

## **Experiencia de accountability en la Policía de Investigaciones de Chile (2004-2007): Lecciones y retos**

Arturo Herrera Verdugo  
Director General  
Policía de Investigaciones de Chile

Santiago, Septiembre de 2007.

### **Introducción**

Durante las últimas décadas los asuntos sobre seguridad pública adquirieron una importancia política relevante en gran parte de América Latina a raíz del creciente clima de inseguridad ciudadana. El aumento en las tasas de delincuencia y violencia, así como la inseguridad subjetiva, están provocando un gran malestar social que afecta potencialmente la gobernabilidad, dañando la imagen de las democracias y sus instituciones.

La policía es una de las instituciones más importantes en una sociedad, pues contribuye a la seguridad de los ciudadanos, a la sostenibilidad y garantía del orden democrático y al cumplimiento del imperio de la ley. No obstante su amplio campo de responsabilidad y trabajo cotidiano, es una institución poco conocida y, además, estigmatizada por la sociedad a raíz de problemas de ilegalidad, falta de profesionalismo y el irrespeto de los derechos humanos y ciudadanos.

El control social sobre una policía y el accountability policial constituyen, entonces, las principales vías de desarrollo para la legitimidad y el capital social en una policía. Para este efecto, la experiencia internacional –centrada principalmente en policías y modelos anglosajones- revela que se deben reunir –más allá de la voluntad política e institucional- diversas situaciones, mecanismos y procesos, es decir, se requieren condiciones externas e internas propicias para el desarrollo de escenarios que facilitan la construcción de una relación de confianza, credibilidad y cogestión de seguridad. Esto es parte de las tendencias más reciente en materia de gestión de políticas públicas de seguridad.

En Chile los niveles de credibilidad y confianza en las policías, los niveles de satisfacción ciudadana con los servicios policiales y la forma como la sociedad se explica la inseguridad derivada del crimen y la violencia, reflejan una enorme legitimidad social de la policía.

En efecto, una reciente encuesta nacional realizada durante el primer semestre de 2007 por una organización privada -Fundación Paz Ciudadana- (con una muestra de más de 12 mil casos y un margen de error inferior a 0,9%), destaca que los personas valoran positivamente tanto a Carabineros como a la Policía de Investigaciones de Chile (nota 5 en una escala de 1 a 7, siendo 4 el límite inferior de reprobación), ubicándolas entre las dos primeras con mayor valoración y legitimidad social entre las instituciones del sector. En esta misma línea, la II Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, realizada el 2005 (con una muestra de 19.875 personas, con un margen de error inferior a 0,57%), destacaba en ese momento que sólo un 11,6% y un 11,5% de los encuestados evaluaban negativamente a Carabineros y la Policía de Investigaciones, respectivamente, en su desempeño ante la seguridad ciudadana. A su vez, sólo un 14,4% y un 15,8% declaró desconfiar de la policía.

Por cierto, se trata de tendencias observadas en el tiempo a través de diversas mediciones. ¿Cómo se llega a esto?, ¿es esto fruto de condiciones excepcionales o resultado de actuaciones sistemáticas vinculadas al estilo y la gestión policial?, ¿qué aprendizajes y enseñanzas se pueden extraer del caso chileno?, ¿qué aportes se pueden hacer respecto a cómo construir niveles adecuados de legitimidad y capital social y reducir el riesgo y la probabilidad de que la policía sea o pase a ser una variable fundamental de la inseguridad ciudadana?

En Chile destacan condiciones propicias para que las policías hayan incursionado con éxito en el campo de la legitimidad y el capital social policial. Sin duda, existen distintas variables y circunstancias relevantes.

En términos generales, destaca -por un lado- la reconceptualización de seguridad, que es un elemento a valorar, por cuanto la seguridad pública y ciudadana no se asume hoy como ámbito institucional restringido a la esfera policial. Por el contrario, este campo se estructura progresivamente como un espacio socio-policial en el cual la comunidad adquiere progresivamente un nuevo rol y pasa a ser un sujeto fundamental.

Por el otro, un importante estímulo dirigido a impulsar cambios de orientación y enfoque en las policías en materia de modernización, reconociendo a la ciudadanía y la comunidad como los principales destinatarios o usuarios de la actividad policial (enfoque en el usuario), acrecentando la transparencia y el control externo junto a la eficacia y la calidad de los servicios como principales referentes de los estándares de desempeño policial.

De esta forma, en correspondencia con procesos de modernización y cambio social, la experiencia de la Policía de Investigaciones puede ser de enorme utilidad a fin de identificar buenas prácticas y modalidades de accountability policial. Aquí se destacan algunos aspectos relativos al funcionamiento y la evaluación de procedimientos plausibles de actuación que facilitan la responsabilización y la rendición de cuentas de la policía.

Los esfuerzos se han concentrado en la investigación multidisciplinaria orientada a mejorar los estándares de eficacia policial apoyados en una mejor distribución de los recursos humanos, la capacitación, el desarrollo y la aplicación de la deontología policial y la ética social, el empleo intensivo de información y tecnología, la optimización de la planificación, el control interno y la política de transparencia institucional, entre otras.

## 1.- Contexto socio-policial

¿Qué circunstancias pueden calificarse como el punto de partida de un proceso progresivo de construcción de legitimidad y capital social?

En 2002 un estudio realizado por el Ministerio del Interior de Chile<sup>1</sup> se consultó a las personas residentes en la Región Metropolitana, la más poblada del país (41%), cómo valoraban el desempeño de la Policía de Investigaciones en seguridad ciudadana. Un 37% respondió “bien” y un 51% opinaba que su opinión sobre la calidad del servicio era “muy favorable” o “favorable”. Sin embargo, un 73,9% señalaba que conocía poco a nada a la Policía de Investigaciones. Más aún, un 73,7% afirmaba desconocer la principal estrategia de policiamiento preventivo situacional en ese momento (Plan Antidelincuencial Selectivo, hoy conocido como Servicio Preventivo de Control de Identidad).

El nivel de desconocimiento sobre esta policía no era una sorpresa, pues ya antes otro estudio del Ministerio de Interior -realizado en 1999- revelaba que sólo un 30% estimaba correctamente el número de detectives que integraban la institución. Un 61,3% señalaba que la principal característica personal que debía tener un detective para ser un buen policía era la “honestidad”, mientras que un 16,7% destacan la “inteligencia” y el 16,2% subrayaba que debía contar con “respaldo legal”. Sólo un 6,3% destaca la necesidad de poseer “conocimientos científicos”.

Entre el 2000 y el 2002 los estudios de opinión del Ministerio del Interior van revelando progresivamente una reducción de la valoración social. Así, la evaluación positiva en seguridad ciudadana disminuye entre el 2000 y el 2001, en tanto, la opinión sobre la calidad del servicio (muy favorable) desciende desde 1999 y el nivel de conocimiento se reduce significativamente entre 1999 y el 2001.

Por su parte, la valoración que la sociedad hacía de una policía era una materia también abordada en estudios de opinión que realizaban organismos privados, como la Fundación Paz Ciudadana. La encuesta de mayo de 2000 revelaba, por ejemplo, que la ciudadanía le asigna una nota 4,7 a la policía civil y que, entre diversas variaciones, ésta bajaba a 4,6 en noviembre del 2002.

De esta forma, los pocos elementos de juicio indicaban una reducción de la legitimidad social.

Esta reducción de la legitimidad social de la policía se vincula con una crisis que afectó a ambas policías producto de la inapropiada respuesta y reacción policial frente a un caso de homicidio en serie en una localidad del norte de Chile (Alto Hospicio, Iquique, Primera Región), donde una decena de jovencitas fueron sistemáticamente secuestradas violadas y asesinadas por un psicópata.

Debido a ello -el enorme cuestionamiento a la eficacia y el profesionalismo de ambas policías- el entonces Presidente de la República, Ricardo Lagos, dispuso un conjunto de 20 instrucciones (*Veinte Medidas para Mejorar la Justicia y la Seguridad Ciudadana, Octubre de 2001*) entre las cuales tres se refieren a la medición de la eficacia policial, posibles indicadores y la forma de calificar al personal:

- (a) Establecer indicadores de gestión y evaluación de la actuación policial frente a la delincuencia y el trato con la comunidad;

---

<sup>1</sup> El estudio del año 2002 aborda un universo compuesto por hombres y mujeres, mayores de 18 años, que habitan en las 52 comunas de la Región Metropolitana, donde reside casi el 41% de la población nacional. El margen de error es de 2%.

