

# REVISTA FORMACIÓN Y DESARROLLO POLICIAL

Tradición y Cambio en la Educación Superior Chilena: El Reto para el Sistema Nacional de Acreditación de Calidad

Aplicación de la Gestión Responsable del Negocio y la Responsabilidad Social a Instituciones Policiales.

Formación Profesional basada en Competencias, ¿Moda o Evolución?.

Diseño e Implementación de un Modelo de Gestión Relacional e Integrado para generar Valor Agregado en el desarrollo de la Escuela de Investigaciones Policiales "Presidente Arturo Alessandri Palma".

Aprendizaje-enseñanza: Mejora a partir de la Interacción de los Actores

Aportes recientes para un Mejor Desempeño Policial: La Instrucción y su Impacto sobre las Conductas Indebidas.

## SECCIÓN INVESTIGACIÓN ACADÉMICA

## REVISTA FORMACIÓN Y DESARROLLO POLICIAL

Editor

**PROF. LUIS RIVEROS CORNEJO**  
Universidad de Chile y ASEPOL

Comité Editorial

**MARIO MORALES PARRAGUÉ**  
Universidad de Chile

**NOLFA IBAÑEZ SALGADO**  
Universidad Metropolitana de  
Ciencias de la Educación

**MARIA EUGENIA NORDENFLYCHT**  
Ministerio de Educación - CPEIP

**LUCAS RIROROKO HORMAZABAL**  
Escuela de Investigaciones Policiales

**PATRICIO TUDELA POBLETE**  
FACSO - Universidad de Chile y ASEPOL

Sección de Investigación Académica  
Escuela de Investigaciones Policiales "Presidente Arturo Alessandri Palma"  
Volumen 0 Santiago, XXXXXXXXX de 20XX.

## TABLA DE CONTENIDO

Prólogo

Presentación

### Tradición y Cambio en la Educación Superior Chilena: el Reto para el Sistema Nacional de Acreditación de Calidad

Luis Riveros Cornejo

Introducción

I.- Los Cambios en Sistema de Educación Superior

II.- Reordenamiento al Sistema

III.- Los Desafíos que Levanta la Acreditación

IV.- A Modo de Conclusión

Referencias

### Aplicación de la Gestión Responsable del Negocio y la Responsabilidad Social a Instituciones Policiales

Mario Morales Parragué

Christian Cancino del Castillo

Vito Sciaraffio

Introducción

I.- Estado del Arte Sobre Responsabilidad Social Empresarial (Rse)

II.- La Importancia De Una Gestión Responsable Del Negocio

    II.1. Modelo Financiero de Grn

III.- Aplicación de GRN y RSE a Instituciones Públicas

    III.1.Aplicando la RSE a Instituciones Públicas

    III.2.Aplicando GRN a Instituciones Públicas

IV.- Conclusión

Referencias

## Formación Profesional basada en Competencias, ¿Moda o Evolución?

María Eugenia Nordenflycht

Formación profesional basada en competencias, ¿Moda o Evolución?

Referencias

## Diseño e Implementación de un Modelo de Gestión Relacional e Integrado para generar Valor Agregado en el desarrollo de la Escuela de Investigaciones Policiales "Presidente Arturo Alessandri Palma"

Lucas Riroroko Hormazabal

Alejandro Moya Santibañez

Sebastián Valenzuela Gutierrez

Introducción

I.- Contexto General

II.- Metodología Utilizada en el Estudio de Caso

III.- Marco Conceptual

IV.- Descripción del Modelo de Gestión Objeto del Estudio de Caso

V.- Resultado del Análisis Documental que Verifica el Cambio en la Organización en que se observa el Caso

VI.- Anexo

Referencias

## Aprendizaje-enseñanza: Mejora a partir de la Interacción de los Actores

Nolfa Ibáñez Salgado

Introducción

I.- El Saber Pedagógico

II.- Consideraciones Teórico Conceptuales

III.- La Línea de Investigación y su Diseño Metodológico

IV.- Procedimiento Evaluativo

V.- Algunos Resultados del Análisis

VI.- Algunas conclusiones

VII.- Consideraciones Finales

Referencias

# Aportes Recientes para un Mejor Desempeño Policial: la Instrucción y su Impacto sobre las Conductas Indebidas

Patricio Tudela

## Introducción

I.- Formación e Instrucción Policial: Expectativas en torno al desempeño policial

II.- Entrenamiento y Mala Conducta Policial: Estado de la Investigación

III.- Directrices para el reclutamiento, selección y entrenamiento básico

IV.- Estándares de integridad y buen desempeño

V.- Contenidos y modalidades de enseñanza

    V.1. Organization for Security and Co-Operation in Europe

    V.2. European Police College

    V.3. Western Australian Police Service

VI.- Innovaciones necesarias en educación policial

VII.- Síntesis y reflexiones finales

## Referencias

## Política Editorial

Normas sobre eligibilidad de los artículos para publicación

Formato de presentación de los artículos para publicación

## PRESENTACIÓN

En 2017, nuestra Escuela de Investigaciones Policiales cumple 84 años al servicio de la sociedad chilena formando detectives, coadyuvantes en el proceso de justicia. Somos conscientes de la responsabilidad que esta tarea conlleva hacia nuestros educandos y hacia la comunidad nacional, depositaria final de todos nuestros esfuerzos.

Con orgullo y no exentos de un largo y permanente trabajo, estamos preparando jóvenes profesionales de la investigación criminal, con estándares a nivel mundial. Hoy, ésta es una piedra angular del reconocimiento y prestigio que goza la Policía de Investigaciones de Chile, junto al trabajo científico-técnico que desarrollan nuestros hombres y mujeres en su diario quehacer.

Desde hace una década, nuestros mandos, Directores Generales a la cabeza, han mantenido el firme compromiso de la mejora continua en la formación del detective. Con ese norte indeleble, nos hemos esforzado en cumplir cabalmente con la entrega, no solo de conocimientos y saberes, sino que también de valores, afianzados por una fuerte ética profesional.

Durante dos procesos consecutivos nos hemos acreditado ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), como corresponde a un Plantel de Educación Superior caracterizado por excelencia académica.

Así, también hemos decidido avanzar en áreas relacionadas con nuestra misión educacional, y tomamos la decisión de generar y difundir conocimiento, a partir de la investigación. Por esta razón, presento esta edición “cero” de la Revista Formación y Desarrollo Policial, de la Escuela de Investigaciones Policiales “Arturo Alessandri Palma” (ESCIPO).

Esta Revista está destinada a difundir artículos originales, derivados de la investigación desarrollada en los ámbitos de la seguridad pública y ciudadana, y con relación a la formación de investigadores policiales, como asimismo artículos que contengan análisis de temas atinentes a las referidas áreas. Para hacer esta tarea de la mejor forma, contamos con un Comité Editorial de envergadura académica en el mundo de la educación superior.

Con todos estos antecedentes, invito a usted a la comunidad académica nacional a leer y a contribuir con sus aportes en materias vinculadas al quehacer que motiva nuestra esencia formadora de investigadores policiales, para lo cual presentamos esta edición “cero”, que sirve a modo de ejemplo sobre los campos disciplinarios, y niveles académicos de la Revista.

Rodolfo Carrasco Ortiz  
Director Escuela.

## PRÓLOGO

La Escuela de Investigaciones Policiales "Presidente Arturo Alessandre Palma" (ESCIPOL) ha llevado a cabo la creación y desarrollo de un área de investigación como apoyo al desenvolvimiento académico del plantel. Esta iniciativa se inserta en el esfuerzo de la Escuela por avanzar y profundizar en los programas permanentes de mejoramiento de la calidad académica, en consonancia con la solidez de su proyecto educativo y de la misión nacional y pública de la institución. Formadora de los policías investigadores que necesita el país, la ESCIPOL ha estado continuamente desarrollando acciones destinadas a proyectar el ámbito puramente docente a aquél que se conecta con la investigación y creación en educación policial.

Un esfuerzo en esa dirección es esta Revista Formación y Desarrollo Policial cuyo número de adelanto se presenta en esta ocasión como edición cero. La Revista está dirigida a todos aquellos interesados en el desarrollo de la formación profesional en el amplio campo de la seguridad, y en el terreno específico de la formación policial. La Revista se propone convocar a los académicos y profesionales de Chile y Latinoamérica que deseen contribuir con su experiencia y/o su producción investigativa, para aportar al desarrollo de la formación en temas de seguridad y de índole policial. Este número de adelanto se ha formulado para constituirse en una clara indicación del tipo de contenidos y orientaciones disciplinarias que se desea auspiciar en este campo académico.\*

En este número de adelanto han contribuido todos los miembros del Comité Editorial de la Revista, así significando que sus investiduras académicas no han sido una limitación para identificarse plenamente con la Revista y sus objetivos. Más ampliamente, han querido también simbolizar por medio de sus escritos, su plena identificación con los programas académicos de la ESCIPOL destinados al permanente propósito de incrementar la calidad. Ponemos este nuevo medio académico a disposición de la comunidad académica nacional e internacional, especialmente de aquellos vinculados o interesados en la formación disciplinaria en seguridad y educación policial.

Prof. Luis A. Riveros

Editor

\*El mismo contiene contribuciones originales u otras que reproducen parcial o totalmente publicaciones anteriores de los correspondientes autores, lo cual se ha hecho así para servir como una guía a potenciales interesados acerca del interés disciplinarios y estilo de las publicaciones que espera acoger la Revista.

# Tradición y Cambio en la Educación Superior Chilena: el Reto para el Sistema Nacional de Acreditación de Calidad

Luis Riveros Cornejo\*

\*Profesor de Estado; Magister de la Universidad de Chile; Master y Doctor en Economía UC Berkeley. Académico de Excelencia Facultad de Economía y Negocios – Universidad de Chile; Profesor de la Academia de Estudios Policiales. lriveros@fen.uchile.cl

## RESUMEN

Este trabajo discute las transformaciones del sistema de educación superior chileno en los años 1980, consistentes en abrir el sistema a la libre participación del sector privado, introducir un sistema basado en precios y en el autofinanciamiento institucional, incluyendo a las universidades estatales y tradicionales, y creación de universidades estatales regionales. Así, se produjo un gran crecimiento en la cobertura la cual no llegaba a más de un 10% a inicios de la década de 1970. Sin embargo, todo ello conllevó un impacto negativo en calidad, al menos denotada en la expansión de las entidades de enseñanza sin una equivalente inversión en capacitación académica, investigación y equipamiento. Sólo en el año 2006 una ley sobre acreditación ha intentado restaurar una base de equilibrio entre cobertura y calidad, pero los procesos de acreditación todavía enfrentan retos importantes para abordar los aspectos más débiles que afectan al desarrollo y crecimiento del sistema. Se discuten los aspectos más esenciales y se señala lo vital que ha sido la acreditación para una mejor educación superior.

## ABSTRACT

This paper discusses the changes experienced by Chile's Higher Education system in the decade of 1980s. These changes opened the system to the participation of new private institutions along the lines of a market-based system and self-financing policies regarding traditional universities. As a result there prevailed a significant increase in the enrollment which did not reach to more than 10% of the 18-24 years old segment. However, quality suffered as a result of this expansion in absence of an adequate investment in academic development, research and equipment. Only in 2006 accreditation was installed to restore an equilibrium between quantity and quality of higher education. The more essential matters regarding quality assessment are pointed out, indicating the crucial role it has played regarding the need for improving higher education standards.

