

✓

SEGURIDAD CIUDADANA  
PROYECTO DE LARGO PLAZO

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
002872  
ARCHIVO

I. - FUNDAMENTOS:

La Seguridad Interior constituye hoy en día, uno de los aspectos que más preocupa a los gobernantes de todos los países del mundo.

Las posibilidad de desarrollo de las naciones, pasan, necesariamente, por un nivel de Seguridad que permita establecer las condiciones básicas para una convivencia social en paz y tranquilidad.

Para tal cometido, y teniendo en consideración que los países, por tanto las instituciones, los grupos sociales, la tecnología, están experimentando en forma constante cambios rápidos y profundos, es preciso evaluar la situación presente e intentar definir los escenarios futuros. Esto es, las características que tendrán los escenarios en que las instituciones, la sociedad y cada individuo, deberán actuar en 1, 5, 10 o más años.

Es indudable que los cambios no se deberían producir en forma abrupta. Cuando ocurre un cambio violento, es consecuencia de no haber previsto cambios graduales y oportunos y se provoca una grave crisis. De allí la importancia de lograr una evolución armónica, planificada que permita reducir los riesgos.

En este campo -Seguridad Ciudadana- es particularmente importante la planeación de largo plazo.

Cuando los niveles de Seguridad se deterioran, su restablecimiento es tarea extremadamente compleja y su solución, además de compleja y difícil, sólo se puede lograr en el mediano plazo.

Erradicar la violencia y la delincuencia en forma total, es prácticamente imposible, de allí que el objetivo permanente debe orientarse a lograr un determinado nivel de Seguridad, acorde a la cultura y medios con que cuenta el país.

Es preciso considerar también, que un adecuado nivel de Seguridad ciudadana no se logra sólo asignando más recursos financieros para incorporar tecnología y aumentar las dotaciones policiales.

Están en juego variables múltiples, cuya evaluación es difícil y presiones coyunturales de la comunidad, o de sectores políticos, suelen provocar distorsiones obligando a las autoridades a desarrollar esquemas eminentemente reactivos, descuidando la prevención.

Para una mejor apreciación, es indispensable analizar causas y efectos de la delincuencia y la violencia. Las soluciones y cursos de acción deben ser diferentes, pero estrictamente coordinados, por cuanto deben apuntar a solucionar un problema específico: "la inseguridad".

Ahora bien, la inseguridad tiene un alto componente de subjetividad. Es una cuestión valórica.

La inseguridad se presenta revestida de amenazas potenciales. Los hechos delictuales, el terrorismo, la violencia, la drogadicción, los accidentes de tránsito, constituyen amenazas reales a la seguridad de los individuos, y por ende a la sociedad.

Cuando la prevención delictual ha sido insuficiente, surge y crece rápidamente la comisión de delitos. Al hacer un estudio costo-beneficio se comprueba que la no inversión oportuna en prevención, o el empleo ineficiente de los recursos destinados por el Estado para garantizar la Seguridad Interior, provoca un gasto enorme para enfrentar los efectos de ese deteriorado nivel de Seguridad.

En el caso chileno, el congelamiento de las plantas de personal en Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones durante 15 años, provocó un deterioro en los índices de vigilancia policial.

Revertir esta situación ha sido y será extraordinariamente difícil.

Por una parte, no es factible la contratación masiva de personal para reducir los déficits. Esto se ha realizado en un programa acorde a la capacidad de formación de un policía profesional, lo que se logra en plazos de 4 años, considerando el proceso de reclutamiento, selección y formación de un oficial, tanto en Carabineros como en Policía de Investigaciones.

Por otra, se requiere una priorización adecuada de los requerimientos logísticos, con el objeto de maximizar la eficiencia en el empleo de los recursos financieros, siempre escasos.

Si todo esto obedece a una planificación, es posible esperar mejores resultados en el objetivo de garantizar el orden y la tranquilidad.

Finalmente, útil es consignar que la problemática analizada es responsabilidad del Estado, del conjunto de los ciudadanos, instituciones y empresas del país, y no sólo de los organismos policiales.