- (b) Fijar metas de prevención y control de la criminalidad por unidades y reparticiones policiales. Queremos que esta fijación de metas sea libre, definida por cada una de las unidades y reparticiones, pero que exista la capacidad de control respecto del cumplimiento de las mismas; y,
- (c) Realizar auditorías de gestión policial y cuentas públicas en forma trimestral ante los municipios y los vecinos, en función de indicadores como el tiempo de respuesta a las demandas y solicitudes ante la policía, índices de protección poblacional, oportunidad en la acción y vinculación con la comunidad.

Con estas medidas, el poder político obligó a que ambas policías cuenten con objetivos, metas y plazos conocidos y que debían disponerse a realizar cuentas públicas o reuniones con las autoridades locales para explicar los avances, logros y dificultades de su trabajo.

De esta forma, un factor clave que desencadena el accountability policial en Chile es, precisamente, una crisis de legitimidad social. Sin embargo, puede advertirse que esto no es suficiente. Se requiere de liderazgo y visión tanto para ligar responsabilización, transparencia y gestión por resultados, como para -al mismo tiempo- no confundir la respuesta policial con publicidad y marketing, en el ánimo de mejorar o lavar la imagen institucional.

Son necesarios, entonces, procesos y cambios sistemáticos y sustentables en materia de filosofía o doctrina de trabajo, gestión de información y un realineamiento organizacional en función de facilitar y promover la transparencia y la probidad funcionaria.

## **2.- Perfil de la policía civil**

La Policía de Investigaciones de Chile es una institución de carácter civil, que tiene como función principal -pero no única- investigar y aclarar delitos ya perpetrados, a fin de establecer quiénes fueron sus participantes; establecer las condiciones y circunstancias en que se originaron; recolectar las evidencias y pruebas, y detener a las personas involucradas, entregándolas a la justicia.

Específicamente, el artículo 4° de la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile (DS 2460 de 1979) establece que su misión fundamental es investigar los delitos de conformidad a las instrucciones que al efecto dicte el Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones que en virtud de la ley le corresponde realizar sin mediar instrucciones particulares de los fiscales.

Por su parte, el artículo 5° agrega que corresponde en especial a la Policía de Investigaciones de Chile:

- (a) Contribuir al mantenimiento de la tranquilidad pública;
- (b) Prevenir la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la estabilidad de los organismos fundamentales del Estado;
- (c) Dar cumplimiento a las órdenes emanadas del Ministerio Público para los efectos de la investigación, así como a las órdenes emanadas de las autoridades judiciales, y de las autoridades administrativas en los actos en que intervengan como tribunales especiales;
- (d) Prestar su cooperación a los tribunales con competencia en lo criminal;

- (e) Controlar el ingreso y salida de personas del territorio nacional;
- (f) Fiscalizar la permanencia de extranjeros en el país;
- (g) Representar a Chile como miembro de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL); y,
- (h) Dar cumplimiento a otras funciones que le encomienden las leyes.

La organización cumple estos objetivos siguiendo las máximas de *“investigar para detener”* e *“investigar para esclarecer”*, con el propósito de obtener la verdad criminalística y aportar eficazmente al desarrollo de las diligencias de los fiscales Ministerio Público, en el marco del sistema procesal penal vigente en el país.

En este contexto, destacan los activos de la institución, que se anclan en los conceptos de *policía científica, coadyuvante central en la administración de justicia, el respeto de la ética y los Derechos Humanos, su vocación de servicio público, así como en la cohesión y solidaridad interna.*

Los productos o servicios que prestan con excelencia a sus usuarios se inscriben en cuatro áreas de servicio estratégicas:

- (a) Investigación Criminal;
- (b) Prevención Estratégica;
- (c) Control Migratorio y Seguridad Internacional; y
- (d) Seguridad Pública y Ciudadana.

En el área de la *“Investigación Criminal”* nos hacemos cargo de la investigación de los delitos y de todas aquellas prestaciones especializadas que permiten la criminalística y la criminología y se privilegia la actuación de detectives y peritos en las labores operativas, mejorando la calidad y tiempo de respuesta de la investigación, así como los procesos de coordinación con sus clientes principales. Esto supone ser un valor permanente en el nuevo sistema procesal penal, contribuyendo a la justicia y los derechos de las personas.

La *“Prevención Estratégica”* es un área de servicio que promueve la contención de la delincuencia organizada y compleja por la vía de la focalización en territorios y grupos más vulnerables y de mayor prevalencia delictual. Esto apunta a servicios que relevan el perfil de una policía con capacidad de anticipación sobre la base de desarrollar la inteligencia criminal y gestión de la información (*intelligence led policing*), orientada a controlar ilícitos que afectan actividades sensibles para el desarrollo de nuestro país y el disfrute del derecho a seguridad de las personas, como son el narcotráfico, delitos medioambientales, delitos económicos, y otros derivados del crimen organizado.

El área de *“Control Migratorio y Seguridad Internacional”* involucra servicios policiales dirigidos a maximizar la capacidad y las competencias para anticiparse a posibles acciones criminales que eleven el nivel de riesgo de nuestro país, como el bioterrorismo de las exportaciones, cybercrimen, etc., derivados de organizaciones criminales que pretendan actuar por vía del tránsito de individuos o la instalación y operación desde nuestro territorio, vinculando a la Policía de Investigaciones con otras fuerzas policiales del mundo en funciones de coordinación y cooperación internacional.

En el área de la “Seguridad Pública y Ciudadana” nos hacemos cargo de las demandas derivadas de la inseguridad objetiva y subjetiva y respondemos a la obligación de contribuir a mantener un clima social que permita el ejercicio de los derechos y el desarrollo humano. Aquí buscamos entregar un servicio y atención oportuno y de calidad al ciudadano, desarrollando un fluido contacto con la comunidad y sus autoridades, prestando apoyo a las víctimas, mejorando la atención a los denunciantes, fiscales, declarantes, extranjeros, entre otros; y llevando a cabo acciones de acercamiento y solución de problemas para la prevención secundaria u orientada a grupos vulnerables.

Áreas Estratégicas de Servicio				
	Investigación Criminal	Prevención Estratégica	Control Migratorio y Seguridad Internacional	Seguridad Pública y Ciudadana
Área de preocupación	-Esclarecimiento de delitos  -Calidad de la investigación	- Gestión de la información  - Inteligencia criminal	- Migraciones - Extranjería - Terrorismo internacional - Tráfico ilícito - Delincuencia organizada transnacional	- Acercamiento a la comunidad  - Focalización y sistematización de la labor de prevención secundaria
Clientes principales	Ministerio Público y Tribunales de Justicia	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior, INTERPOL, Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio del Interior y Gobiernos Locales
Objetivo	Validarse como policía investigativa de alto desempeño científico-técnico	Posicionarse como organización policial capaz de prevenir el crimen organizado y delitos complejos	Validarse como referente regional e internacional para la lucha contra el delito transnacional y transfronterizo	Posicionarse como organización policial que contribuye a reducir la inseguridad objetiva y subjetiva

De esta forma, la policía civil cuenta con diferentes usuarios a los que se dirige su oferta de productos-servicios. En este caso en particular, de acuerdo a la normativa vigente se trata de los diferentes actores integrantes de las instituciones que componen el sistema de administración de justicia penal en Chile (Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, Tribunales, etc.), el sistema de administración de la seguridad pública y ciudadana (Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Gobiernos Regionales, Provinciales, Comunales y comunidades locales) y autoridades administrativas (Gobierno de Chile y Ministerio de Defensa Nacional).

Para el cumplimiento de la misión en el año 2007 esta policía es integrada por un total de 7.482 funcionarios (16% de las Fuerzas de Orden y Seguridad del país). De estos:

- 3.970 integran la Planta de Oficiales Policiales (un 90,6% se desempeña en labores operativas).
- La Planta de Oficiales de los Servicios está compuesta por 150 funcionarios que se desempeñan en las áreas de justicia, sanidad, finanzas y administración.
- La Planta de Apoyo Científico-Técnica se compone de 299 profesionales.
- La Planta de Apoyo General consta de 2.140 funcionarios.
- El personal femenino alcanza a un total de 1.609 funcionarias (21,5%), distribuidas en todos los escalafones.

La relación entre el número de habitantes por investigador policial para el año anterior es de sólo 1 detective por cada 4.352,4 habitantes a nivel nacional y de 1 detective operativo por cada 4.715,8 habitantes, aumentando esta brecha con respecto a los años anteriores.