**PALABRAS CLAVE:** Universidades, Acreditación, Costos de la Educación, Regulación de la Educación.

**KEY WORDS:** Universities; Accreditation Systems, Educational Costs; Educational Regulation

## INTRODUCCIÓN

El tránsito del modelo universitario chileno entre la década de 1960 y los años 2000 representa un proceso de mucho interés con relación a la política pública y en función de los resultados observados comparativamente a aquellos buscados. En los años sesenta el sistema universitario tradicional necesitaba reformas que permitieran abrir la universidad hacia segmentos que ejercían creciente demanda sobre la misma, lo que condujo a tensiones y conflictos a finales de la década.(Riveros, 2013; Millas, 1981). Se requería también diversificar el modelo universitario vigente, permitiendo la existencia de instituciones con distintas orientaciones, no necesariamente reproductoras del modelo de universidad compleja, esto es con investigación y gran diversidad disciplinaria, que primó en los años sesenta. Además, se hacía importante expandir la universidad hacia las regiones del país, un problema que no podía ser tratado solamente a partir de sedes de las casas matrices universitarias en las grandes ciudades. Estos retos se abordaron en la década de 1980 aunque, sin embargo, en el marco de las políticas vigentes en la época, esto es por la vía de introducir criterios de mercado y de reducción del sector público. Con ello se dio vida a un sector universitario privado que se inició con bajos estándares y livianos requerimientos regulatorios en materias de calidad, a la vez que se introdujo un criterio de autofinanciamiento aplicado a las universidades tradicionales. Junto a ello se segmentó en universidades regionales a las dos grandes universidades estatales, y se redujo significativamente el aporte público a todo el conjunto estatal. Con eso se logró hacer primar los criterios privados en el desarrollo del sistema, se expandió significativamente la cobertura del mismo aunque creándose una significativa inequidad marcada por el diferenciado acceso de distintos grupos a los sistemas de crédito, becas y aranceles. Todavía se evalúan los resultados de estas políticas, y se ha tratado de aminorar el marcado negativo efecto en calidad por medio de un sistema de acreditación que ha tratado de introducir nuevas orientaciones para el desarrollo del sistema universitario y de la educación superior en orden a proveer mayor calidad en sus acciones docentes, y de valorar adecuadamente el trabajo de investigación, de gestión institucional y relación con el medio. Este artículo describe los cambios ocurridos, su impacto en materia de calidad y se centra en la discusión sobre los procesos de acreditación relativos a la vigencia de un complejo concepto de calidad.

## I. LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La Educación Superior chilena sufrió agudos cambios en la década de 1980. Muchos de ellos trataron de responder a la necesidad de expandir la cobertura de la universidad, que hasta los años 70 incluía a no más de un 10% de la población entre 18 y 24 años. Siguiendo las doctrinas en boga, y no existiendo un contraste de ideas propicio a la adopción de mejores decisiones, se implementó una estrategia basada en los parámetros de mercado<sup>1</sup>. Esto conllevó una amplia liberalización de ingreso para nuevas instituciones al ámbito de la educación superior, en el entendido que ello promovería la competencia interinstitucional y provocaría el aumento en la cobertura. Se adoptó una visión de precios para enfrentar el crecimiento del sistema y sus múltiples necesidades financieras, lo cual permitió expandir la cobertura de modo significativo<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, se crearon nuevas entidades, los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica, en el ánimo de proveer alternativas a la formación puramente profesional y así proporcionar formaciones técnicas de nivel superior. Las universidades nacionales (de Chile y Técnica del Estado) fueron “regionalizadas” en el propósito de desarrollar universidades públicas autónomas a ese nivel, mientras al mismo tiempo se les forzaba a cobrar sus costos a los estudiantes por medio del pago de aranceles. Todo esto envolvió un cambio sustancial en la lógica del sistema, anteriormente concentrado en instituciones públicas y privadas sometidas a un particular régimen de gratuidad y de apoyo financiero del Estado a ambos tipos de instituciones. La lógica de mercado imperó abiertamente a partir de 1981 y ella prevaleció abiertamente con la transición a la democracia en que los cambios habidos no modificaron en lo sustantivo la nueva política imperante.

El modelo adoptado en los ‘80 fue exitoso en proveer crecimiento en la cobertura, que al cabo de los años alcanza ya a casi 50% de la población entre los 18 y los 24 años. Sin embargo, el modelo ha dejado mucha insatisfacción en cuanto a una heterogénea calidad y alta inequidad distributiva de los resultados observados<sup>3</sup>. Con posterioridad a los años 1990, que marca la transición a la democracia, existió permanente insatisfacción con las políticas instauradas en aquella época, pero más aún con la ausencia de correcciones vitales para superar los defectos inherentes al modelo y a la forma en que el mismo se implementó. Un

1 La Ley promulgada en 1981 daba forma específicamente a la introducción de una doctrina basada en la operatoria de precios y mercados para orientar el desarrollo futuro de la educación superior

2 De esta época (década de 1980) vienen los primeros sistemas de crédito estudiantil, considerados primero en un Fondo “Solidarío”, que primero sería administrado centralmente y luego entregado a la gestión de las propias instituciones de educación superior. La idea es que tal Fondo se financiera con el pago o devolución por parte de las cohortes egresadas-

3 Un argumento a menudo sostenido en la época decía que el aumento en cobertura no tenía relación alguna con el necesario crecimiento en académicos calificados ni en la infraestructura necesaria para el desarrollo de estudios superiores. En particular, mucho se aludía a la ausencia de investigación en las nuevas entidades formativas.

proyecto de ley que, 25 años después de comenzar la llamada “transición”, pretende ahora corregir todos los problemas pendientes, pero se ha construido sin embargo con una visión simplista y abarcadora de tales problemas, no deja satisfechos a ninguno de los actores del sistema.

Las transformaciones adoptadas en la década de 1980 también intentaron recuperar la enseñanza técnico profesional, enfatizando mecanismos de mercado, tratando incluso de envolver a los gremios empresariales en la gestión de la misma desde el nivel medio. Este tipo de educación había venido sufriendo un acelerado desgaste producto de poco propicias políticas educativas generales, particularmente el alto énfasis brindado a la Universidad como único destino en cuanto a educación superior, dejando de lado la formación de los niveles técnicos que requiere el normal desarrollo del país, en términos de la composición del empleo. Así surgieron los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica, que son producto de una visión que no concebía una diferencia estructural en cuanto a la misión de ambos y que no cumplían con el papel estratégico que se presumía necesario al incorporarlo explícitamente en el nuevo esquema de la educación superior. Tampoco este ámbito de política experimentó un cambio fundamental en las medidas adoptadas post 1990, no siendo tampoco atacado con decisión en el nuevo proyecto de ley que actualmente (2017) se discute.

El plano del financiamiento ha sido uno de los que ha concentrado mayores críticas a partir del año 1990, aunque sin conseguir cambios sustantivos y animados por una visión estructurada y estratégica del sistema. El modelo de los '80 implicó imponer una nueva cultura presupuestaria en las universidades tradicionales: en contraste a una asignación presupuestaria global, se estableció un Aporte Fiscal Directo (AFD) que recibirían todas las entidades tradicionales o pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) junto con un Aporte Indirecto (AFI) otorgado a las instituciones en función de los 27000 mejores puntajes de la prueba de selección admitidos en la respectiva universidad. Además, podrían las universidades concursar por recursos adicionales para investigación y creación a través del sistema CONICYT, en las líneas FONDECYT o de otros proyectos asociados al fondo de Desarrollo Institucional o a recursos del Consejo nacional para la Innovación y la Competitividad<sup>4</sup>. Los primeros ítems (AFD + AFI) pondrían a la Universidad de Chile, por ejemplo, en el plano actual (2016) de ser financiada por el Estado (su propietario) en alrededor de un 14% de su gasto total (cifra en todo caso declinante año a año), proporción

<sup>4</sup> Los instrumentos financieros se han ido diversificando en el tiempo, para atender particulares necesidades relativas al desarrollo del sistema. El AFD estuvo siempre restringido a las universidades tradicionales (las 25 pertenecientes al Consejo de Rectores), mientras que el AFI y los fondos concursables se dirigieron a todas las instituciones. También se establecieron más adelante líneas específicas de apoyo a las instituciones, como es el caso de los proyectos MECESUP ligado a proyectos de mejoramiento de la calidad, los cuales eran también de tipo concursable.

que se eleva un tanto por sobre un 30% considerando todos los recursos estatales directos o concursables a los que podía acceder (Riveros, 2005). El restante 70% se debe lograr en base a los aranceles estudiantiles y a la venta de servicios que obligaba a la Universidad a cobrar por todo, bajo el principio de "recuperación de costos". La situación no ha sido distinta para el resto de las universidades estatales, las cuales reciben una proporción muy menor de su presupuesto por parte de su presunto dueño, el Estado de Chile, que parece no asumir su propiedad desde el punto de vista del financiamiento institucional. El nuevo escenario delineado por las políticas definidas en la década de 1980 resultaba un extremo contraste con la realidad anterior al golpe militar, en que la Universidad de Chile recibía aproximadamente un 92% de su presupuesto desde el Estado central. El pago de aranceles, por otro lado, cambió la situación de una universidad prácticamente sin costos para el estudiante, a una que requería un pago no poco significativo (y que años más tarde se ha reconocido como uno de los más altos del mundo (Meller 2011), y transformado en gran aliciente para la inversión privada y demandante de un sistema de becas y crédito que fueron ejerciendo significativa presión sobre el sistema y la política pública. Ciertamente el AFI envolvía un alto grado de inequidad en la medida en que los mejores puntajes de las pruebas de selección se ven asociados a los Colegios de mayor costo para las familias. En general en un sistema con grandes diferencias en la calidad de la educación media, su reflejo en términos del ingreso a la universidad producen severa discriminación de ingreso: las familias más pobres están desplazadas instituciones más marginales, mientras que en las más tradicionales abundan los estudiantes provenientes de sectores acomodados.

La reforma que implantó la Ley de 1981, implementada a través del Decreto con Fuerza de Ley N° 4, dio también paso a que el gobierno fijara la normativa en materias universitarias más específicas. La Universidad fue definida como una institución de educación superior "de investigación, raciocinio y cultura" (sic) que debía atender las necesidades del país al más alto nivel de excelencia. Así, se determinó administrativamente cuáles carreras o formaciones profesionales eran de carácter universitario y cuáles no, esto es las que habían de proveer una "licenciatura", para así distinguirlas de otras carreras en el sistema de educación superior que no podrían hacerlo. Este tipo de definición administrativa, y más allá de la natural autonomía que debe tener una institución académica para resolver materias tan delicadas, llevó a algunos desaguisados. Por ejemplo, se determinó en un principio que la formación de profesores no debía recaer en las universidades<sup>5</sup>, cosa que después se modificó con el mismo juicio administrativo con que una barbaridad como esa se había adoptado. La idea tras esta

---

5

El Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, que era la institución más emblemática formadora de profesores de enseñanza

iniciativa era dejar un campo de formación técnica predefinido, para un conjunto de nuevas instituciones que se habían creado (Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica) las cuales no podrían proveer una Licenciatura. Sin embargo los campos de trabajo de estas nuevas instituciones nunca fueron precisados, no distinguiéndose qué era uno u otro tipo de institución en materia disciplinaria y formativa y sin precisar tampoco el grado de compromiso del Estado y de la política pública con esta formación tan importante para el desarrollo del país. Nunca se definió, hasta el día de hoy (2017), la medida en que estas instituciones formaban parte de un sistema que se caracterizaba por cierta coordinación. Se privilegió absolutamente el criterio no cooperativo asociado a una visión simplista de la competencia.