También es preciso recordar que el problema de la Seguridad Ciudadana se debe analizar, a lo menos en tres niveles esenciales:

a) La prevención del delito. Donde interactúan políticas y acciones conducentes a evitar la ocurrencia de actos delictuales y juegan un rol importante las instituciones policiales preventivas. En nuestro caso, Carabineros de Chile y en menor medida la Policía de Investigaciones.

b) Investigación del delito y sanción social. Donde actúan los órganos policiales auxiliares de los Tribunales de Justicia y los propios Tribunales.

c) El Sistema Carcelario. Esto es, los recintos destinados a recibir a quienes cumplen condenas aplicadas por el Tribunal competente y el consiguiente sistema de rehabilitación del delincuente.

En el ordenamiento jurídico chileno, corresponde al Ministerio del Interior la alta responsabilidad de velar por la conservación del Orden y la Seguridad Pública Interior, en todo el territorio de la República.

Es claro que a la autoridad política (Ministerio del Interior) no le corresponde fijar las pautas de operación policial, cuyo carácter técnico compete a los mandos policiales, pero sí tiene la responsabilidad de coordinar el funcionamiento del sistema global y participar directamente en la definición de las políticas que, en materias de Seguridad Ciudadana, el Supremo Gobierno determine en uso de sus facultades constitucionales y legales.

Al respecto se debe recordar la fuerte incidencia en el orden político que tienen los problemas de Seguridad, como así mismo, que corresponde al Ministerio del Interior explicar al Parlamento y a la opinión pública las deficiencias, excesos y problemas que se generen en esta área.

**II. - OBJETIVO:**

El objetivo que se persigue es diseñar políticas coherentes y relacionadas de corto, mediano y largo plazo, tendientes a la optimización en el empleo de recursos en las organizaciones policiales, esto es, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones, empleando técnicas modernas como los "Sistemas de Información Administrativos", la "Investigación Operativa", "La Gestión Estratégica de Recursos Humanos", la "Gestión Estratégica para la Innovación Tecnológica" y otras.

El "Macro Problema", no puede ser abordado por completo de una vez, por cuanto ello hace perder perspectiva y el problema se vuelve tan complejo que se necesitarían años para encontrar soluciones técnicas. Por este motivo, se propone emplear enfoques de un problema de optimización de recursos por períodos ("Micro Problema") y luego integrar dichos períodos por medio de parámetros y variables de decisión (Programación Dinámica) que permitan tener el "Macro Problema" optimizado.

Las ventajas que presenta resolver el problema por esta metodología, se encuentran, en el menor tiempo que tarda la resolución y la implementación del problema.

En este sentido, es necesario partir optimizando los procesos administrativos, para traspasar como segundo paso, recursos al sistema operativo.

En el mediano plazo, se debe incorporar tecnologías de apoyo a ambos sistemas, pero de forma ordenada y en base a un programa establecido, pero flexible.

Finalmente y como medida de mediano y largo plazo de deben ejecutar los planes que permitan a la organización crecer dentro de un marco establecido, de forma tal de que el proceso global efectivamente tienda a un óptimo.

En resumen, se debe desarrollar un trabajo que permita lograr los siguientes objetivos:

- a) Optimización en el empleo de los recursos humanos y materiales asignados a las organizaciones policiales.
- b) Lograr un mejoramiento de los niveles de Seguridad ciudadana, mediante un mayor énfasis en aspectos cualitativos. (El mejor nivel no se logra sólo con mayores recursos).
- c) Incorporación de tecnologías a los procesos administrativos y operativos en las organizaciones policiales, creando mecanismos de evaluación y control.

✓

d) Optimizar la coordinación de los diferentes organismos que participan en el tema, por cuanto potenciales deficiencias son de un alto costo para el país.

e) definición de políticas gubernamentales en materias de Seguridad Ciudadana para el quinquenio 1993-1997 y decenio 1994-2003.

### III. ASPECTOS GENERALES RELATIVOS A CARABINEROS DE CHILE.

Carabineros de Chile, de acuerdo a su misión constitucional de garantizar el Orden y la Seguridad Pública Interior, se le visualiza como una Institución eminentemente preventiva.