En el primer semestre del año 2007 la Policía de Investigaciones de Chile posee 27 Complejos Policiales y 98 Cuarteles, totalizando 125 instalaciones. Estos albergan 197 Brigadas Operativas (82 Brigadas de Investigación Criminal y 115 Brigadas Especializadas). A estas instalaciones se agregan 47 Avanzadas terrestres, aéreas y marítimas (29 Avanzadas Fronterizas; 11 Controles Migratorios de Aeropuerto; 6 Avanzadas Policiales y 1 Avanzada Portuaria). Esta infraestructura le permite prestar servicios con una cobertura en 85 comunas de todo el país (24,9% de las 346 comunas).

### 3.- Enfoque y doctrina

Sin duda, el accountability policial supone convicciones. Desde el punto de vista del impacto de los distintos modelos y mecanismos de control, en general se tiende a citar el aumento de la confianza y la reducción de conductas policiales desviadas.

Sin embargo, la literatura que confirme una estrecha relación entre legitimidad social y rendición de cuentas, responsabilización y transparencia es aún escasa. Hay evidencia, y parece al mismo tiempo razonable, que lleva a pensar y sostener que, en ese sentido, se trata de una hipótesis bastante plausible. Como destaca Miller (2002: 3), la vigilancia civil no constituye una garantía de legitimidad en la actuación policial futura, pero ayuda a ello.

Estas convicciones van desde el enfoque y fundamentos hasta el sentido práctico de cómo se introducen procesos y mecanismos apropiados.

En su significado más amplio, para la Policía de Investigaciones de Chile accountability es hacer que el personal policial y la organización en su conjunto sean responsables por su desempeño, medido lo más objetivamente posible, informando sobre su quehacer y dejar que la sociedad se forme un juicio informado y crítico sobre su actuación.

De esta manera, accountability dice relación con un *nuevo trato* entre la policía, la ciudadanía y sus autoridades. Este cambio en la modalidad de relacionarse debe demostrarse, es decir, debe ser una actividad policial con base en pruebas reconocidas y aceptadas socialmente.

Así, se trata de un concepto que va más allá de una definición legalista, y que trasciende el combate contra la corrupción policial y el abuso, como factores tradicionales que pueden explicar bajos índices de legitimidad social. En efecto, se debe evitar incurrir en el error de ceder a la tentación de presumir que los tradicionales mecanismos internos de control en las policías son suficientes, es decir, que los sistemas y mecanismos de justicia civil o militar, según sea el caso, o que los sistemas de disciplina interna, así como la entrega dirigida de un cierto tipo de información a los medios de comunicación, bastan para garantizar un clima de confianza en las policías y la legitimidad y el capital social. Una rápida mirada a nuestro entorno regional permite sostener que, a pesar de los mecanismos existentes de control social sobre la policía y de su “buen” funcionamiento, el clima de inseguridad –muchas veces alimentado por una actuación policial desacertada– sigue existiendo y, en algunos casos, aumentando.

Sin duda, avanzar en la dirección correcta es fruto de un proceso de maduración colectiva, en el cual los integrantes de una organización policial deben progresivamente convencerse de la importancia, necesidad y ventajas que representa esta “apertura”. Se trata, en definitiva, de un enfoque o filosofía que inspira y promueve el desarrollo de mecanismos a través de los cuales la policía y la sociedad se convierten en una institución y en comunidad que aprende a través del diálogo, el respeto y la confianza mutua.

Esto es importante, porque se debe actuar más por convicción que por obligación. Esta actitud y sus actividades trascienden las connotaciones equivocadas y limitadas que reducen sus dimensiones al control y el castigo.

Desde hace unos años a la fecha, la visión que inspira a esta institución policial se sustenta en la convicción de que una policía moderna es aquella que apuesta a mejorar sus limitaciones y debilidades, con transparencia y mejores resultados, buscando generar certezas, aspirando a ser más creíble y más confiable ante la sociedad, procurando entregar un servicio de calidad. Ello ha quedado demostrado en diversos instructivos internos y mecanismos que se diseñan e instalan para ese efecto.

A lo anterior se agregan otros tres *elementos de convicción*.

- Por un lado, el convencimiento de que la modernización de la gestión pública, la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana y los nuevos paradigmas de gestión policial, son tres referentes ya instalados en el entorno de la gestión de las actuales organizaciones policiales y deriva en términos como: cambio policial, gerencia y liderazgo, calidad de servicio, gestión por resultados, entre otros. Estos son referentes que se van asimilando progresivamente en la visión y las expectativas del liderazgo policial. Es decir, la visión dominante se ancla en una postura favorable de quienes se deben desempeñar como jefes policiales.

- Por otro lado, la certeza o creencia de que las organizaciones policiales no se desarrollan al margen del escenario que las envuelven y que, en consecuencia, deben cambiar, tal como lo hace su entorno social y político. No puede ser motivo de sorpresa sostener aquí que, en los albores del siglo XXI, las policías enfrentamos una encrucijada, derivada de la necesidad de asumir nuevos términos de referencia para la gestión policial y un ethos laboral distinto, favorable a la modernización y al cambio de modelos de gestión policial. Por lo tanto, nuestro desafío no sólo consiste en forjar policías más eficaces y profesionales, sino que también más transparentes, creíbles y confiables a los ojos de la sociedad y sus autoridades.
- Finalmente, la modernización de una policía exige una especial vocación por la transparencia, disposición al escrutinio público y diálogo con todos los sectores de la sociedad. Es por ello que todo policía debe reconocer en cada ciudadano tanto al beneficiario de sus tareas y servicios como a su propio juez.

#### **4.- Modernización policial como materia de interés público**

Desde el 2006 la Policía de Investigaciones de Chile cuenta con una estrategia de desarrollo y un plan de modernización transparente, definido en sintonía con las autoridades del país, de conocimiento público y de fácil acceso ([www.policia.cl](http://www.policia.cl)), el cual incentiva el accountability y asume como valor y propósito la legitimidad social de la policía. En el documento que consolida la visión, el enfoque, los componentes, los mecanismos de supervisión y los plazos y metas, es posible conocer las directrices, orientaciones y objetivos que dan origen a los 12 programas y 25 proyectos que lo componen y que tienen por finalidad promover cambios de proporciones en la cultural laboral, el desarrollo tecnológico y la actualización de habilidades y competencias del personal.

En efecto, el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2004-2010, instituido a través de la Orden del Director General N° 2.088 el 20 de enero del año 2006, asume el compromiso de ofrecer a la sociedad chilena un mejor servicio policial investigativo a través de la incorporación de procesos de planificación modernos y conceptos de administración actualizados (PICH 2006: 31), como son:

- (a) Gestión por resultados;
- (b) Calidad;
- (c) Eficacia y Eficiencia;
- (d) Transparencia y Cuenta Pública;
- (e) Ética Pública;
- (f) Perfil Científico - Técnico;
- (g) Credibilidad;
- (h) Planificación y control de gestión;
- (i) Liderazgo y capital humano.

A su vez, la modernización y el desarrollo policial concibe un componente de accountability, por cuanto se funda en la convicción de que la modernización policial involucra tanto el perfeccionamiento de sus capacidades, en función de una mayor eficiencia y eficacia, como también una especial mirada sobre la forma en que ésta se desenvuelve. En esencia, se trata de una actuación orientada por la certeza de que una alianza entre la policía y la comunidad es “más productiva”, para abordar problemas y conflictos cuya solución no radica en la exclusiva actuación de la propia organización, como es el caso de la inseguridad ciudadana, y la convicción de que es necesario contar con fuerzas policiales con altos estándares de calidad y confianza ciudadana. Aquí son claves conceptos, tales como: coalición, co-producción para la seguridad e intersectorialidad de las políticas públicas. Estos, entre otros, han llegado a ser principios fundamentales.

Lo anterior se traduce en una promesa de cambio y desarrollo sujeto a monitoreo y escrutinio público.

Esta se expresa en la fijación de un horizonte de la transformación institucional que se establece en el 2010. La búsqueda de calidad y un mejor desempeño en la policía, procurando un “país más justo y seguro”, constituyen la propuesta de valor y la variable positiva. Así se describe en su visión, que postula y ambiciona lograr un estándar de policía de alto rendimiento (PICH 2006: 30).