La disminución de los aportes estatales para la educación, en general, fue muy significativa, cayendo de más de 6% del PIB en 1970, a un porcentaje de 2.36% al año 1990. Se reflejaba así una errónea visión del gobierno militar, inducida por los economistas que respaldaron su desempeño, de que la educación debía ser vista no como un "bien público", sino más bien como un bien de consumo al que podrían tener acceso las familias de acuerdo a su disposición a pagar. El mercado resolvería la situación, mientras que la educación pública, aún con menores estándares y débil financiamiento debía dejarse como la alternativa para quienes no accedieran al sistema privado. Se llevó a cabo con esto una extensiva privatización de la educación a todo nivel, definiendo el Estado un sistema de "subvención" o "subsidio" para los proveedores privados de educación preescolar, básica y media, sujeto a normas muy superficiales en cuanto al cumplimiento de su tarea, que era así delegada por el Estado<sup>6</sup>. En el caso general, el otorgamiento de este subsidio no se hizo restrictivo en función del "lucro" que podría estar asociado a las empresas gestoras de la educación, ya que éste fue un problema solamente establecido para el campo universitario. En el caso de las universidades, el apoyo estatal que incluía los Aportes Directo e Indirecto, además de las ayudas estudiantiles y el financiamiento de fondos concursables, se empinaba en poco sobre 0.3% del PIB en 1990. Veinte años más tarde, en 2010, el aporte a toda la educación alcanzaba sólo a 4.2% del PIB, y el financiamiento universitario (ahora mayoritariamente consistente en ayudas estudiantiles) era poco más de 0.7% del PIB, manteniendo la sostenida herencia de los cambios de 1981.

Todos estos cambios en la forma de funcionar de la educación superior y de finanziarse, ahora con un significativamente mayor componente privado, se daban en el marco de una

---

media, fue declarada una "Academia Pedagógica" que no formaba parte del cuerpo universitario.

6 En esta materia se llevó a cabo también una política de descentralización de la educación pública, cuya gestión estaba a cargo del Ministerio de Educación, pasando a ser ahora "municipalizada", esto es dependiendo de las Municipalidades quienes debían, además contribuir al financiamiento, bajo el argumento de que esto favorecería la competencia.

política pública orientada a la reducción del tamaño del Estado chileno, a una minimización de su rol orientador y ejecutor de acciones de producción, como asimismo de regulador en materia de desarrollo sectorial y nacional. Se entregaba a mecanismos de mercado la asignación de los recursos, incluyendo educación, salud y previsión social, en un marco de liberalización económica y amplia privatización, junto a una apertura comercial y financiera que el país edificó con gran énfasis desde mediados de la década de 1970. En el marco de estas definiciones globales de política, como se comprenderá, el plano de la educación era uno más de un conjunto de sectores que debía también estar dominado por liberalización, reducción del Estado, autofinanciamiento y plena competencia. Sin más, se llevó el tema general económico a la educación, considerando que ésta era una industria más del conjunto nacional.

Todos estos cambios tuvieron un efecto indudable en materia de calidad. En el caso de la educación superior, debido a las restricciones presupuestarias y al nacimiento de nuevas entidades que debían desde un comienzo autofinanciarse con los aranceles de cargo de los estudiantes. Esta consideración de costos y la profusa expansión de las "nuevas" entidades, fue consistente con la disponibilidad de menguados recursos para la tarea académica, especialmente en materia de investigación y creación y uso de facilidades para lo mismo. El problema es que nunca se precisó entre los críticos lo que envolvía este concepto de "calidad". Ciertamente los más aludían a la escasa dotación de recursos de las nuevas entidades, a menudo funcionando en instalaciones poco adecuadas y con escaso personal académico de alta calificación y dedicación a sus tareas<sup>7</sup>. Pero también, como producto de los mismos, se empezaba a notar deficiencias en la calidad del empleo de los egresados y la eficiencia y eficacia de las instituciones. En el caso de la educación municipalizada el problema se visualizaba por medio de los deficientes rendimientos estudiantiles en las pruebas nacionales, como asimismo en la escasa posibilidad de una adecuada inserción en la universidad.

## II. REORIENTANDO EL SISTEMA

Un gran énfasis en las políticas pos 1990 radicó en tratar de corregir algunos defectos y problemas heredados de la reforma llevada a cabo en los años ochenta. Sin embargo, no hubo cambios estructurales mayores hasta ya bien pasados los años 2000, puesto que el resultado positivo de aquellas políticas consistentes en el aumento significativo en la cobertura del

<sup>7</sup> Es importante reconocer que en el tiempo esto ha mejorado, y muchas universidades privadas han logrado alcanzar estándares de alta relevancia en estos aspectos. Incluso muchas han logrado instalar políticas y mejorar significativamente sus resultados en materia de investigación.

sistema de educación superior, se magnificó en el discurso político que, sin embargo, no atacó varios problemas significativos (Riveros 2013). En primer lugar, en lo relativo a financiamiento, los instrumentos y criterios de asignación siguieron siendo esencialmente los mismos de la década de 1980, aunque se hicieron algunos cambios marginales, sobre todo para apoyar a las universidades regionales. En esta lógica se crearon instrumentos diversificados y se introdujeron aumentos en los recursos directos que iban a las universidades, mas no sin corregir nada sobre la fuente principal de ingresos que eran los pagos por parte de los estudiantes. Se trató de poner mayores recursos en el llamado Fondo de Crédito Solidario, que permanecía como un problema fundamental de gestión por parte de las propias instituciones de educación superior, a quienes se había derivado la gestión administrativa y financiera del mismo. Gran cantidad de recursos se dedicó a este fin, aunque sin disminuir significativamente la protesta de los estudiantes que año a año hacían sentir su insatisfacción por la escasa cobertura de este instrumento. En materia de Investigación y Desarrollo, y pese a los esfuerzos argumentales de las universidades más complejas del país, tampoco hubo una transformación decisiva<sup>8</sup>, excepto por el aumento de algunos recursos dedicados a posgrados y becas. En definitiva, este gran reto que decía relación con revisar integralmente el financiamiento de la educación superior, no fue abordado y aún no lo es en sus fundamentos más destacados.

Un segundo tema no abordado se refería a la necesaria mayor y mejor regulación que debía prevalecer en el sistema, y a la necesidad de proveer una mayor información para las familias respecto de los desarrollos e implicancias de la formación que podían obtener o efectivamente adquirían sus hijos. Las entidades privadas funcionaban con singular descontrol y las más de las veces solamente teniendo en vista sus intereses financieros y así minimizando los aspectos académicos más esenciales. Por cierto hubo instituciones privadas que lograron hacer madurar sus proyectos académicos de manera muy exitosa, logrando posicionarse en forma destacada desde punto de vista de sus indicadores en materia de docencia y formación superior. Pero muchas han seguido siendo solamente entidades de poca relevancia académica, con significativos problemas de gestión y financieros especialmente, y no han sido objeto de políticas que estimulen un desarrollo superior, sino hasta recientemente. En general, los instrumentos de intervención en estas materias por parte del Ministerio de Educación fueron bastante pobres, requiriendo aquello que solo hace muy poco se está discutiendo, la necesidad de un Superintendencia de Educación Superior, que actúe como un eficaz regulador y supervisor en cuanto al desempeño de una compleja actividad.

<sup>8</sup> Incluso ya en 2017, el gasto en Investigación y Desarrollo que efectúa el país está en alrededor de sólo un 0.4% del PIB, una cifra que lo ubica dentro de los países más retrasados de la OECD, generando pocas expectativas para innovar en materia de incluir mayor valor agregado a la producción.

Tampoco las políticas pos 1990 abordaron el problema de la institucionalidad. La Educación Superior constituye un sistema complejo y diverso. Complejo por la naturaleza de su hacer, que envuelve docencia, investigación, relación con el medio, innovación, especializaciones y posgrados etc. Y distintas instituciones llevan a cabo diferentes desarrollos en estas áreas, siendo imposible concebir la idea de que "todas las instituciones deben ser iguales". Por otro lado, existe una gran diversidad en el sistema de educación superior, porque así también son (y han de ser) diversos los proyectos educativos y las realidades que abordan. Por esa razón debe existir un diálogo permanente e intenso entre la autoridad (en la esfera de sus competencias) y las instituciones (en el dominio de su autonomía académica). Tal diálogo no ha existido nunca en Chile, en gran medida porque no existe la noción de interlocutor válido para el mismo, como en alguna medida lo ha sido en el pasado el Consejo de Rectores de Universidades Tradicionales. Incluso con este segmento del sistema el diálogo pos 1990 fue muy limitado con relación a los grandes problemas que ameritan consideración con mirada de país, y en el marco de las definiciones de la política pública. No ha existido ningún cambio en esta materia porque se ha asumido, al parecer, que en un mercado competitivo no es necesario ni una intensa regulación ni tampoco un diálogo con los actores del sistema. Esta pobreza institucional en que se encuentran el conjunto de la educación superior, también hace que no exista ninguna colaboración entre las mismas, porque ha dominado el simplista principio de "la competencia" por todo y ante todo<sup>9</sup>.

Finalmente, el tema de la calidad no fue abordado sino hasta mediados de los años 2004 -2005, cuando se preparó un proyecto de ley sobre la materia<sup>10</sup>. El mismo se asoció a procesos voluntarios de acreditación institucional que, a modo de modelo experimental, se llevaron a cabo desde 1997 con resultados que se apreciaron como muy satisfactorios. No existía aun, sin embargo, una noción clara sobre lo determinante que es este aspecto del problema en la educación superior de cualquier país, especialmente porque no había sido un tema privilegiado en el período de expansión de la educación superior. Muchos veían serios problemas con instituciones privadas y tradicionales en materia de calidad y relevancia de su accionar, así como también respecto de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Incluso el trabajo de las universidades estatales ha estado dominado por ausencia de colaboración, y de iniciativas que permitan efectivamente integrarlas en acciones cooperativas. Por el contrario, se les ve competir, duplicar acciones y no desarrollar actividades que tiendan a ser un beneficio común para todas ellas.

<sup>10</sup> Este Proyecto, que llegaría ser realidad a fines del año 2006, se denominó "De Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior" y estableció reglas y criterios para llevar a cabo los procesos de acreditación.