Perfectamente podríamos considerar que la comunidad "demanda" servicios policiales preventivos, como una necesidad prioritaria y el Estado, a través de Carabineros debe brindar en "oferta" servicios policiales. Luego estos servicios policiales requieren ser optimizados, considerando restricciones y exigencias, en base a una función objetiva.

La Institución, en su condición de organización social de gran tamaño, ha venido desarrollando una estructura administrativa extraordinariamente compleja, cuyo crecimiento y tamaño puede provocar distorsiones en la producción de servicios policiales.

Tal como ocurre con toda gran organización, es indispensable el examen y evaluación periódica de su tamaño, su estructura organizativa, comportamiento de los centros de costo y respuesta del aparato administrativo de apoyo a la gestión operacional, esto es, apoyo a la función policial propiamente tal.

En toda organización, cuando el aparato administrativo no está bien controlado, puede afectar negativamente a toda la estructura organizativa, haciéndole perder eficiencia. Esto como consecuencia del empleo de un alto porcentaje de los recursos humanos y materiales en actividades administrativas burocráticas, que deterioran el nivel de producción de servicios policiales propiamente tal.

Tales situaciones constituyen un evidente freno al desarrollo de la organización y un paulatino deterioro de su imagen corporativa, más el consiguiente efecto negativo en la autoridad política, que debe asumir responsabilidades por un accionar no óptimo.

El aparato administrativo se encuentra jerárquicamente sobre el sistema operativo. Luego, no es factible mejorar, ni menos optimizar el accionar operativo (producción de servicios policiales) si previamente no se ha logrado una estructura administrativa eficiente, de tamaño óptimo, con tecnología incorporada. No se debe olvidar que técnicamente las organizaciones "enferman" cuando parte de su estructura crece inorgánicamente.

El punto señalado es fundamental. Constituye condición básica y necesaria para considerar un eventual aumento de recursos. Jamás se puede asignar en forma eficiente nuevos recursos, si previamente no se optimizan los disponibles,

Más aún, la entrega de recursos adicionales, sin que previamente se optimice la estructura y los recursos disponibles, puede significar potenciar deficiencias. Los nuevos recursos pueden constituir una verdadera "bomba de tiempo" que potencie las fallas burocráticas y, finalmente, los nuevos recursos sea preciso contabilizarlos como GASTOS y no como INVERSION en prevención, con una alta rentabilidad.

Con las grandes organizaciones resulta difícil definir sus reales necesidades, que siempre superaran las posibilidades de financiamiento. Es indudable que se puede elaborar "listado de necesidades", pero ello no responde a las verdaderas prioridades.

Una ineficiente asignación de recursos, se traduce en frustraciones en la propia organización, cuyos integrantes conocen de falencias o carencias básicas y, por otro, la autoridad gubernamental que no percibe el resultado esperado de una decisión de inversión, que significó dejar sin atención, o al menos con menos recursos, otros sectores como salud, educación o vivienda, todos altamente sensibles.

#### IV.- METODOLOGIA PROPUESTA PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA CON UN ENFOQUE DE OPTIMIZACION DE RECURSOS.

La metodología que se propone, tiene en consideración que para la resolución de este tipo de problemas, se debe contar con equipos multidisciplinarios donde participen profesionales de distintas áreas, tales como Gobierno Interior, Policiales, Administración, Diseño de Sistemas e Ingenieros Expertos en Optimización de Recursos.

Los pasos naturales se resumen en las figuras siguientes, en las que se pueden apreciar diferentes etapas del "Macro Problema", analizado y que se puede traducir en Planes de Corto, Mediano y Largo Plazo.

##### 1.- PLAN DE CORTO Y MEDIANO PLAZO

###### a) SISTEMA ADMINISTRATIVO:

Como ya se dijo, todo esfuerzo por optimizar el funcionamiento de la organización, pasa en primer lugar por optimizar los procesos administrativos. De esta forma se debe comenzar por rediseñar los Sistemas, de forma de eliminar aquellos procesos innecesarios que producen distorsión de recursos.

El rediseñar los procesos, necesariamente dará como resultado una holgura en términos de recursos humanos y recursos financieros que se pueden destinar al área operacional.

Un segundo paso, es comenzar a optimizar los recursos tecnológicos (darles pleno empleo y no subutilizarlos), de esta manera se podrá nuevamente recuperar recursos que se puede asignar al sistema operativo y al mismo tiempo, se modernizan los procedimientos en las guardias.