Al respecto, cabe precisar que en el contexto de la modernización policial, la misión institucional no se ve afectada. Por el contrario, ella es reinterpretada a la luz del nuevo contexto y los desafíos del entorno. De esta forma, la misión de la institución no es distinta de lo que su Ley Orgánica establece. Permanece intacto el gran objetivo de investigar los delitos, pero se revitalizan otros definidos en la Ley Orgánica (D.L 2.460 de 1979).

Así, en el contexto de su modernización, la Policía de Investigaciones de Chile presenta una misión renovada, la que está contenida en la siguiente definición:

*Dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, a través de una investigación profesional y especializada de los delitos, de la inteligencia criminal, del control migratorio y de la cooperación internacional, apoyando la generación de condiciones básicas para la tranquilidad ciudadana que permitan el desarrollo económico, político, cultural y social de Chile.*

No obstante, detrás de esta declaración existen premisas que sustentan la filosofía de la modernización que se busca, conformando el horizonte conceptual del proceso, y que a continuación citamos (PICH 2006: 24-25):

- (a) Un Estado y una Policía de Investigaciones de Chile más moderna no es sólo más eficaz y eficiente, también debe ser más transparente y estar en sintonía con la sociedad. La comunicación permanente desde la ciudadanía a la policía y desde ésta hacia la sociedad son dimensiones ineludibles de un proceso de modernización.
- (b) Es fundamental concebir el Estado y la Policía de Investigaciones de Chile como un instrumento al servicio de las personas. Así, la eficacia y la eficiencia de la gestión pública son sólo valores instrumentales.

- (c) Modernizar el Estado y la Policía de Investigaciones de Chile significa dotarla de la capacidad de servir en forma más adecuada, conciliando los roles, funciones y objetivos del Estado con los conceptos, métodos y estilos de nuestra época.
- (d) La modernización de la gestión pública y de la Policía de Investigaciones de Chile es esencial para la erradicación de la marginalidad social y posibilitar el acceso a los bienes públicos, porque la demanda de servicios de justicia y seguridad se asocia a los servicios que el Estado y su policía entrega y produce, pues la investigación policial tiene relevancia social y comunitaria, constituyéndose en una herramienta para la solución de conflictos.
- (e) La gestión moderna del aparato público y de la Policía de Investigaciones de Chile tiene que ver con personas, con liderazgos que sean capaces de innovar y adaptar nuevas tecnologías organizacionales y de gestión, con recursos humanos capaces de emplear esas tecnologías, y con climas laborales que promuevan el desarrollo de los funcionarios, así como el logro de los objetivos institucionales.
- (f) El sentido más profundo de la modernización del Estado y de la Policía de Investigaciones de Chile radica en el tránsito gradual hacia un estilo de gestión orientado a los resultados y el servicio público de excelencia.

Más allá de las premisas antes descritas, también la modernización se ancla en preceptos que sobrepasan la dimensión tecnológica y sociopolítica y se ubican en el plano de las conductas.

En rigor, con la convicción de que una policía es una institución que, debido a la naturaleza de sus funciones profesionales, está permanentemente expuesta a diversos factores de riesgo con un indiscutido potencial corruptor y que ello constituye una de las más probables amenazas a la función policial, la deontología policial y la ética profesional pasan a constituirse en un pilar y componente fundamental. Por lo tanto, la modernización supone asumir que la organización necesita contar con reglamentos claros y, especialmente, con sólidas orientaciones morales que aseguren ante la sociedad el mantenimiento de su misión policial, y actuar consecuentemente.

Por tal razón, el enfoque sobre la modernización policial concibe la ética policial –que guía y orienta la conducta de todo el personal institucional– como fundamental, hundiendo sus raíces principalmente en la ética social (centrada en valores que promueven la convivencia social) y la deontología policial, así como en la ética pública (cuyo valor básico es la probidad).

Esto explica que sus principios y valores tengan por finalidad orientar las conductas públicas y privadas de los policías y colaborar a la construcción de relaciones sociales fluidas y respetuosas, teniendo a la persona humana como único centro de sus valores.

En consecuencia, la estrategia modernizadora pone en el centro de la gestión las modalidades y procedimientos de actuación policial, la calidad de la interacción entre la sociedad y su policía y la labor o eficacia institucional. Respecto de la Policía de Investigaciones de Chile, es importante destacar también otras dos directrices adicionales a la filosofía del accountability:

- (a) Primero, que se trata de una planificación estratégica transparente, pues sus contenidos son conocidos por la sociedad y sus autoridades; y,
- (b) Segundo, la gestión modernizadora está sujeta al escrutinio público.

Estos principios y directrices se llevan a la práctica por tres vías:

- (a) La existencia de mecanismos que permiten auditar la modernización policial, a través de un Consejo Consultivo del Plan Minerva;
- (b) La rendición periódica de cuentas con un enfoque descentralizado a través de las jefaturas locales y la responsabilización individual en torno a metas y desafíos; y,
- (c) La disseminación de informaciones de calidad sobre las actuaciones policiales y sus desafíos.

## **5.- Prácticas de accountability policial**

La experiencia de accountability de la Policía de Investigaciones no se basa en el desarrollo de procesos traumáticos y forzosos de responsabilización y rendición de cuentas por problemas de irrespeto de los derechos esenciales y brutalidad policial.

Esto explica que los ejes que han caracterizado el proceso desde el 2004 hayan tenido 6 líneas de acción como componentes sustantivos:

- (a) El desarrollo policial como objeto de responsabilización
- (b) Fijación de metas auditables
- (c) La rendición periódica de cuentas
- (d) Transparencia y gestión de informaciones
- (e) Probidad y control interno / externo
- (f) Buenas prácticas policiales

### **5.1.- El desarrollo policial como objeto de responsabilización**

La concepción del Plan Estratégico de la Policía de Investigaciones de Chile dista de concentrar la responsabilidad de su implementación en la Dirección General de esta institución.

En consecuencia, su implementación requiere de una nueva filosofía de trabajo horizontal fundada en vínculos colaborativos, liderazgos proactivos y compromisos transversales alineados tras una visión y un objetivo común. Para ello se congrega al Alto Mando y a cada uno de los actores institucionales con un fuerte énfasis en la responsabilización.

De esta forma, se promueve una estructura de gestión que despersonaliza el desarrollo institucional y concibe su implementación como una tarea colectiva que incumbe a cada miembro de la policía. También se sustenta en la convicción de que la ejecución del Plan Estratégico no debiese concentrarse y radicar en un grupo de personas distanciadas jerárquicamente del terreno de la praxis.

En esa esfera, la estructura del equipo de gestión tiene como objetivo alinear los esfuerzos humanos tras una visión común y conducir el proceso de modernización procurando establecer las condiciones necesarias para su adecuado desenvolvimiento, lo que involucra transitar desde la planificación teórica a la adquisición de compromisos concretos que recaerán en las Jefaturas responsables de llevar a buen término los proyectos, programas y planes emanados de la carta de navegación que supone el Plan Estratégico.

De esta forma, para la ejecución del Plan Minerva se establece un equipo de conducción compuesto por un Consejo Consultivo, un Comité de Gestión y una Secretaría Ejecutiva.

Estas constituyen una estructura de conducción y ejecución con base en dos ejes: la conducción y el control interno, por una parte, y la responsabilización ante las autoridades externas, por la otra.

El *Comité de Gestión* es el órgano técnico a cargo de la ejecución de los programas y proyectos que ejecutan las distintas Jefaturas de la Policía, controlando y supervisando las acciones y procesos internos que demanda el Plan Estratégico.

Las funciones del Comité de Gestión son:

- (a) Conducir el Plan Estratégico a través de encomendar programas, proyectos y tareas a las Jefaturas responsables de ejecutarlos, de acuerdo las cuatro áreas de servicio de la Policía de Investigaciones;
- (b) Controlar y supervisar las acciones y procesos internos emanados del Plan Estratégico;
- (c) Proponer y planificar las etapas que conformarán la puesta en marcha del Plan; y,
- (d) Definir la agenda de trabajo anual de acuerdo con el establecimiento de prioridades y jerarquías.

Este Comité de Gestión es integrado por representantes de la Subdirección Operativa, la Subdirección Administrativa, la Inspectoría General, la Jefatura de Personal, la Jefatura de Finanzas, la Jefatura de Educación Policial y la Plana Mayor de Análisis Criminal, y sesiona mensualmente.