<sup>11</sup> En esto también se incluyó a las Escuelas matrices de Fuerzas Armadas y Carabineros, como también a la ESCIPOL, todas

La introducción de la acreditación (que es obligatoria solamente para las carreras de Medicina y Pedagogía, pero voluntaria para todas las demás, incluyendo a las instituciones propiamente dichas) abordó un problema que era necesario tener en cuenta: la calidad de la formación entregada por las instituciones de educación superior. Se adoptaron criterios y pautas definidas sobre este problema, y se ha aprendido mucho de la experiencia del resto del mundo, donde estos sistemas de acreditación son de larga data. No obstante, muchos expresan recelos sobre el modo en que se ha abordado el tema de "medir" la calidad. En primer lugar, por lo intrincado del concepto, el cual no puede reducirse a algunas dimensiones solamente; en segundo lugar, por la dificultades de una adecuada institucionalidad acreditadora con autonomía y jerarquía académica; en tercer lugar porque, según muchos, el problema radica principalmente en la calidad efectiva de la educación básica y, sobretodo, media, que lleva a la universidad y a los otros centros formativos de la educación superior, un legado de retraso formativo que afecta la calidad del trabajo de estas instituciones. Varios creen que no será posible una reforma esencial en materia de calidad y equidad de la educación superior, si primero no se abordan con decisión los similares problemas que enfrenta la educación general en el país, especialmente en vistas a su componente público o municipalizado. La crítica que se contiene en esta visión, es que la discusión sobre los temas educativos se ha llevado a cabo en comportamientos inapropiados en cuanto a la integralidad que requiere el enfoque sobre los recursos humanos y la ciudadanía del siglo XXI.

### III. LOS DESAFÍOS QUE LEVANTA LA ACREDITACIÓN

La Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del año 2006 atacó este problema de manera explícita. Estableció criterios para medir calidad por resultados formativos, pero centrándose en una mirada en retrospectiva y favoreciendo muy poco el cambio que deben incentivar las instituciones. O sea, a pesar de requerir una mirada estratégica por parte de éstas, el énfasis está en lo obtenido y/o alcanzado, con fuerte mirada "hacia atrás" y poco énfasis en el seguimiento que debe tener el diseño estratégico de la institución respectiva. El sistema de acreditación es también concebido como una especie de "semáforo", puesto que otorga cierto grado de aprobación a lo alcanzado por una institución, pero deja ese resultado evaluativo sin darle seguimiento ni tener adecuado monitoreo por parte de la entidad acreditadora. Es decir, aparte de un "Plan de Mejora" que se suscribe como componente

---

entidades no obligadas a acreditarse por el contexto voluntario de la Ley, pero que se han ido sometiendo al sistema para así mostrar en forma transparente su preocupación por este tema.

integral de la acreditación por parte de la respectiva institución, no hay dentro del sistema un cierto "acompañamiento" que permita efectivamente avizorar continuidad en el proceso de mejora. Pero además, la Comisión<sup>12</sup> encargada de analizar y determinar la situación de las instituciones no es conformada con criterio académico, sino que es más bien de tipo corporativo, es decir sus miembros son representantes de ciertos sectores o instituciones lo cual acota los espacios decisionales. Sin embargo, y pese a todo, la creación de la instancia de Acreditación ha sido un significativo paso adelante para abordar las preguntas vigentes sobre la calidad de la educación superior, y ha llevado hacia las instituciones la necesidad de desarrollar una cultura de la calidad y una mejor producción y organización de la información y de los instrumentos relevantes. Un tema aún pendiente es si acaso la acreditación seguirá siendo voluntaria, como lo es en el marco de esa ley, y debería pasar a ser más bien obligatoria. Asimismo, la acreditación de carreras (incluso las obligatorias como Medicina y Pedagogías) se ha realizado sólo parcialmente, y levanta preguntas sobre la efectiva capacidad del sistema para poder llevar adelante un programa efectivo de acreditación con mayor cobertura.

Sin duda el tema de fondo en esta importante materia, se refiere al concepto de calidad que está envuelto en los procesos de acreditación. Todos tienen una cierta idea general sobre lo que es una institución de calidad, pero pocos son capaces de sistematizarla y llevarla a indicadores que permitan establecer ciertas conclusiones. En efecto, la noción generalizada es que un institución de calidad debe contar con buenos académicos, caracterizados por una sólida formación disciplinaria y gran capacidad de producción y generación de conocimiento. Además todos entienden que una institución de calidad debe atraer a los mejores estudiantes y que el proceso formativo debe ser moderno y productivo en beneficio de los mismos. Menos se piensa acerca de la organización de los estudios, la existencia de mecanismos de información y control, la existencia de políticas destinadas a fomentar la eficiencia y eficacia de las instituciones, etc. Lo importante, sin embargo, es que estos elementos han estado siendo asumidos efectivamente por las instituciones de educación superior y están ofreciendo una dinámica de mejoramiento institucional que permitirá concebirla como una característica esencial del sistema.

La labor de las instituciones de educación superior está enmarcada en cuatro ámbitos definidos del quehacer: (1) Objetivos Institucionales; (2) Recursos o Insumos; (3) Procesos Internos Relevantes; y (4) Resultados. La calidad de una institución tiene que ver con la coherencia lógica de esos cuatro ámbitos en la implementación de su tarea. Es decir, se trata

<sup>12</sup> La Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que es un grupo de personas nominadas esencialmente por el Presidente(a) de la República.

de un tema multidimensional, ya que diferentes instituciones se diferenciarán en base a esos distintos elementos, entregando más importancia a unos que a otros o introduciendo disimilitudes en las características de los componentes asociados a cada uno. El proceso de verificación y análisis cuantitativo de estos cuatro ámbitos debe ser realizado cuidadosamente para no atribuir una implicancia en calidad cuando de lo que se trata es de diversidad, es decir las naturales y deseables diferencias que deben existir entre diversas instituciones, enmarcadas eso sí en un contexto de calidad. Evidentemente las instituciones de educación superior deben todas responder a las necesidades de la sociedad, aunque usualmente nadie las "informa" sobre éstas necesidades y muchas veces las lecturas son relativas a ciertos requerimientos específicos o a cierta audiencia relevante para cada institución. Por eso, el establecimiento de la Misión institucional es un aspecto clave del cual se derivan las otras características relevantes a cada ámbito de su quehacer.

Cada uno de esos cuatro ámbitos esenciales tiene componentes que se observan en la evaluación institucional o de carreras. Los Objetivos de la institución están por cierto reflejados en su Misión, la Visión que posee, los valores que promueve y el marco institucional que la caracteriza. Por cierto, una evaluación de la calidad no puede centrarse solamente en estas definiciones, que deben ser relevantes pero también consistentes con el hacer institucional en los diferentes ámbitos. El Perfil de Egreso que busca cada institución, el que debe ser un reflejo de su Misión y Visión y del modelo educativo, es también parte central del objetivo institucional. Los Recursos, por su parte, tienen que ver con los estudiantes, los profesores o académicos, la infraestructura física y tecnológica con que se cuenta, y la gestión. Este último elemento es muy importante, ya que es decisivo en el contexto de la interrelación de las diversas dimensiones. Nuevamente "estudiantes de excelencia" o "académicos del mejor nivel" no constituyen per se la calidad de la institución, pero son por cierto elementos integrantes de la interrelación que produce calidad. Por su parte, los Procesos tienen que ver con el Modelo Educativo (el verdadero ethos institucional) y, por tanto con el enfoque, la secuencia formativa asociada al perfil de egreso, la secuencia de cursos o currículo y los contenidos y enfoques de las actividades académicas. El proceso también tiene que ver con las experiencias, actividades y entorno institucionales, determinantes también de la calidad de la respuesta provista. Finalmente los Resultados se asocian a los aprendizajes o competencias adquiridas, que han de reflejarse en una tasa de empleabilidad y de compensación observada en el mercado laboral. Desde luego tales Resultados se extienden a temas mucho menos aproximables desde el punto de vista cuantitativo, como son las actitudes y valores que la institución forma o incentiva, y que se constituyen en una cierta "marca" de los egresados. También dentro de los resultados debe incluirse la prolongación de estudios de especialización

y/o posgrado, e incluso el afán de los egresados de enriquecer su formación por medio de la adquisición de competencias en otras disciplinas.

Como se observa, el mapa de factores incidentes en la acreditación es extremadamente complejo, lo cual se incrementa en la medida de la mayor complejidad de las propias instituciones en términos de diversidad disciplinaria y ámbitos de trabajo. Por tanto, no hay ningún manual que pueda proponer seriamente una “plantilla” que asigne ciertas calificaciones a determinados factores incidentes en la calidad de una institución y que dé por resultado una cierta conclusión en cuanto a acreditación. Se ha puesto, por ejemplo, gran énfasis en la empleabilidad de los egresados, como un dato revelador de la calidad con que trabaja una institución, cuando en realidad sabemos que esa es solamente una dimensión, a pesar de lo relativamente simple que es medirla. También se sobre enfatiza las medidas sobre eficacia, midiendo las tasas de titulación oportuna o deserción, que es solamente una dimensión y que no considera los temas de incompatibilidad vocacional o la también presente tendencia al cambio de carreras y/o disciplinas. Es decir todo lo que se argumenta aquí es el concepto de calidad no es uno simplemente medible y ni siquiera es de tipo unidimensional.

Lo anterior pone un gran peso en los sistemas y políticas para la acreditación, los cuales deben sabiamente ponderar el cúmulo de tan distintos elementos para otorgar una cierta acreditación a las instituciones o carreras específicas. Se ha propuesto recientemente cambiar un tanto el esquema de “notas” para pasar a un esquema más sustantivo en cuanto a establecer solamente las categorías de “acreditado” y “no acreditado”, eliminando así la complejidad que envuelve el sistema actual con distintos grados de acreditación entre 0 y 7 años otorgados. Se piensa ahora, más bien, que la categoría acreditado tenga un plazo de vigencia único y común para las instituciones. Pero eso también requiere perfeccionar las pautas y entrenar adecuadamente a quienes acuden a las instituciones para recibir los antecedentes que permiten diseñar una propuesta de acreditación. Se trata de un sistema en marcha, que ha significado un paso adelante, pero que necesita perfeccionarse, especialmente brindando la mayor autonomía a la Comisión Nacional de Acreditación<sup>13</sup>, como así también deben tenerla las instituciones para efectuar los ajustes que consideren pertinentes en el marco de su respectivo proyecto educativo.