Finalmente y como plan de mediano plazo, se debe incorporar tecnologías, de acuerdo al rediseño original de los Sistemas Administrativos, cumpliendo además con las restricciones de permitir integrar todos los sistemas tecnológicos.

Se pueden mencionar como ejemplo:

- a) Sistemas de Manejo de Datos (Red de Datos).
- b) Sistemas de Manejo de Documentos.
- c) Sistemas de Comunicación.
- d) Integración de los diferentes ambientes.

**b) SISTEMA OPERATIVO:**

Como primer paso, se debe determinar las necesidades reales (no aparentes) del sistema, ellas se deben priorizar con criterio técnicos de acuerdo al beneficio que pueden reportar en la función policial.

El determinar prioridades es un subproblema, que puede ser atacado con un enfoque de Investigación de Operaciones, el que nos entregará la solución óptima del problema.

Una vez lograda la optimización de los procesos administrativos, se debe poner todo el esfuerzo en la optimización de los servicios policiales, los cuales deben experimentar una evolución en la medida que se traspasen recursos, que tienda al punto de máximo beneficio para el país.

La incorporación de tecnologías debe obedecer a planes establecidos que no hipotequen el futuro de la institución (una decisión que aparentemente puede ser buena hoy, puede producir graves problemas en el mediano y largo plazo).

Ejemplos de tecnología pueden ser los Sistemas Entroncados de Comunicación, Sistemas que apunten a la Cooperación Ciudadana, etc.

**2.- PLAN DE LARGO PLAZO**

Dentro del Plan de Largo Plazo, se deben considerar los siguientes aspectos, orientados a fortalecer una organización Policial Profesional, capacitada para enfrentar con éxito los desafíos del Siglo XXI.

a) Política de Incorporación de Tecnologías.

b) Política de Crecimiento.-

Estas son decisiones de nivel estratégico, dentro de las cuales tenemos:

- b.1) Ubicación de nuevas unidades.
- b.2) Tasas de Crecimiento óptimas.
- b.3) Niveles y áreas de especialización.

c) Políticas de Recursos Humanos:

- c.1) Políticas de Reclutamiento y Selección.
- c.2) Planes de Estudio (Formación y Especialización).
- c.3) Asignación de Personal.
- c.4) Remuneraciones.
- c.5) Tamaño óptimo de los diferentes escalafones.

d) Otras.

**3.- CONSIDERACIONES.**

Es importante dejar claro que el enfoque de optimización, empleando las herramientas mencionadas en el punto de "Objetivos", tiene en consideración en todo momento las exigencias y restricciones existentes en subproblemas, problemas y problema Macro, permitiendo conectar de manera simple unos con otros.

Así mismo, tal como ocurre en la empresa privada, es necesario y conveniente establecer una especie de "Auditoría Interna" que garantice a la propia institución y a sus mandantes (la ciudadanía a través del Estado) que la gestión se desarrolla en el marco de la ley y en el más alto nivel de eficiencia operacional. Este es un punto que puede provocar dudas, temor a intromisiones políticas, pero la evidencia empírica nos demuestra que los controles y exigencias contribuyen al éxito de la gestión, o bien, permiten corregir oportunamente posibles errores o diferencias.

Las instituciones son "sistemas abiertos" que están en permanente inter-relación con el medio y que requieren para ser viables, de un adecuado sistema de control.

Otro aspecto necesario de comentar es la inconveniencia e ineficiencia que se produce en determinadas áreas, cuando la institución pretende ser "autosuficiente".

Con otras palabras, el objetivo institucional debe estar orientado a intentar contar con la mejor y mas eficiente institución policial. Eso significa que el personal subalterno debe mostrar una alta eficiencia profesional operativa en todo el ámbito de la función policial y que, el personal de niveles superiores debe ser un "eficiente administrador de recursos policiales" un calificado analista en materias de Seguridad, un idóneo formador de nuevas generaciones de policías.

La Institución Policial no puede pretender construir cuarteles, reparar vehículos o preparar alimentos, ya que eso puede ser contratado, como servicio, a menor costo.