Este *Comité de Gestión* se apoya en una Secretaría Ejecutiva, en el *Departamento de Análisis, Planificación y Desarrollo Institucional* (Dirección General), que aporta las directrices técnicas para el seguimiento y evaluación de los proyectos; un *Comité Gerencial* y una *Comisión Fiscalizadora Operativa* que aportan los insumos de información y monitoreo, ambos entes dependientes de la *Inspectoría General* (Orden N° 9 de la Inspectoría General, de 16 de mayo de 2007).

A su vez, la Secretaría Ejecutiva tiene como funciones:

- (a) Realizar el seguimiento de los acciones y planes emanados del Comité de Gestión;
- (b) Aportar sugerencias y redefiniciones en el proceso de implementación del Plan Estratégico;
- (c) Propender a la convergencia de visiones y horizontes estratégicos;
- (d) Proponer soluciones al Comité de Gestión en materias vinculadas a los nudos críticos de la institución; y,

- (e) Solicitar informes y estados de avance periódicamente a las Jefaturas encargadas de ejecutar los proyectos, programas y tareas emanadas del Plan Estratégico.

Por su parte, a fin de promover la transparencia y necesario ejercicio de accountability o control social externo en la administración pública, en abril del año 2006 se institucionalizó el Consejo Consultivo del Plan Minerva, compuesto por autoridades de los Ministerios de Defensa Nacional y de Interior, junto a organismos técnicos especializados de la sociedad civil, como la Fundación Paz Ciudadana, el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, el Presidente del Colegio de Periodistas de Chile y un Rector de una Institución de Educación Superior (INACAP). Este Consejo Consultivo sesiona 2 o 3 veces en el año.

Esta instancia se relaciona horizontalmente con el Comité de Gestión y la Secretaría Ejecutiva y se ocupa de supervisar el cumplimiento de las etapas y programas, y de validar las directrices y la agenda de la modernización.

De esta forma, las funciones de este Consejo son:

- (a) Validar permanentemente el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional;
- (b) Apoyar al Comité de Gestión en la implementación del Plan;
- (c) Entregar orientaciones, lineamientos y directrices que aporten a la consolidación del proceso de modernización; y,
- (d) Facilitar las condiciones externas de las cuales depende la implementación del Plan Estratégico.

De esta forma, la existencia de un *Consejo Consultivo del Plan Minerva*, integrado por autoridades, líderes de opinión y especialistas, asegura a la sociedad y a la autoridad participar e intervenir comprometidamente en un proceso que había sido asumido inicialmente “puertas adentro”, como si la modernización de la policía fuese sólo materia de ella. A nuestro entender, tanto la labor policial como su modernización son “cosa pública”, es decir, *res pública*.

Es por ello que se puede señalar que la figura de un Consejo Consultivo es una práctica innovadora en una institución policial. Éste, como en la empresa privada, se desempeña como el directorio que ejerce el control externo, la supervisión y la necesaria auditoría pública de los procesos internos, facilitando las condiciones y fuerzas externas que movilizan la adhesión político-social en pro de un objetivo común, como es construir una policía transparente, confiable y creíble.

## **5.2.- Fijación de metas auditables**

Con el propósito de potenciar la labor operativa y administrativa, mediante la Orden N° 9 del 31 de enero de 2004, la Policía de Investigaciones adoptó el concepto de “gestión por resultados” y se auto-impuso la obligación de responder a metas de gestión policial y compromisos institucionales. Estas metas se hicieron públicas, junto a sus respectivos modos de concreción.

Al respecto, cabe hacer presente que si bien la fijación de metas y la rendición de cuentas fueron elementos introducidos a fines del 2001 en el marco de las directrices gubernamentales como reacción a la crisis que provocó el “caso Alto Hospicio”, no fue sino hasta el 2004 que una policía en Chile hizo públicas sus orientaciones y retos.

De esta forma, ese año -por primera vez en el país- la policía civil asumía 7 metas vinculadas a la justicia y la seguridad ciudadana, testimoniando el compromiso público ante la sociedad y sus autoridades.

Adicionalmente, las 13 Jefaturas Regionales comprometían 80 “metas adicionales” relacionadas con los lineamientos estratégicos del desarrollo y modernización institucional. La introducción de estas dos prácticas cambiaron radicalmente la forma de medir los resultados de la labor policial y ambas se transformaron en un estímulo para el desarrollo y la superación de los índices de los años anteriores.

Esta innovación -que data del año 2004- ha sido trascendental y fue la antesala del proceso que abrió a la policía a concebir las actuaciones y la gestión sobre la base del mérito y la productividad, y nos ha ayudado a reorientar conscientemente la eficacia policial en función de las prioridades del diagnóstico sobre las necesidades del sistema penal chileno y de la calidad de la respuesta frente a las demandas ciudadanas.

El 13 de enero del año 2005, mediante la Orden del Director General N° 2.040, la Policía de Investigaciones de Chile ratifica su convicción sobre la importancia de una actuación en base a resultados, la rendición de cuentas y la transparencia como componentes fundamentales de una *gestión de calidad*, fijando 13 compromisos públicos para el período 2005-2006, vinculados a la justicia y la seguridad ciudadana, y que se miden a través de 22 descriptores e indicadores.

Las Metas Institucionales fueron renovadas o actualizadas en la Orden del Director General N° 2.135 del 11 de enero del año 2007 para los próximos dos años (período 2007-2008).

La información relativa al cumplimiento de metas se disemina a través de la página de internet institucional, una publicación, los medios de comunicación y reuniones con dirigentes y representantes de la comunidad.

No obstante, también se introducen prácticas orientadas a una rendición de cuentas de las jefaturas policiales. Durante el año 2006 se consolida la práctica iniciada el año anterior relativo a la fijación de metas de gestión y resultados de responsabilidad del jefe o jefatura, en el marco de la VII Jornada de Reflexión y Modernización Policial realizada el 24 y 25 de noviembre del año 2005. Desde ese momento, se introduce el monitoreo de la gestión individualizada de cada jefe superior, demostrándose de esta forma el compromiso con la modernización y los resultados policiales.

Esto se traduce en el hábito de evaluar los “compromisos personales de las jefaturas regionales, nacionales y administrativas” sobre la definición de propuestas que las propias jefaturas formulan y presentan al Director General. De esta forma, por segundo año consecutivo, los jefes son evaluados por sus logros individuales, lo que permite una calificación más justa y objetiva.

### **5.3.- La rendición periódica de cuentas**

La rendición de cuentas es una actividad que se materializa periódicamente a través de reuniones anuales en las cuales las jefaturas superiores de altas reparticiones y jefaturas emblemáticas se reúnen con las autoridades y la ciudadanía, a fin de facilitar el escrutinio sobre la actuación policial en un determinado período.

Esta práctica se instala a partir de enero del año 2004, transformando la tradicional ceremonia de aniversario institucional, basada muchas veces en un discurso autoreferente, en un acto o reunión con líderes de opinión y representantes de la sociedad civil. En esa ocasión el jefe policial informa y se responsabiliza de los logros y resultados alcanzados.

Para ello, la pauta de contenidos considera la entrega de una serie de informaciones que no sólo den cuenta del funcionamiento orgánico y administrativo de la policía, sino que también señalen aquellas metas futuras, aspiraciones y compromisos con la comunidad.

Así, más allá de contribuir a dar una visión pormenorizada de los objetivos permanentes y estratégicos de la institución, así como del estado de la gestión en el último año, también busca generar climas de trabajo favorables (conocimiento + actitud + voluntad) en el entorno (gobierno, medios y comunidad) y entre el personal de los distintos escalafones, grados y antigüedades) que la integran.

Dentro de estos aspectos se pueden mencionar:

- (a) Dar cuenta del grado de cumplimiento de las metas según compromisos asumidos;
- (b) Asumir compromisos con las comunidades locales, considerando las diferencias en el panorama particular de la inseguridad en cada realidad regional en el país;
- (c) Informar respecto a los avances investigativos relacionados con aquellos casos más emblemáticos, a partir de un conjunto de índices de actuación policial;
- (d) Dar cuenta del avance a nivel local de la participación de la Policía de Investigaciones de Chile en mesas de trabajo con otros servicios públicos, consejos comunales y con organizaciones de la comunidad, en el marco de las políticas públicas de seguridad; y
- (e) Destacar dificultades y logros en el ámbito operativo, a partir de su análisis desde el punto de vista de la eficiencia y los recursos disponibles.