Uno de los retos que enfrenta el cambio en el sistema nacional de acreditación tiene que ver, ciertamente, con la obligatoriedad con que debe establecerse para instituciones, carreras y programas. Esto es muy importante, ya que muchas veces no hay congruencia entre la situación

<sup>13</sup> Un actual proyecto de reforma a la educación superior ha incluido algunos preceptos que varios observadores, incluyendo al propio presidente de la CNA han denunciado como consistentes con la idea de reducir la autonomía que debe tener este cuerpo en el desempeño de sus funciones.

de acreditación de la institución con aquella que caracteriza a las carreras o programas que ella contiene. Puede darse que una institución acreditada contenga carreras que no lo están, y eso introduce ciertamente problemas de información y refleja una cierta incongruencia<sup>14</sup>. Un segundo elemento a tener en cuenta con el cambio proyectado para el sistema tiene que ver con desprender la situación de acreditación de los aspectos financieros que debe comprender la política del Estado. No es una buena idea que la gratuidad a los estudiantes se entregue en función de la acreditación de las instituciones, especialmente porque no hay necesaria congruencia entre carreras e institución desde el punto de vista de la acreditación. Pero es también una forma injusta de conceder becas o gratuidad porque se castiga a los estudiantes por un tema de la realidad de cada institución en materia del complejo concepto de calidad. Inevitablemente la cuestión radica en la necesidad de establecer ciertos parámetros de calidad que sean relevantes para el otorgamiento de financiamiento estudiantil. Pero ciertamente ello dificulta la tarea de acreditación porque pone un peso extra en los criterios adoptados, lo que no es conveniente para el sistema y que tiende a resblanecerse. Evidentemente esto constituye una delicada materia cuyo examen no tiene una solución simple.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los últimos cuarenta años han significado un cambio profundo, drástico y no exento de grandes dolores para las universidades chilenas y las instituciones de educación superior en su conjunto. Desde el punto de vista del país queda como un resultado positivo la enorme expansión de la cobertura que, sin embargo, parece haber envuelto el costo de una gran pérdida en la profundidad del sistema. Los mecanismos para brindar autonomía a nuevas universidades e instituciones de educación superior, junto al abandono de las instituciones tradicionales, brindaron un cuadro mixto en el que el problema de calidad es ahora transversal y ha llegado a ser un elemento vital para juzgar objetivamente el desempeño del sistema. Por su parte, la educación media ha seguido sufriendo notorios problemas de calidad, lo que ha hecho más difícil combinar la adecuada selección con criterios de equidad. Asimismo, esta situación ha obligado a las universidades más selectivas a implementar programas remediales y de recuperación, para así asegurar mejores condiciones de egreso, pero al mismo tiempo haciendo más larga la estadía esperada de un estudiante. El financiamiento de la investigación siguió siendo un Talón de Aquiles, junto con la competencia investigación-docencia que

14 Y eso afecta la eficacia de otras políticas, como es el caso de la llamada "gratuidad" de la educación superior, la cual estableció un nivel mínimo de acreditación institucional de cuatro años para ser otorgada a los estudiantes, y se ha revelado que, sin embargo, un alto porcentaje de los mismos están estudiando en carreras no debidamente acreditadas.

inducían las políticas públicas de financiamiento de la primera. Las universidades públicas fueron desarticuladas, las universidades regionales no apoyadas en forma significativa, y solo prevaleció un discurso superficial que llamaba a la mayor competencia, cuando las universidades del Estado eran desventajadas desde el mismo Estado.

Por otra parte, ha prevalecido en los últimos años una creciente oleada de modernización o actualización exigida a la Universidad en el contexto de la globalización que presenciamos, nos alejamos a mucha distancia de esa universidad "fábrica" de profesionales que nos legó la experiencia del siglo XX. Ese es un proceso en extremo saludable. Hoy en día las tareas de la Universidad y las otras instituciones de educación superior son mayores y muy complejas y requieren una arquitectura distinta para proveer las respuestas que la sociedad espera. Se quiere instituciones que formen individuos críticos y conscientes de su responsabilidad social, además de estar compenetrados de las complejas dinámicas disciplinarias. Se ambiciona instituciones capaces de generar nuevo conocimiento para el progreso y el logro de mejor calidad de vida y que también contribuya al acervo cultural y a la memoria social de un modo activo y que se haga cargo de la educación permanente que la realidad actual exige. Se requieren instituciones capaces de reflexionar y postular con independencia ideas importantes para el progreso social y para la protección y desarrollo de la cultura. Pero, además, instituciones que determinen la relevancia de las preguntas a ser abordadas y las respuestas a ser elaboradas por medio de una activa relación con el medio social, ya que de esta manera cobrará vida la extensión universitaria (desde la universidad hacia el medio) y la integración de la problemática social hacia la universidad. Son todos estos roles complejos, y procesos que envuelven un cambio no exento de dificultades, impidiendo además que las instituciones de educación superior, en su ámbito correspondiente, sean vistas como organismos uniformes, sometidas todas al mismo hacer en sus aspectos específicos.

Los roles descritos anteriormente tienen distintas facetas y enfoques que ameritan una distinción entre las universidades, más específicamente. Por una parte está la universidad nacional, pública por las necesidades inherentes a su tarea, y que tiene que ver con esos temas de país que deben abordarse desde una perspectiva de desarrollo académico tanto investigativo como formativo. Es la Universidad que debe responder a preguntas que no están necesariamente "en el mercado" en un minuto del tiempo, puesto que obedecen a tareas que son necesidades de país, como lo es por ejemplo la investigación de adelanto, y sobre la cual Didriksson (2000) ha reseñado el conjunto de importantes desafíos que enfrenta. Por otra parte, está la nueva Universidad basada centralmente en incentivos privados que cumple un rol en cuanto a cubrir

la expansión de la matrícula y a generar cierta limitada investigación, por lo general, que se acrecienta en la medida en que la institución va madurando y logra desarrollar mayor inversión y atracción de recursos académicos. La experiencia de muchos países desarrollados se ubica en esta realidad, con una contribución significativa de ambas vertientes, pública y privada, con una interacción que contribuye a crear un espacio colaborativo y socialmente relevante.

Las instituciones de educación superior están sufriendo un enorme tránsito en las materias que hemos descrito más arriba, y continuarán sufriendo una drástica evolución en la misma medida en que el tránsito social y el proceso de globalización se vayan haciendo más complejos, más integradores y más activos en la forma de modelar la sociedad futura. El avance en los programas de acreditación y la mayor sofisticación que van adquiriendo los procesos asociados, anuncian un esfuerzo importante para el avance en calidad. Su función social, sin embargo, se ha enaltecido puesto que ante lo impredecible del futuro, es importante que una institución esté destinada a almacenar los contenidos culturales y científicos, y también a buscar las nuevas respuestas ante las nuevas posibles preguntas. La labor de reflexión y propuesta de la Universidad, en lo específico, no debe considerarse superada como parte de su hacer. Es cada vez más fundamental, aunque sea mayormente desplazada de la visión política, las medidas de Estado, la política pública y todo aquello que rinde pleitesía a los objetivos más instrumentales y de corto plazo. La Universidad debe validarse ante la sociedad y la ciudadanía, como la institución pensante, libre y tolerante que es y debe ser. Otra cosa no es sino remedio de Universidad, aunque sea también formadora de profesionales y adscrita a ideas determinadas sobre su rol en la sociedad. La verdadera Universidad crea nuevas ideas, pertenece al ethos de la transgresión sobre lo vigente y se formula como una institución capaz de proyectar a la sociedad hacia los días futuros.

Con mucha razón Gonzalo Villapalos (1998) ha dicho que la Universidad enfrenta dos principales retos: incrementar la calidad de la enseñanza, desarrollar el posgrado brindando más atención al estudiante, y ser una proveedora eficaz del servicio a la sociedad. En ese contexto la Universidad debe recuperar su "papel de orientadora, iluminadora y provocadora de los cambios estructurales...debe recuperar, desde su posición independiente y con su gran bagaje científico y cultural, su capacidad de iniciativa y crear pautas de pensamiento y de desarrollo científico y técnico que influyan decididamente en la nueva sociedad del siglo XXI". Y todo ello debe tener lugar en medio de los tres grandes desafíos de la educación superior del siglo XXI (Salmi, 2000): "la globalización económica, la creciente importancia del conocimiento y la revolución de la comunicación y la información"

## REFERENCIAS

- De Luxán, José Ma. "*La Misión de la Universidad*" en **Política y Reforma Universitaria**, de Luxan Ed., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Editorial S.L., Barcelona, 1998.
- Didriksson, Alex. "*La Universidad pública en la encrucijada*", **Educación Superior y Sociedad**, Vol. 11 nº 1 y 2, IESALC-UNESCO, Caracas, 2000.
- Ferro B. Jesus, **Visión de la Universidad ante el siglo XXI**. Ediciones Uninorte, Colombia, 1996.
- Lopez S., Francisco. **Globalización y Educación Superior en América Latina y el Caribe**. IESALC - UNESCO, Colección "Respuestas", Caracas, 2011.
- Meller, Patricio **Universitarios: el problema no es el lucro, es el mercado**, UQBAR, Santiago, 2011.
- Millas, Jorge. "*En defensa de la Universidad*" Artículo del diario **El Mercurio**, 3 de enero de 1976.
- Ibid. "Idea y defensa de la Universidad". Corporación de Promoción Universitaria, Editorial del Pacífico, 1981.
- Ibid. "*Misión de la Universidad frente a las ciencias y las artes*" en **Informaciones Universitarias** (25), Diciembre 1985.
- OCDE. **State of Higher Education**, 2014
- Ibid. **Education at a Glance**, 2016
- Ortega y Gasset, José. Misión de la Universidad. Alianza, Madrid, 1ª Reimpresión, 1992.
- Quintanilla, Miguel A. "*Nuevas ideas para la Universidad*" en **Política y Reforma Universitaria**, de Luxan Ed., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Editorial S.L., Barcelona, 1998.
- Riveros, Luis. **La Universidad Chilena. Los Efectos de una Mandrágora Contemporánea**. Ed. Occidente, Santiago - Chile, 2013.

Ibid. "Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Retos y Dilemas" en **Tendencias**, Fundación CYD, Barcelona - España, diciembre 2008.

Ibid. "Jorge Millas y su defensa de la Universidad", Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Valparaíso, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (49/50), Valparaíso, 2005.

Ibid. "La Universidad en el siglo XXI" **Revista Chilena de Administración Pública**, Vol. II (6; 7-20), Santiago de Chile, 2005.

Ibid. "Un nuevo modelo de Universidad en la sociedad del conocimiento", **Revista de Sociología** 19 (17-29), Santiago de Chile, 2005.

Saavedra, P. Desiderio. "Chile", en **Historia de las Universidades en América Latina**, Unión de Universidades de América latina, Colección UDUAL, Ciudad de México 1999.

Salmi, Jamil. "Facing the challenges of the Twenty-First Century", en **International Higher Education**, (19), 2000.

Tünnermann, Carlos. "La declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI. Una lectura desde América latina y El Caribe", **Educación Superior y Sociedad**, vol. 10 nº1, IESALC - UNESCO, Caracas, 1999.

UNESCO. Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI. **Conferencia Mundial sobre la Educación Superior**, Paris 1998.

Van Ginkel, Hans. "Keynote Address for the Conference of Magna Charta Observatory" (september 2011), **Contemporary Threats and Opportunities; Academic Freedom and Institutional Autonomy within the context of Accreditation, Quality Assurance and Rankings**, Bolonia University Press, 2011.

