayarse: no es un tema de mayor o menor importancia de recursos, no es uno de eficacia –desde la perspectiva policial–, es un problema

de calidad de servicio en el contexto de las políticas públicas de seguridad, que son necesarias en cada país, ciudad o territorio.

¿Qué podemos inferir, a modo de desafíos, de lo que se ha logrado averiguar? Las diferencias en los perfiles sociodemográficos, en las comunas del Gran Santiago y las principales ciudades de Chile y las asociaciones y correlaciones estadísticas que se han podido demostrar, deberían estimular la reflexión práctica sobre cómo superar las deficiencias e impactos negativos en el clima de inseguridad en los territorios. Sin duda, la calidad del servicio policial y el contacto entre las víctimas y los denunciantes seguirán siendo significativos, hasta el momento en que se emprendan esfuerzos para que el 44,3% de la población, que en diciembre del 2011 calificó “bajo” el desempeño policial, cambie de opinión. Sin duda, no se trata de una estrategia de marketing.

Chile, como otros países de la región, necesita transitar desde una producción de cifras sobre percepción y valoración de los actores e instituciones 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 sociopoliciales.

Sin duda, estudiar el desempeño policial desde la perspectiva y percepción ciudadana ayuda a corregir las estrategias de acercamiento a la comunidad, reducir la cifra negra o no reporte, mejorar la confianza en la policía y la seguridad de las personas y, definitivamente, satisfacer mejor la demanda de servicios policiales desde la perspectiva de los ciudadanos.

De esta forma, conocer entonces a las policías y examinar la calidad de su interacción con la ciudadanía es un imperativo, pues hay evidencia que sostiene que es un campo que precisa mejoras. Esta tarea es sustantiva para el éxito de las estrategias de seguridad. En tanto no se aborde esta dimensión, la policía tiene menos oportunidades de dejar de ser vista como parte del problema.

Entre los especialistas y diseñadores de políticas existe acuerdo en que no es posible mejorar o mantener los niveles de seguridad sin policías eficientes y eficaces, que entreguen servicios de calidad. Esto plantea, indudablemente, desafíos. Uno de ellos es avanzar en la ejecución y mejora de estrategias de prevención y control policial, asegurando el buen desempeño policial. Pero es más difícil aún en contextos en que, debido a los altos niveles de prestigio social, tanto la propia policía como las autoridades podrían convencerse de que ello no es necesario. Romper esta lógica paralizante no es fácil. Pero, como se demostró aquí, si esa relación (ciudadano-policía) se empieza a estudiar con un “índice de desempeño policial”, entonces arribaríamos a la conclusión –como lo hemos hecho aquí con datos de Chile– de que hay que priorizar el análisis de estas dimensiones de la gestión policial.

Bibliografía

Ahmad, N., Hubickey, V. & McNamara, F. (2011). La confianza en la Policía Nacional. En: *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2011* (N° 59). Recuperado el 20 de septiembre de 2011 de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/10859es.pdf>.

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

Benavente, J. & Turén, J. (2011). Determinantes, ocurrencia y denuncias de delitos en Chile: estimando la efectividad de la dotación policial. En: *Actas Sexto Congreso Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia* (pp. 123-139). Santiago, 23 y 24 de noviembre del 2010. Fundación Paz Ciudadana. Recuperado el 15 de diciembre de 2011 de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110712155643.pdf.

Cano, Ignacio (2002). La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial. Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago. Recuperado el 15 de febrero de 2012 de: http://www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=338

Cano, Ignacio (2003); Controle interno: as corregedorias de Polícia; en: *Quem vigia os vigias?. Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. J Lemgruber, L. Musumeci e I. Cano (Comp.). Rio de Janeiro, pp. 73 -119.

Carrión, F. (2007). Reforma policial: ¿realidad ineludible de una nueva doctrina de la seguridad? *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 2, pp. 5-22.

Corporación Latinobarómetro (2010). Informe 2010, Santiago, 126 pp.

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

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

Home Office (2006, June). *Police Workforce Modernization: Impact assessment of changes to workforce mix* (201 pp). London.

Jaschke, H. et al. (2007). *Perspectives of Police Science in Europe*. Final Report. European Police College, Bramshill.

Kahn, T. (2004). "Policía comunitaria: evaluando la experiencia de São Paulo", pp. 188-229. Hugo Frühling y Azun Candina (Eds.). *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur* (262 pp.). Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo.

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

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

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

National Research Council of the National Academies (2004). *Fairness and effectiveness in policing. The evidence* (pp. 217-251). Washington.

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

Organización de Estados Americanos (2008); La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades. Departamento de Seguridad Pública, Washington.

Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE (2008). *Guidebook on Democratic Policing* (46 pp.). SPMU Publication Series, Viena.

Porter, L. & Warrender, C. (2009). A multivariate model of police deviance: examining the nature of corruption, crime and misconduct. *Policing & Society*, 19 (1): 79-99.

Roberg, R., Kuykendall, J. & Kenneth, N. (2002). *Police Management* (pp. 165-173). Third Edition. Los Angeles: Roxbury Publishing Company.

Roberts, D. (2006). *Creating performance measures that work. A guide for executives and managers* (160 pp.). US Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services.

Salamanca, F. (2004). *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad* (43 pp.). Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Seligson, M. (Ed.) (2008). *Desafíos para la democracia en América Latina y el Caribe. Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-07* (312 pp.). Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Vanderbilt University.

Seligson, M. & Smith, A. (Eds.) (2010). *Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas* (189 pp.). Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Vanderbilt University.

Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P. & Bushway, S. (1998). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising* (pp. 19). Research in Brief. Washington: National Institute of Justice.

Subsecretaría de Carabineros (Subsecar) y Centro Internacional para la Prevención del Crimen (CIPC) (2008). *La medición del rendimiento policial* (84 pp.). Santiago.

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

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

Tudela, P. (2010a). Aportes y desafíos de las ciencias sociales y la antropología social a la organización y la actividad policial: una agenda en desarrollo. En: *Memorias del Primer Congreso Internacional de Ciencia de Policía* (2009) (pp. 179-224). Policía Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado el 20 de agosto del 2011 de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110509160628.pdf.

Tudela, P. (2010b). Cultura policial y control interno. *Revista Estudios Policiales*, N° 7: 74-107. Recuperado el 20 de febrero del 2012 de: http://www.asepol.cl/spa/areaExtension/internas/pdf/numero_7/07tudela.pdf.

Tudela, P. (2011a). La evaluación de la labor policial preventiva. Logros y aprendizajes recientes. En: Alejandra Lunecke y Rosa María Olave (Eds.). *Seguridad ciudadana y políticas de prevención local en América Latina* (pp. 243-294). Santiago, ACHIM, UAH y CIPC. Recuperado el 10 de noviembre del 2011 de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110603154029.pdf.

Tudela, P. (2011b). *Policía, accountability y control interno: líneas de acción para un mejor desempeño policial* (156 pp.). Santiago, Fundación Paz Ciudadana. Recuperado el 20 de septiembre del 2011 de: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110825161031.pdf.

U.S. Department of Justice (2001). *Principles for promoting police integrity. Examples of promising police practices and policies*. Recuperado el 20 de julio del 2009 de: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf>.

Van Dijk, J., Van Kesteren, J. & Smit, P. (2008). *Victimización en la perspectiva internacional* (284 pp.). Resultados principales de la Enicriv y Enecris 2004-2005, Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), UNDOC, UNICRI y otros, México.

Waller, I. (2008). *Menos represión, más seguridad: verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia* (182 pp.). México: Ubijus Editorial.

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