En este sentido, como se señaló, el paso más decisivo fue mudar el enfoque de discurso anual del aniversario institucional (19 de Junio), auto-referente y autocomplaciente, a una exposición que no busca demostrar logros a través de la estadística, sino estados de avance en procesos estratégicos claves del acontecer institucional y policial, revelar las dificultades y aciertos, controlar las metas establecidas y precisar su nivel de cumplimiento a través de indicadores de gestión policial, promoviendo el diálogo sobre el quehacer institucional. En este contexto, particular cuidado ha existido en no cometer el error de confundir “accountability” con “marketing” y “manejo” de medios de comunicación.

Los propósitos de la cuenta pública anual de cada jefatura son promover la discusión sobre la consolidación de los objetivos e intenciones de la política institucional; la demostración y valoración del desempeño y los resultados de la labor de la institución; y la explicitación y la valoración de la probidad en el empleo de los recursos y de la integridad en la actuación de la institución y del personal.

#### 5.4.- Transparencia y gestión de información

Al hablar de responsabilización, necesariamente debe haber una actitud y acciones específicas dirigidas a responder al derecho a la información que posee la ciudadanía y la vigilancia en los asuntos públicos. Es decir, no existe accountability sin transparencia y gestión de información. En consecuencia, se necesitan sistemas de información y monitoreo, e información relevante a la vez.

Con la convicción de que la democracia se relaciona estrechamente con el Estado de Derecho, y que -de igual forma- un adecuado desempeño policial en materia de gestión de seguridad y orden público son pilares fundamentales para la gobernabilidad democrática, las policías son organizaciones creadas por las sociedades modernas para proteger a sus ciudadanos y resguardar el derecho a la seguridad. En consecuencia, lo que hagan o no, los resultados y los retos son materia pública (*res publica*).

Como señalábamos en el capítulo anterior, Dash (2006: 4-5) nos advertía que la transparencia es un estilo de gestión y operación que abarca todo lo que la policía hace, y por eso involucraba a la ciudadanía y a la policía como organización.

Toda organización, en especial el mando policial que debe responsabilizarse ante las autoridades y los miembros de una sociedad, requiere una adecuada gestión en este campo. Sin información adecuada no es posible tomar decisiones oportunas y correctas, e informar sobre ellas y las conductas policiales.

Para que aquello sea posible se necesita información y gestión de información, por cuanto se deben satisfacer las necesidades específicas de la propia rendición de cuentas y asegurar que existan antecedentes y mecanismos que apoyen tales actividades, dando cuenta de las acciones de la policía.

Toda política pública exitosa supone una voluntad de generar, diseminar y promover el uso de información de calidad entre los diversos actores involucrados. Por ello, no puede haber accountability adecuado y suficiente sin una apropiada gestión de información. Esta no debe enfocarse como una mera herramienta, sino como una actividad que ayuda a las relaciones entre los organismos públicos y las personas y, muy particularmente, hace posible la responsabilización y rendición de cuentas de las autoridades y las instituciones ante la comunidad y los ciudadanos (Herrera 2006: 108).

De esta forma, el accountability de una policía comienza con la información. Una policía moderna y transparente debe ser capaz de ponerla a disposición de la ciudadanía a través de publicaciones, su página institucional de internet y otros medios. Para esto las acciones deben ir desde la recolección, la sistematización y el análisis, hasta la diseminación de datos (publicación) que permitan que otros se formen una opinión informada, o bien la revisión de incidentes para hacer ajustes en modelos de capacitación y cartillas de procedimientos, etc. (Policía de Investigaciones de Chile 2005, 2006 y 2007).

Estas son prácticas importantes que ayudan a la diseminación de informaciones de calidad sobre el acontecer policial, para la evaluación de su actuación frente a la criminalidad y de sus respuestas a los requerimientos de los distintos organismos a los cuales la policía civil presta servicios, que facilitan un seguimiento real del empleo de los recursos económicos entregados por las autoridades, por ejemplo.

La naturaleza de la información debiese cubrir todo el espectro de inquietudes e intereses que pueden expresar las autoridades, las organizaciones civiles, los medios de comunicación y los propios ciudadanos. Cada uno de ellos puede representar distintos focos de actividad.

De esta forma, a grandes rasgos, los contenidos o campos de información cubren aquellos antecedentes necesarios para responder consultas e interrogantes sobre materias tales como:

- (a) El escenario sociopolítico y criminal en el que se desenvuelve la gestión de la policía, tendencias en el sistema penal y seguridad ciudadana;
- (b) Los avances del proceso y estrategia de modernización, metas y resultados;
- (c) Los problemas que afectan la gestión en las áreas de servicio;
- (d) Las directrices y criterios de actuación frente a desafíos;
- (e) Desarrollos en materia de probidad y ética pública; y
- (f) Descripción de logros anuales por región policial y prefectura, en base a los avances en las 4 áreas de servicios.

En consecuencia, una línea de actuación indispensable ha sido aquella que promueve la gestión de información. Para este efecto, se llevaron a cabo actividades con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar adecuadamente la información producida, recibida o retenida por la organización policial (gestión de la información).

Un hito importante ha sido el perfeccionamiento del Sistema de Control de Gestión, desarrollado el año 2004. En el marco del Proyecto N° 20 del Plan Minerva ("Sistema de Control de Gestión - II Etapa"), durante el 2006 se diseña una nueva versión para mejorar el sistema de monitoreo de la gestión de las unidades, que en la actualidad se realiza cada 120 días. Esto permite supervisar de manera permanente y ocasional el cumplimiento de las metas y los estándares de desempeño a nivel nacional, regional, jefaturas nacionales, prefecturas y brigadas.

Otro hecho relevante es que también se generan nuevos indicadores según áreas especializadas, se definen estándares y nuevos descriptores e índices estadísticos para las metas y actividades de las 10 Jefaturas Nacionales (119 descriptores) y las 13 Jefaturas Regionales (69 descriptores). Asimismo, se incorporan índices del área administrativa (51 indicadores). Para ello se desarrollaron las aplicaciones informáticas necesarias vinculadas a este proceso.

En este contexto, también se introduce de manera original el enfoque de co-producción de seguridad vinculándolo con alianzas estratégicas con organismos internacionales y privados que facilitan el desarrollo de buenas prácticas de responsabilización ante la ciudadanía y sus autoridades.

Aquí pueden destacarse dos:

- (a) El Convenio de Cooperación con la Fundación Paz Ciudadana, celebrado el 6 de julio del año 2004, con el fin de contribuir al mejoramiento de la gestión, a través del intercambio de experiencias en materia de control e índices de gestión policial y el desarrollo de estudios de interés común; y,
- (b) El Convenio de Cooperación con la Asociación de Radios Comunitarias y Ciudadanas de Chile, celebrado el 30 de septiembre del año 2005, que hace posible que personal institucional participe en diversos programas radiales,

con la finalidad de contribuir a la formación de la comunidad, en temas relativos a la seguridad y al cuidado de sus familias. En dichos programas se realiza una labor de “prevención estratégica” en temas de alto impacto social, como el tráfico de drogas, los delitos sexuales y los robos, entre otros.

#### **5.5.- Probidad y control interno / externo**

En cuanto a las faltas a la probidad y corrupción en la policía (entendida como abuso a través de la exigencia de favores, pagos o aprovechamiento para beneficio personal del funcionario policial, prácticas engañosas, robo, malversación y desviación de recursos policiales) puede decirse que la Policía de Investigaciones de Chile inició tempranamente el desarrollo, instalación y uso intensivo de los mecanismos eficientes que permiten asegurar y demostrar avances sustantivos en este materia, si se le compara con la realidad de la década pasada y la que afecta a otros cuerpos policiales del hemisferio.

En términos generales, en los últimos años se han emprendido tres líneas o cursos de acción que caracterizan la actuación institucional hoy, y cuyos resultados permiten ser optimistas, confirmando que se han desarrollado y consolidado las visiones necesarias para sostener –sin motivo de complacencia- que esta problemática se está abordando en la dirección correcta. Estas líneas son:

- (a) Estrategia de control interno;
- (b) Política y estrategia comunicacional; y,
- (c) Estrategia de prevención.

En el primer caso, relativo al *control interno*<sup>2</sup>, entre las herramientas de fiscalización destacan dos mecanismos especializados que ayuda a garantizar la probidad funcionaria: la aplicación de test de consumo de drogas y la existencia de mecanismos de recepción de denuncias anónimas.

En cuanto a la aplicación intensiva del test de drogas, la Orden General N° 1.496 de 1997 crea el procedimiento para la toma de muestra y análisis químico de orina, la detección de la existencia de cocaína y sus metabolitos u otros tipos de drogas estupefacientes o sicotrópicas.