Villapalos, Gonzalo, **Visión de la Universidad ante el siglo XXI**. Ediciones Uninorte, Colombia, 1996



# Aplicación de la Gestión Responsable del Negocio y la Responsabilidad Social a Instituciones Policiales\*

Mario Morales Parragué\*\*  
Christian Cancino del Castillo\*\*\*  
Vito Sciaraffio Palominos\*\*\*\*

\*En algunos cambios, este artículo que originalmente publicado por los autores en la Revista Estudios de Formación y Control ,Ed. N° 14 primer semestre 2008 (DSICG- FEN, Universidad de Chile)

\*\*Doctor(c) en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid; M.B.A. Tulane University; Magíster en Administración e Ingeniero Civil Industrial- Universidad de Chile.mmorales@fen.uchile.cl

\*\*\*Doctor(c) en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid; Ingeniero en Información y Control de Gestión, Ingeniero Comercial y Contador Auditor – Universidad de Chile.cancino@fen.uchile.cl

\*\*\*\*Doctor en Administración UC-Berkeley, Ingeniero Comercial Pontificia Universidad Católica de Chile

## RESUMEN

La Gestión Responsable del Negocio (GRN) enfatiza la eficiencia de los procesos y las operaciones (Morales & Cancino, 2008). Se plantea que esto debería ser la práctica común en las relaciones entre una organización y sus grupos de interés (stakeholders) más allá de la naturaleza de la organización. En este sentido, se entiende la GRN como etapa fundamental de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) ya que asegura negocios socialmente responsables, independientemente del tipo de organización. A través del análisis económico, se demuestra que para todas las empresas con GNR, los resultados para los stakeholders, en la forma de ganancias u otros, deben provenir de mejoras en la función de producción y no de simples transferencias de riqueza entre stakeholders. Bajo GNR y no filantropía, se puede proporcionar un proceso de negocios eficiente, en que prime la calidad y la productividad de cada una de las partes involucradas, señalándose la gestión de instituciones de seguridad pública

## ABSTRACT

Responsible Business Management (GRN) defined by Morales, Cancino & Sciaraffia (2008) emphasizes the efficiency of production processes and operations. Regardless of the specific nature of the organization, GRN is considered common practice relating business and the stakeholders. In turn, this is seen as a fundamental feature included regarding Business Social Accountability, concerning profit making in different institutions, publico or private, large or small. Using an analytical model, the authors show that results of all business aimed at a responsible behavior, regardless of their specific nature in terms of profit or "public service", shall derive from improvements in their production function and not from simple wealth transfers among stakeholders. This article also demonstrates that under GRN an efficient business model of management can be advanced, comprehending output quality and high productivity of all parts engaged in production. The article suggests that this could be particularly case of public security institutions.

**PALABRAS CLAVES:** Responsabilidad Social; Transferencias de Riqueza; Transparencia; Gestión Responsable de Negocios.

**KEY WORDS:** Social Responsibility; Wealth Transfers; Transparency; Responsible Business Management

## INTRODUCCIÓN

El concepto de responsabilidad social empresarial (RSE) cada vez toma mayor importancia en las actividades de las organizaciones modernas. Presiones internas y externas al negocio hacen que los ejecutivos o directivos presten mayor atención en cómo su organización se relaciona con la sociedad y el medioambiente para así lograr crear valor<sup>1</sup>.

En primer lugar, presiones externas al negocio, principalmente gubernamentales y medioambientales, han influido para que los integrantes de la sociedad sean críticos con las actividades que desarrolla el mundo empresarial. Por ejemplo, podemos ver la existencia de ciertos actores sociales que evalúan el impacto sobre el medio ambiente que tienen las operaciones de las empresas. Asimismo, dado que las empresas son una fuente natural de empleo en la economía, otros actores sociales evalúan el grado de bienestar que presentan los trabajadores dentro de sus respectivas empresas. Preocupaciones como éstas, por el medio ambiente y por los derechos de los trabajadores, explican por qué la sociedad exige que las empresas presenten un comportamiento responsable, y de cierta manera las castigan o premian dependiendo de su desempeño en estas áreas.

En segundo lugar, presiones internas al negocio, por la búsqueda permanente de maximizar la eficiencia del uso de los recursos, han influido para que los directivos busquen mejores maneras para satisfacer las demandas de sus actuales y potenciales consumidores o usuarios, de mejorar la reputación de una organización, de aumentar su cuota de mercado, mejorando con ello una fidelidad en el tiempo de los usuarios y aliados estratégicos, con el fin último de aumentar la riqueza (utilidades) de los dueños del capital, en el caso de las organizaciones con fines de lucro, o incrementar los niveles de aprobación social de parte de las ciudadanías, en el caso de servicios públicos. Actualmente, son muchas las organizaciones que desarrollan actividades de RSE con el fin de potenciar la marca y mejorar la reputación de su organización, para con esto lograr una mejor valoración del entorno social en que se desempeñan (clientes, usuarios, aliados estratégicos, autoridades y Estado en general).

Para las instituciones públicas, que año a año deben luchar por disponer de los recursos que el Estado les asigna, donde sistemáticamente los recursos asignados son inferiores en cantidad a las demandas reales que presentan para su operación, es fundamental mostrar un alto desempeño en el cumplimiento de su Misión por medio de la correcta ejecución de su función de producción, maximizando el resultado obtenido con los recursos entregados.

<sup>1</sup> De acuerdo con los datos presentados por el Dow Jones Sustainability Index (DJSI - 2007) más de 300 empresas que trazan dentro del índice global emiten informes complementarios a sus estados financieros, referidos a aspectos sociales y medioambientales.

Son estas presiones las que impulsan la discusión sobre el real significado de ser una empresa responsable. La búsqueda por satisfacer las demandas externas e internas, y por generar mayor valor, requiere la especificación de nuevos modelos teóricos que expliquen cómo potenciar las actividades de negocio que crean valor<sup>2</sup>.

Si bien el concepto de RSE empezó a utilizarse ya hace varias décadas atrás, mediados del siglo XX (Bowen, 1953; Levitt, 1958), su foco de análisis muy pocas veces se ha enmarcado en cómo las empresas desarrollan sus negocios, más bien se ha analizado en cómo las empresas ceden parte de sus utilidades a otros actores sociales cercanos a la empresa (filantropía).

Comúnmente, la RSE se ve como el compromiso, ético y social, por repartir los beneficios obtenidos período a período, no sólo entre accionistas sino que además con la sociedad. Es aquí donde muchos ejecutivos han colaborado intensamente, intentado demostrar que la empresa está comprometida con el entorno en que se desarrolla y por ello actúa y genera actividades de carácter responsable evidenciando que cuida el medio ambiente, realiza donaciones a hogares de ancianos, de niños, colegios, hospitales, bomberos, etc.

Esta visión de la RSE, la cual sólo se evidencia una vez que la operación terminó, es la que criticamos por su forma de evaluación y medición. Creemos que dadas las actuales características de la economía, las organizaciones deben preocuparse no sólo de mostrar qué es lo que hacen con las utilidades que obtienen, sino que en forma mucho más fuerte, mostrar cómo las obtienen y para el caso de instituciones públicas, mostrar cómo emplean los recursos asignados. Si queremos evaluar qué tan responsable es una empresa con sus grupos de interés, debemos estudiar todo el proceso de negocio que ésta desarrolla. Lo importante no sólo es observar cómo se reparten los beneficios de una gestión privada o pública, sino que establecer cómo es el conjunto de relaciones de la organización con sus principales stakeholders (trabajadores, usuarios, proveedores, mandantes), de modo que durante todo el proceso de transformación de insumos en productos o servicios, permita incrementar el bienestar de todos los participantes.

Bajo esta visión, nos preocupa conocer qué tan responsable es la organización durante el desarrollo de las operaciones de su negocio, identificando a la Gestión Responsable de Negocio (GRN) como una parte fundamental de la RSE.

---

<sup>2</sup> Existen diversos intereses para investigar temas de RSE. Un ejemplo de estos son los aspectos éticos y morales, los cuales son ampliamente estudiados por la literatura, pero al carecer de un análisis económico para crear valor, no son considerados en este trabajo.

Una organización que quiera ser considerada como responsable<sup>3</sup>, no sólo debe preocuparse por los beneficios a posteriori en cada período, sino que debe velar y asegurar un cumplimiento responsable de las relaciones con sus distintos grupos de interés durante todo el desarrollo de sus operaciones y no solo como resultado final.

En este trabajo presentaremos lo que representa la GRN dentro de las actividades de la RSE y el por qué deben establecerse actividades responsables en los procesos antes de repartir recursos a la sociedad de forma filantrópica y muestra la necesidad de hacer más eficiente la gestión de instituciones públicas, ya que ellas son mandatadas por la sociedad para cumplir una misión. Este trabajo está dividido en cinco apartados. Después de la Introducción, el segundo apartado muestra una breve discusión sobre los conceptos de RSE y las propuestas de diversos investigadores en el estudio del tema. En el tercer apartado, "Gestión Responsable de Negocio", se determinan las condiciones de eficiencia que deben presentar el conjunto de relaciones empresa-stakeholders con la idea de desarrollar actividades de negocio sin generar sólo transferencias de riqueza. Un cuarto apartado, donde se muestra de manera específica, la relación de la RSE y GRN con instituciones del ámbito de la seguridad pública y el último apartado representa las "Conclusiones" de este trabajo.

## I. ESTADO DEL ARTE SOBRE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL (RSE)

A partir de los trabajos de Bowen (1953), "Social responsibilities of the businessman", y de Levitt (1958), "The dangers of social responsibility", es posible encontrar un profundo debate académico, político y profesional sobre la naturaleza e implicancias del concepto de RSE, el que comienza a ser visto desde la perspectiva de empresas con fines de lucro y comienza a evolucionar a organizaciones sin fines de lucro, con roles públicos o privados.

Tal como lo plantea Votaw (1972), RSE tiene un significado, pero ese significado no siempre es el mismo para todos. Durante los primeros años en que las empresas se preocuparon por cómo la sociedad veía sus actividades de negocio, ser socialmente responsable correspondía principalmente a redistribuir riqueza, ya no sólo entre accionistas, sino que a otros grupos de interés, principalmente a los sectores más necesitados de la sociedad. En este sentido, hacer donaciones a hogares de ancianos, escuelas, hospitales, etc., eran vistas como actividades filantrópicas en que una empresa mostraba estar comprometida con el medio en que se

<sup>3</sup> Las recomendaciones de este trabajo se enfocan principalmente en soportar la toma de decisiones de inversión en acciones de RSE en aquellas empresas que declaran ser responsables. Otras empresas, que no les interesa señalizar a través de RSE, podrían maximizar sus utilidades sin atender a una GRN.

desarrollaba. Claramente, esta visión de RSE no da explicación a la forma en que las empresas desarrollan y gestionan sus procesos de negocio, ni tampoco tiene aplicación en el mundo de las empresas e instituciones sin fines de lucro, incluso en el mundo de las organizaciones con fines de lucro, reduciría su aplicación sólo a organizaciones que obtengan ganancias de su ejercicio, excluyendo por lo tanto, de un comportamiento responsable, a organizaciones que tengan resultado deficitario, por lo que el concepto de RSE requirió una evolución en su comprensión, dando a entender que la sola redistribución de riqueza no debe ser la primera ni única forma en que las empresas demuestren ser responsables con la sociedad.

Dentro de la extensa literatura existente, podemos encontrar distintas definiciones sobre el significado de ser socialmente responsable:

- De acuerdo con el World Business Council for Sustainable Development- WBCSD (2000), RSE es el compromiso continuo de las organizaciones para comportarse éticamente y contribuir al desarrollo económico, mejorando la calidad de vida de los empleados y de sus familias, de la comunidad local y de la sociedad en general.
- Para la Comisión Europea (2001), en tanto, RSE es un concepto en el cual las áreas productivas integran, de una manera voluntaria, consideraciones sociales y ambientales en sus operaciones y en las relaciones con sus grupos de interés.
- De acuerdo con McWilliams, Siegel y Wright (2006), se define la RSE como situaciones donde la organización se compromete y cumple acciones que favorecen el bien social, más allá de los intereses de la empresa y por sobre lo que se espera como cumplimiento de la ley.

Distintos estudios (Wartick y Cochran, 1985; Frederick, 1987; Wood, 1991; Frederick, 1998; Hillman y Keim, 2001) se enfocaron en analizar otras características que tienen que cumplir las empresas que desean ser socialmente responsables. Cuidado medioambiental, desarrollo de negocios sustentables, preocupación por las prácticas laborales, cuidado de los derechos humanos son algunas de las acciones que se analizan como parte de RSE, en que la principal preocupación ya no es la sola redistribución de recursos después de desarrollar los negocios (filantropía), sino que el fondo del asunto es atender a la forma en cómo se generan las propias actividades operacionales. Una empresa no puede ser llamada responsable si durante sus operaciones productivas o comerciales pasa a llevar los derechos de los grupos de interés (Hillman y Keim, 2001), o si no cumple con el cuidado medioambiental que impone una sociedad para los recursos que son de carácter público (World Commission on Environment

and Development, 1987). Ser responsable implica que una organización se compromete a hacerse cargo por el impacto de sus actividades sobre la sociedad y el medioambiente<sup>4</sup>, en que sus acciones son consistentes con los intereses de la sociedad y el desarrollo sustentable, basándose principalmente en un comportamiento ético, que cumple con las leyes aplicables (borrador ISO/WD 26000, 2006).

A través de los años, el estudio del impacto de las actividades de RSE puede ser visto desde diversas perspectivas. De acuerdo con Garriga y Melé (2004), existen varias teorías que explicarían el desarrollo de actividades de RSE.

Un primer grupo de teorías, llamadas Instrumentales, se enfoca en el estudio de las actividades sociales que permiten cumplir de mejor forma con los objetivos de creación de riqueza empresarial (Friedman, 1970; Murray y Montanari, 1986; Varadarajan y Menon, 1988; Litz, 1996; Porter y Kramer, 2002). Para este primer grupo, las organizaciones buscarían desarrollar actividades de RSE siempre que estas acciones estén ligadas a la obtención de mayores beneficios económicos para sus accionistas. Bajo este enfoque, existe una relación directa entre RSE y creación de riqueza.

Un segundo grupo de teorías, llamadas de Carácter Político, explican que existe una relación o contrato social entre las organizaciones y la comunidad en que participa, el cual viene dado por el poder e influencia que tiene cada organización sobre la economía (Davis, 1960; Donaldson y Dunfee, 1994; Andriof y McIntosh, 2001; Wood y Lodgson, 2002). En estas teorías, cada organización puede ser definida como un ciudadano más, comprometido con la sociedad y de ahí su interés por comportarse responsablemente. En este enfoque no se requiere, necesariamente, la creación de riqueza para ser responsable.

El tercer grupo lo integran teorías integradoras. En este grupo se desarrollan una serie de trabajos que buscan explicar el desarrollo de actividades de RSE por el deseo de integrar diversas demandas sociales. Entre estas demandas destaca el cumplimiento de las leyes, políticas públicas y la gestión balanceada de los intereses particulares de los grupos de interés de una organización (Jones, 1980; Vogel, 1986; Wartick y Mahon, 1994; Swanson, 1995; Mitchell et al., 1997; Rowley, 1997; Agle y Mitchell, 1999). El cumplimiento de las normas y obligaciones establecidas por una sociedad representan las instituciones que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales (North, 1990). Bajo este enfoque de estudio de RSE, las organizaciones deben respetar las instituciones establecidas en cada sociedad.

---

4

En la terminología económica a esto se le llama "internalizar externalidades".

Un cuarto y último grupo lo constituyen teorías sobre Ética y Moral en los Negocios. En este enfoque se estudia el desarrollo de actividades de RSE en respuesta al cumplimiento de derechos universales, como el respeto por los derechos humanos, los derechos de la fuerza de trabajo, el respeto por el medio ambiente, la preocupación por un desarrollo sustentable, considerando actividades de negocio que presten atención al progreso tanto de las generaciones presentes como de las futuras (Freeman, 1984; World Commission on Environment and Development, 1987; Donaldson y Preston, 1995; Gladwin y Kennelly, 1995; UN Global Compact, 1999; Freeman y Phillips, 2002). De forma particular, los estudios presentes en estas teorías se basan en el desarrollo de acciones correctas en beneficio del bien común.

Evidentemente, y de acuerdo con los cuatro grupos de teorías brevemente presentados, el foco de investigación sobre las actividades de RSE puede ser diverso. Ya sea por una razón económica, política, legal o moral, las organizaciones en la actualidad están desarrollando múltiples actividades que caen en las distintas definiciones de RSE y están invirtiendo una cantidad cada vez mayor de recursos con el fin de cumplir con determinados objetivos estratégicos.

Tomando en cuenta al conjunto de teorías brevemente analizadas, un aporte importante de nuestro trabajo consiste en distinguir tres niveles o perspectivas bajo las cuales creemos que se debe desarrollar la responsabilidad social empresarial.

La figura 1 representa, a través de una pirámide, el esquema de tres niveles en que se puede dividir la RSE (nivel institucional, nivel de eficiencia operativa y nivel filantrópico). Cada uno de los niveles es de cumplimiento secuencial, siendo la base de la pirámide el requisito fundamental y mandatario que debe cumplir una organización responsable, pudiendo – según la naturaleza de organización- desarrollarse el segundo nivel y no necesariamente los tres niveles, como por ejemplo puede ocurrir con organizaciones públicas que frente al uso limitado y restringido de sus presupuestos, no le es permitida la labor de filantropía.

FIGURA 1. PIRAMIDE DE RESPONSABILIDAD SOCIAL



El primero de ellos, nivel institucional, determina el comportamiento mínimo que cada sociedad espera y puede exigir por parte de las organizaciones en cuanto al cumplimiento de las leyes, políticas, contratos (normas explícitas), códigos de conducta, respeto a los Derechos Humanos y acuerdos de negocios (normas tácitas). Una organización no puede ser catalogada como responsable si no cumple con el marco institucional de cada economía (North, 1990).

El segundo nivel, representado por lo que se conoce como responsabilidad operacional o simplemente GRN, establece relaciones eficientes, en cuanto procura que los recursos asignados en forma privada, como por ejemplo el capital invertido en una sociedad anónima o en forma pública, como los presupuestos asignados a una institución del Estado, sean destinados al negocio buscando una combinación eficiente de los factores productivos, que permita crear valor para los stakeholders y evite la generación de transferencia de riquezas entre ellos. Una empresa que señaliza y desarrolla un comportamiento responsable con trabajadores, proveedores y usuarios, puede obtener mayor productividad de sus empleados y mayor calidad de los insumos de los proveedores. Asimismo, los usuarios podrán valorar más sus productos/servicios y podrán mantener o aumentar el consumo o la valoración de los servicios recibidos en el tiempo. En el nivel de GRN se explica que un comportamiento responsable con los stakeholders puede maximizar los retornos del negocio, lo que se traduce en ganancias para los dueños, en el caso de empresas con fines de lucro, más y mejores servicios en el caso de instituciones públicas, con el consiguiente aumento de reputación y valoración por parte de la sociedad en su conjunto. Una empresa que se declare responsable, pero que en un período no cumpla con GRN, es decir, que engañe a sus usuarios (disminuyendo calidad de los productos o servicios manteniendo constante los precios o mal utilizando recursos), que explote a sus trabajadores (reducción relativa de salarios respecto al mercado, abuso de las jornadas laborales, no pago de beneficios) o que presione demasiado a sus proveedores (para beneficiarse de descuentos abusivos o extraer otros beneficios de ellos en forma abusiva), podrá optar a un beneficio en el corto plazo que le traerá esta transferencia, pero la sociedad lo castigará en el largo plazo no pudiendo maximizar el valor de su organización. Sin lugar a dudas, en los mercados o sociedades donde existe menor asimetría de información sobre el comportamiento de las organizaciones, aquellas realmente responsables pueden obtener mejores resultados respecto de aquellas que aparentan serlo, pero que en realidad, transfieren riquezas de sus stakeholders (relaciones del tipo juego de suma cero, que por lo tanto no crea valor). En este segundo nivel de la RSE, el cumplimiento de la GRN es fundamental y es al que toda organización, sin importar su naturaleza, debe poder llegar.

El tercer nivel que muestra la figura 1, llamado responsabilidad filantrópica, explica que las organizaciones pueden verse comprometidas con la sociedad, no sólo mejorando las relaciones con sus grupos de interés más directos (clientes, proveedores, trabajadores y mandantes, como por ejemplo accionistas), sino que puede relacionarse de manera responsable con otros actores de la comunidad. Por ejemplo, las organizaciones pueden ayudar a solucionar ciertos problemas sociales y medioambientales, desarrollando programas que disminuyan la diferencia de recursos que se observa entre ricos y pobres, o programas de formación o capacitación para el control de la drogadicción, alcoholismo y abuso infantil. Asimismo, puede desarrollar programas para limpieza de agua, disminución de contaminantes, etc. Algunas de estas acciones filantrópicas pueden resultar de carácter estratégico, en cuanto dan la posibilidad de mejorar la reputación de la organización y con ello generar valor. Otras, en cambio, son de valor difuso, pues no es tan claro el beneficio que atraería tal inversión. En este último nivel las organizaciones se ven invirtiendo en actividades filantrópicas, que pueden crear valor empresarial, como la reputación, pero que no se asocian en forma clara con el negocio que se desarrolla.

A modo de resumen de los tres niveles y tal como explicamos anteriormente, una organización responsable primero debe cumplir con las instituciones de cada sociedad (normas explícitas y tácitas). En segundo lugar, debe procurar generar valor económico en sus actividades productivas sin desarrollar transferencias de riqueza entre stakeholders, es decir, debe cumplir con una Gestión Responsable del Negocio (GRN). En tercer lugar, y sólo después de cumplir con la institucionalidad y con GRN, las organizaciones pueden desarrollar actividades de filantropía, pudiendo ser éstas de carácter estratégico (cuando crean valor, por ejemplo a través de mejorar la reputación de la empresa) o de carácter difuso (cuando no existe un vínculo claro entre actividades de RSE y mejoras en imagen o marca).

Saltarse los niveles más bajos de responsabilidad social, debiera tomarse como una señal negativa, en donde la organización podría estar invirtiendo recursos en RSE sólo con fines de corto plazo, engañando al público o a algún grupo de interés específico, como por ejemplo a sus empleados, que al no ser atendidos en forma prioritaria y estar asignando recursos a labores filantrópicas, podríamos estar generando un deterioro en las condiciones laborales de los trabajadores. En la práctica, son muchas las empresas que hacen donaciones de carácter filantrópica, pero que internamente descuidan la atención y necesidades de stakeholders más directos (empleados mal remunerados, pago tardío a proveedores, mala calidad de productos o de servicios a usuarios, etc.). Cuando las organizaciones sólo generan actividades de RSE

de carácter filantrópico y descuidan lo institucional y GRN, la señal de inversión responsable puede devolverse como un boomerang en contra de la organización, pues el mercado o los asignadores de recursos, en el caso del mundo público, cada vez dispone de mayor información, por lo que puede castigar y tomar mejores decisiones. Las decisiones de los asignadores de recursos terminan afectando los flujos futuros de una organización y con ello ponen en riesgo su subsistencia.

De acuerdo con Chris Coulter, Vicepresidente de GlobeScan (citado en Wilcox, 2005), "la falta de RSE en el nivel operacional no puede ser compensado por medio de actividades filantrópicas. El público es más asiduo a castigar a las organizaciones que se desempeñan de manera deficiente en el lado operacional, que a premiar a las que sobrepasan sus expectativas en el aspecto ciudadano (filantrópico)".