Al respecto, entre el 2001 y el 2006 se han aplicado 4.593 test de drogas. Como resultado de estos test, 35 Oficiales han sido alejados o se han retirado voluntariamente de la institución por esta causal. El mayor número de casos ocurre entre el 2001 y el 2003 (21 casos positivos que equivalen a 1,24% de test positivos en 1.689 test aplicados), disminuyendo de manera importante entre el 2004 y el 2006 a pesar del significativo aumento de test aplicados (14 casos positivos que equivalen a 0,48% de test positivos en 2.904 test aplicados).

---

<sup>2</sup> Para una revisión histórica de los mecanismos de control interno vinculados a los derechos ciudadanos se recomienda ver Lunnecke y Candina (2004); y para una descripción más detallada de los actuales mecanismos de control interno Tudela (2005).

Esto ha permitido detectar, a su vez, que no más de un 0,2% de los Oficiales Policiales consumió droga antes de su destitución, desvirtuando la creencia de que se trataba o trata de una práctica habitual.

En relación a los mecanismos de recepción de denuncias y quejas, la Orden General N° 1.599 de 1998 crea un mecanismo que autoriza al personal y a cualquier ciudadano a dar a conocer, incluso en forma anónima, quejas, inquietudes o denuncias ante la Inspectoría General, el Departamento V ("Asuntos Internos") y el Departamento de Contrainteligencia, sobre situaciones relativas a la ética, a la probidad funcionaria y a hechos o circunstancias que signifiquen desprestigio institucional y que deban ser investigados.

Estos mecanismos de denuncias muestran una importante utilidad en materia de control sobre la conducta funcionaria. Entre los años 2005 y 2006 el Departamento V "Asuntos Internos" recibió 588 denuncias o quejas de origen interno y externo. Es importante destacar que el 67,2% de las reclamos son formulados por el propio personal institucional (395 denuncias), un 12,5% son comunicados externos anónimos, llamados telefónicos o cartas (73 denuncias), y un 11,4% se originan en Tribunales, Fiscalías o Cortes de Apelaciones (67 comunicaciones). Un 8,5% por requerimientos o instrucciones del mando institucional (50 peticiones de investigación interna). En cuanto al perfil de los problemas denunciados un 48,3% se vinculaba inicialmente a faltas a la probidad y posibles situaciones de conductas indebidas.

*En cuanto a la política y estrategia comunicacional*, esta policía ha mantenido desde 1993 una política institucional invariable de absoluta transparencia y promotor del control social externo y accountability, que respalda el monitoreo de la conducta funcionaria a través de adecuados mecanismos de control y fiscalización.

Los problemas de probidad, conducta indebida y otras contrarias a la ley no se ocultan. Cualquier acto reñido con los pilares de la conducta y deontología policial se rechaza y concluye generalmente con el alejamiento del funcionario, independientemente de lo que señalen, finalmente, los tribunales de justicia, por cuanto se estima que un valor social fundamental que se debe asegurar y promover es la confiabilidad y credibilidad de la institución y que las faltas a la probidad y conductas indebidas o el simple incumplimiento de los valores institucionales -aún cuando no necesariamente supongan un acto ilegal- en la práctica dañan la confianza ciudadana y la imagen pública.

En el 2005 la segunda Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, llevada a cabo por el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadísticas, con una muestra de más de 19 mil casos, indica que de un 0,6% de los encuestados que señala que se le solicitó "coima", sólo un 0,9% declara que un detective estuvo involucrado, es decir, se trata de una cifra inferior a 0,05%.

Estas cifras son consistentes con la información que entregan los estudios de opinión de la Fundación Paz Ciudadana (2006), que revelan que un 0,75% de los encuestados había sido víctima o testigo de un acto en el cual un funcionario de la policía civil había hecho mal uso de su cargo y función para obtener beneficio personal.

Por su parte, la encuesta del Centro de Estudios Públicos constata, en diciembre del año 2006, la disminución del porcentaje de personas que perciben corrupción en la Policía de Investigaciones de Chile, ubicándola en el segundo lugar de las organizaciones mejor evaluadas en esta materia y la destaca como la única de todas las instituciones públicas que disminuye este índice entre el 2002 y el 2006.

En tanto, el último Índice sobre Percepción de Corrupción en las Instituciones Públicas, que confecciona el Instituto Libertad y Desarrollo, sitúa a la Policía de Investigaciones de Chile en abril del año 2007 como la institución que más baja en la percepción de corrupción en los últimos 4 años, posicionándola como la segunda en probidad, después de la Contraloría General de la República, principal órgano de control del país.

En síntesis, es posible afirmar que aún cuando persiste la creencia de una extendida corrupción entre los detectives, los estudios de caso relativos a la medición de la victimización por este tipo de ilícitos, transparencia y de percepción de los últimos años permiten sostener que dichas “representaciones sociales” y “mitos urbanos” distan de la realidad.

No obstante, aún cuando los casos reales de corrupción muestran índices significativamente bajos e inferiores a los constatados en otros servicios públicos y a comienzos de la década, la experiencia de la Policía de Investigaciones de Chile indica que no basta una política de transparencia y el ejercicio de mecanismos internos de control y fiscalización; también es necesaria una estrategia y programas preventivos, dirigidos a un accionar proactivo que facilite la detección temprana de los factores de riesgo y situaciones que pueden precipitar la ocurrencia de conductas indebidas.

Es por ello que en el año 2005, en conjunto con la Inspectoría General, el Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL), unidad de estudio integrada por profesionales de las ciencias sociales y dependiente de la Dirección General, da los primeros pasos para desarrollar una estrategia y modelo de prevención temprana de las conductas indebidas entre los funcionarios de la Policía de Investigaciones de Chile, con el propósito de revisar, mejorar y desarrollar nuevos mecanismos de monitoreo.

Por otra parte, a través del “Portal Chile Compra”, en el año 2006 se invitó a todas las instituciones privadas y universidades nacionales a participar de la licitación del estudio denominado “*Modelo de evaluación, prevención y monitoreo de conductas indebidas en la Policía de Investigaciones de Chile*” (Adquisición ID N° 2981-495-LP06). Este estudio consiste de tres etapas: i) Estudio evaluativo del sistema disciplinario vigente; ii) Encuesta de percepción de conductas indebidas entre el personal institucional; iii) Propuesta de modelo de prevención y monitoreo. De acuerdo al programa de actividades, los resultados finales se esperan para el segundo semestre de este año 2007.

De esta forma, se estima que a fines de este año la Policía de Investigaciones de Chile podrá perfeccionar su capacidad de monitoreo y control de las conductas indebidas, a través de la instalación de un modelo preventivo que supondrá modificaciones reglamentarias y el desarrollo de buenas prácticas a través de su Observatorio de Buenas Prácticas Policiales creado en el 2006.

## **5.6.- Buenas prácticas policiales y rendición de cuentas**

En el año 2006 la Policía de Investigaciones es la primera fuerza policial del hemisferio en ser reconocida por el Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y el Caribe (SIPAL)<sup>3</sup>. En esa ocasión, dos iniciativas fueron calificadas como “ejemplares” en el contexto internacional y nacional. Una de ellas se refiere a los estudios de opinión sobre la calidad de los servicios y de la atención de público en las Brigadas de Investigación Criminal y las unidades de control migratorio<sup>4</sup>.

El Proyecto “*Calidad de servicio a clientes y usuarios externos, II Etapa*” consiste en un estudio y una herramienta de medición que se viene aplicando en forma pionera entre las policías de la región desde hace un par de años para medir la opinión de los usuarios sobre la calidad de los servicios de atención de público. En el año 2005 se aplicó, a través de una empresa externa, una encuesta sobre “Atención de Calidad a los Usuarios” y sus resultados han permitido tener una visión más acabada de cómo, tanto usuarios nacionales como extranjeros, califican los servicios policiales, permitiendo corregir deficiencias en beneficio de las personas. En el 2005, la calidad de atención de usuarios alcanzó un 90,7% de evaluaciones positivas, con un incremento del 22% ([www.policia.cl/cidepol](http://www.policia.cl/cidepol)).

A lo anterior se agrega, además, la participación de esta policía en la “Semana de Visitas a las Comisarías Policiales”, actividad coordinada por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, que forma parte de la red global ALTUS. Esta actividad se realizó entre el domingo 29 de Octubre y el sábado 4 de Noviembre de 2006 y durante ella casi dos mil civiles, de diferentes nacionalidades, edades y niveles educacionales, visitaron 471 comisarías de policía en 23 países del mundo, con el objetivo de conocer la calidad de la atención que brindan al público. En nuestro país, 10 Brigadas de Investigación Criminal de las regiones Quinta y Metropolitana, participaron en esta iniciativa.

## **6.- Indicadores de impacto y evaluación de las acciones**

Desde el año 2005 la policía civil experimenta un notable aumento de los niveles de confianza y de credibilidad que le otorga la ciudadanía.

Demostración de lo anterior es la significativa mejoría de valoración de la transparencia de la institución. En el año 2006, el III “Barómetro de Acceso a la Información”, elaborado por la Universidad Diego Portales, sitúa a la Policía de Investigaciones de Chile como la quinta mejor evaluada entre 45 entidades públicas y privadas (nota 5,2 en comparación a un 4,5 obtenido en el año 2005, en una escala de 1 a 7, donde 4 es el mínimo de aprobación).

---

<sup>3</sup> Se trata de una iniciativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Chile auspiciada por el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y con el patrocinio del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

<sup>4</sup> La otra iniciativa valorada por SIPAL se refieren al proceso de planificación estratégica impulsado desde el 2004 (la identificación y publicación de metas institucionales, el sistema de control de gestión y la puesta en marcha del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional). Estas experiencias pueden consultarse en [www.sipalonline.org](http://www.sipalonline.org)

Los avances tanto en materia de credibilidad y mejoramiento de los servicios policiales, como en niveles de confianza y transparencia ante la sociedad son ratificados por la ciudadanía a través de las dos últimas encuestas nacionales seguridad ciudadana (ENUSC 2005 y 2006)<sup>5</sup>, que registra un aumento de 40,4% a 46,4% entre ambos años en la evaluación positiva de la labor policial; mientras que un 37,7% y un 38,8% concuerdan, respectivamente, en que el trato que se le da a las víctimas es “bueno” o “muy bueno”<sup>6</sup>.

De acuerdo a la última encuesta nacional realizada por la Fundación Paz Ciudadana en el primer semestre del año 2007<sup>7</sup>, un mayor porcentaje que hace 12 meses atrás opina que la policía civil es más eficiente (52,8%), más confiable (52,2%); más profesional (55,9%); más cercana (42,2%), que entrega un mejor servicio (48,3%) y reconoce más confianza en los detectives (41,3%). Estas cifras son superiores a las registradas en el año 2005<sup>8</sup>.

Las prácticas introducidas recientemente son testimonio del profundo cambio organizacional que se está llevando a cabo para entregar servicios policiales con un estándar propio de una gestión de calidad.

En síntesis, la experiencia de la Policía de Investigaciones en los últimos años en materia de introducción de nuevas prácticas que facilitan el accountability y control social, que ha derivado en un importante aumento de la confianza ciudadana y de los niveles de satisfacción de los usuarios, puede resumirse en tres principios fundamentales que aseguran su éxito:

- Primero, una institución policial que rinde cuentas es aquella que mide su experiencia y aprende de ellas. Al mismo tiempo, es aquella que busca un mayor nivel de responsabilización sobre lo que hace, cómo lo hace y por qué lo hace.
- Segundo, una organización policial moderna es aquella que institucionaliza adecuadamente el control, evaluación y manejo de las consecuencias respecto del comportamiento diario de cada uno de sus integrantes, y es capaz de responsabilizarse ante la sociedad sobre sus logros, limitaciones y fracasos.
- Tercero, la existencia de una diversidad de mecanismos que hacen posible el control interno y externo colabora con la construcción de mejores policías, y ello permite reducir la brecha entre las expectativas de la sociedad y la gestión policial.

---

<sup>5</sup> Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). Los estudios del 2005 y del 2006 se basan en una muestra de 20.487 personas de 15 años y más, residentes en áreas urbanas, seleccionados a través de un muestreo probabilístico, por conglomerados y trietápico, y la aplicación de entrevista o cuestionario cara a cara. Para ambos casos el margen de error estimado es de 0,57% con un intervalo de confianza de 95%.

<sup>6</sup> Los datos de la encuesta ENUSC 2003 al 2006 (desagregada por pregunta y región) están disponibles para consulta a través de [www.seguridadciudadana.gob.cl](http://www.seguridadciudadana.gob.cl).

<sup>7</sup> Se trata de una batería de preguntas que se incluyen en una encuesta a escala nacional que se aplica en los 41 municipios más poblados del país (25 comunas del Gran Santiago y 16 de regiones), a 12.290 personas mayores de 18 años, que residen en hogares con teléfono, en las comunas y ciudades estudiadas. El tipo de muestra es probabilística al nivel de hogares y personas, la forma de contacto es telefónico y el margen de error estimado para el total de la muestra es de +/- 0,9%, con un nivel de confianza de un 95%.

<sup>8</sup> En el año 2005 los porcentajes de la misma encuesta son: 48% “más eficiente”, “más confiable”; 54,6% más profesional; 39,1% más cercana, 46,7% entrega un “mejor servicio” y un 40,9% reconoce tener más confianza en los detectives que hace 12 meses atrás.

En términos más específicos, en el proceso de construcción de mecanismos y prácticas de accountability policial se pueden identificar distintas etapas. A partir de éstas se pueden formular algunas recomendaciones:

- (a) El liderazgo de la institución policial debe tener una clara convicción y opción preferencial por este tipo de prácticas innovadoras de control y vigilancia social, como principio transversal de gestión y dirección en todos los campos de actuación policial.
- (b) Debe existir una clara orientación hacia los resultados, objetivos y metas a monitorear y preocupación por la calidad de éstos.
- (c) Debe existir una estructura y equipo humano suficiente y preparado para conducir e implementar los procesos y mecanismos adecuados para la gestión de información.
- (d) La autoridad política debe apoyar la introducción de procesos de rendición de cuentas en la policía a través de la asignación de recursos e incentivos de desarrollo.
- (e) Son necesarios procesos colectivos de construcción de consensos respecto a qué medir y cómo, y apoyo técnico para la definición de estándares de desempeño en función de perfiles de unidades y funcionarios.
- (f) Debe existir interés interno y externo por evaluar la pertinencia, suficiencia y calidad de los mecanismos de rendición de cuenta.
- (g) Cuando el enfoque sobre el proceso de modernización de una organización policial se sustenta en un paradigma de policía democrática, en la ética pública y en la deontología policial, el proceso de accountability adquiere una indiscutida relevancia como mecanismo de control externo que ayuda a la construcción de legitimidad y capital social policial.

## 7.- Bibliografía

Herrera, Arturo

“El rol de la información y la tecnología: Rendición de cuentas y transparencia en la gestión de seguridad”, pp. 107-114, Arturo Herrera, *Miradas estratégicas*, Santiago, Policía de Investigaciones de Chile, 2006, 284 pp.

Lunnecke, Alejandra y Azún Candina

“Formación de derechos humanos y control institucional. Los cambios en la Policía de Investigaciones de Chile (1992-2002)” ; Hugo Fruhling y Azun Candina, *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*, (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2004), pp. 119-166.

Policía de Investigaciones de Chile

*Una policía comprometida con Chile. Cuenta Pública de la Policía de Investigaciones de Chile. 72º Aniversario Institucional* (Santiago, Junio de 2005), 62 pp.

Policía de Investigaciones de Chile

*Plan Minerva: Una misión renovada. Plan estratégico de desarrollo institucional de la Policía de Investigaciones de Chile 2004-2010* (Santiago, Abril de 2006), 48 pp.

Policía de Investigaciones de Chile

*Hacia una gestión de calidad. Cuenta Pública de la Policía de Investigaciones de Chile, 73º Aniversario Institucional* (Santiago, Junio de 2006), 73 pp.

Policía de Investigaciones de Chile.

*Calidad y Liderazgo. Cuenta Pública de la Policía de Investigaciones de Chile, 74º Aniversario Institucional* (Santiago, Junio de 2007), 88 pp.

Tudela, Patricio “Sobre el control de la Policía de Investigaciones de Chile: dificultades y éxitos”. Conferencia Internacional “*Police Accountability and the Quality of Police Oversight*”, La Haya, Octubre 2005. Santiago, Centro de Investigación y Desarrollo Policial, 17 pp.

[http://www.policia.cl/cidepol/Biblioteca/Control\\_de\\_la\\_Policia\\_de\\_Investigaciones.pdf](http://www.policia.cl/cidepol/Biblioteca/Control_de_la_Policia_de_Investigaciones.pdf)