## II. LA IMPORTANCIA DE UNA GESTIÓN RESPONSABLE DEL NEGOCIO

Crear valor con el desarrollo eficiente de las actividades operativas debiera ser el fin fundamental de toda organización. Aquellas que mejor lo hacen no transfieren riquezas entre los grupos de interés, sino que promueven un alineamiento entre los objetivos de cada individuo. Veamos esto con un par de ejemplos:

- En la relación empresa-proveedores, si una organización se plantea obtener más utilidades presionando a su proveedor para disminuir excesivamente los precios de los insumos, o pagando tarde las facturas (con lo cual obtiene los beneficios financieros mientras demoran los pagos), vemos que la utilidad que se obtiene no está dada por una creación de valor de la propia operación del negocio, la utilidad viene dada por una transferencia de beneficios desde el proveedor a la empresa. Estas ganancias podrían ser sólo de corto plazo, pues en próximos períodos, un proveedor o un conjunto de ellos, podrían estar dispuestos a no transar sus productos con la empresa o incluso disminuir la calidad de los mismos, afectando con ello la calidad del producto final. Engañar o abusar una vez de los proveedores, podría traer consecuencias nefastas para las transacciones en períodos futuros.
- En la relación empresa-clientes pasa algo similar. Cuando un negocio ha desarrollado y vendido productos con una calidad estándar en el tiempo y desea en cierto período

obtener una utilidad extra normal sin mejorar la eficiencia de las operaciones, podría verse tentado a disminuir la calidad de los mismos y mantener el precio. La conducta anterior puede ser vista como un engaño, en donde la empresa busca generar utilidades sin mejorar la eficiencia de la operación del negocio. Cuando se engaña en la calidad de los productos, un público informado puede castigar en el mediano y largo plazo la demanda de los productos. Los mercados cada vez tienen más información y los clientes pueden tomar mejores decisiones y buscar nuevas opciones.

Aunque estas situaciones pueden ser ejemplificadas más fácilmente en el mundo privado, la situación en el mundo público es muy similar, sobre todo en lo que a calidad de servicio se refiere, donde la ciudadanía es capaz de percibir en forma clara los beneficios de la calidad de los servicios públicos entregados.

Gestión Responsable de Negocio (GRN) implica que en la relación de una organización con sus trabajadores, clientes, proveedores y mandantes (Estado o accionistas), la generación de valor proviene de una mejor combinación de factores productivos (eficiencia tecnológica) y no de transferir beneficios entre los actores. Cada relación organización-stakeholder es una relación win-win, donde la posición que toma cada uno es una asignación Pareto superior, es decir, se alcanza un máximo nivel de eficiencia en cada transacción<sup>5</sup>.

## II.1. MODELO FINANCIERO DE GRN

A continuación desarrollaremos un breve modelo financiero<sup>6</sup> que busca explicar cómo la creación de valor de forma responsable debe evitar las transferencias de riquezas entre los grupos de interés, y debe promover la mejora de la función de producción (eficiencia tecnológica).

Para simplificar el análisis, se explicará el modelo aplicado a una empresa con fines de lucro y en la sección cuatro de este trabajo, se extenderá su aplicación al mundo de las instituciones públicas.

Primero, se debe observar que la ganancia de un negocio (para simplificar el análisis suponemos un mundo sin impuestos, lo cual no cambia el resultado de nuestro modelo)

---

5 Para una revisión más profunda de la Eficiencia de Pareto y su relación con tópicos de bienestar social, refiérase a Sen (1995).

6 Hablamos de un modelo financiero que analiza una estructura contable de generación de utilidades. Es decir, a los Ingresos de un período se le restan todos los egresos del mismo, obteniendo finalmente una utilidad contable.

puede ser calculado como la diferencia entre los ingresos y los costos:

$$\text{Utilidad Contable} = \text{Ingresos} - \text{Costos} \quad (1)$$

Por un lado, los ingresos quedan determinados por la multiplicación del precio de venta ( $p$ ) por la cantidad vendida ( $q$ ). Los costos, por otro lado, están determinados por aquellos componentes que implican flujos de pago. Como ejemplo de estos costos definimos el pago a proveedores por los insumos ( $m$ ) y el pago a los trabajadores por los productos desarrollados ( $w$ ). Adicionalmente, hemos considerado incluir una nueva clase de costos, que hemos llamado costos tecnológicos, que están determinados por la forma (eficiencia) en que se desarrollan las actividades productivas.

Con respecto a esta última variable, hemos visto que para muchas empresas sus outputs no se mantienen constantes aún cuando el volumen de insumos para la producción sean los mismos. Es decir, la forma en que se combinan los factores productivos, tecnología, determina el grado de eficiencia con que se ejecutan las operaciones de negocio. Empresas que presentan eficiencia tecnológica maximizan los outputs de su producción y minimizan sus costos. Las empresas que no alcanzan este grado de eficiencia asumen un mayor costo por la frágil combinación de sus factores productivos.

La función de costo queda determinada entonces como:

$$\text{Costo} = F(w, L, m, M, T) \quad (2)$$

donde:

- w: corresponde a la unidad de pago por hora/hombre.
- L: corresponde al número de horas/hombre empleadas.
- m: corresponde al precio unitario de insumo pagado al proveedor.
- M: corresponde a la cantidad de insumos adquiridos desde proveedores.
- T: corresponde a la forma en que se combinan los factores productivos para desarrollar los procesos de transformación.

Consideremos una empresa, que al término del ejercicio, conoce el resultado de la ecuación (1), suponiendo que produce una cantidad "q" y no deja producto en inventario, es decir vende todo lo que produce.

Junto con lo anterior, la empresa mantiene un buen registro de información, por lo que conoce sus ingresos, la cantidad de mano de obra empleada, los beneficios entregados por cada hora de trabajo, la cantidad de insumos adquiridos a unos proveedores, el pago realizado a ellos, así como el costo de los procesos en que se debió incurrir para realizar el negocio (es decir, conoce bien T).

Podemos concluir que la ecuación (2) se puede escribir como la sumatoria de los costos, es decir:

$$\text{Costos} = w*L(q) + m*M(q) + f(T) \quad (3)$$

Donde  $f(t)$  representa el costo implícito por la forma del desarrollo del negocio. Mientras más eficiente es la producción menor es su costo. De esta forma podemos escribir (1), usando (3)

$$U = p*q - w*L(q) - m*M(q) - f(T) \quad (4)$$

Si asumimos que el resultado del ejercicio es positivo ( $U > 0$ ), los accionistas podrán reconocer ingresos, obteniendo retornos sobre su inversión de acuerdo con una tasa "r".

Esta tasa r se puede determinar como:

$$r = \text{Utilidad/Capital Invertido}$$

Sea  $K_0$  el capital invertido por los accionistas al inicio del período, tenemos que:

$$\text{Utilidad} = r*K_0$$

Por lo que (4) se puede escribir como:

$$r*K_0 = p*q - w*L(q) - m*M(q) - f(T) \quad (5)$$

Tomando como referencia la ecuación (5) podremos entender que existe un equilibrio entre los retornos que obtienen los accionistas [ $r*K_0$ ], de acuerdo con los ingresos provenientes por venta de productos a nuestros clientes [ $p*q$ ], los costos de pago a trabajadores [ $w*L(q)$ ], el costo de insumos para la producción [ $m*M(q)$ ] y los costos asociados con la forma en que se combinan los factores productivos [ $f(T)$ ]. Esta última función explica en sí misma la eficiencia con que se desarrolla el proceso producción.

Ordenando la ecuación (5), llegamos a:

$$f(T) = p*q - r*K_0 - w*L_0 - m*M_0 \quad (6)$$

Si pensamos en un avance a un período siguiente, "q", es decir los outputs, quedarán determinados por la eficiencia tecnológica que alcance la empresa, lado izquierdo de la ecuación (6). Considerando fijos  $L_0$ ,  $M_0$  y  $K_0$ , se pueden generar variaciones en el equilibrio de la ecuación, que se pueden representar por:

$$\Delta f(T) = \Delta p*q - \Delta r*K_0 - \Delta w*L_0 - \Delta m*M_0 \quad (7)$$

El lado izquierdo de la ecuación muestra las mejoras en eficiencia producidas por mejores prácticas y procedimientos en el negocio. El lado derecho en tanto, representa las variaciones que se pueden generar en ingresos (ej., beneficios entregados a empleados, proveedores y accionistas) como parte del equilibrio general del sistema.

En la medida que  $\Delta f(T) = 0$ , manteniendo constante  $L$ ,  $M$  y  $K$ , la empresa no podría generar variaciones en el ingreso de forma responsable, dado que no podría aumentar "q".

$$0 = -\Delta r*K_0 + \Delta p*q - \Delta w*L_0 - \Delta m*M_0 \quad (8)$$

Variables a afectar si se desea  
aumentar el retorno del capital

Como muestra la ecuación (8), la única forma de aumentar el retorno del capital ( $\Delta r*K_0$ ) cuando  $\Delta f(T) = 0$  es generando variaciones negativas en los beneficios entregados a clientes (afectar relación precio-calidad de los productos), empleados (afectar  $w$  real) o proveedores (afectar  $m$ ).

A través de la ecuación (8) queremos demostrar que para que una empresa sea responsable y cree valor, lo que debemos intentar no es maximizar la transferencia de recursos desde los proveedores, clientes o trabajadores, sino que la empresa debe hacer más eficiente sus procesos de producción y la tecnología con que desarrolla tales procesos. La forma de obtener más utilidades, sin afectar negativamente a sus stakeholders, es mejorando  $[f(T)]$ .

Actualmente, muchas empresas, para tener más utilidades, caen en prácticas poco éticas, como disminuir la calidad de los productos, pagar tarde a proveedores o pagando menos a sus

trabajadores. Esto no hace más que generar retornos de corto plazo, en desmedro de obtener ganancias futuras (claramente, existe una pérdida de recursos dada la mala reputación que desarrolla la empresa). De acuerdo con Kotler (1999), las empresas que buscan alcanzar mayores retornos de largo plazo y ser más competitivas, necesariamente deberán desarrollar mejoras en sus procesos productivos, conociendo mejor a sus clientes o mejorando permanentemente las características de sus productos.

La obtención de beneficios para accionistas no excluye tomar en consideración los intereses de todos quienes participan con la empresa. Dadas ciertas condiciones, la satisfacción de los grupos de interés también puede contribuir a la maximización del valor del capital (Mitchell et al., 1997; Odgen y Watson, 1999). A través de la ecuación de Creación de Valor se muestra que si no hay transferencias de riqueza, la forma de crear valor es mediante la Gestión Responsable del Negocio (GRN), es decir, la gestión de hacer más eficientes los procesos y mejorar la forma en que se combinan los factores productivos.

### III. APPLICACIÓN DE GRN Y RSE A INSTITUCIONES PÚBLICAS

Es razonable pensar si el modelo de GRN presentado es aplicable a Instituciones Públicas, incluso si la mirada moderna de RSE, puede ser aplicada en este segmento.

En esta parte del presente trabajo, mostraremos cómo los conceptos son totalmente aplicables a Instituciones Públicas y para el análisis, emplearemos el caso de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI).

#### III.1. APPLICANDO LA RSE A INSTITUCIONES PÚBLICAS:

Si consideramos las definiciones de RSE del World Business Council for Sustainable Development- WBCSD (2000), que declara que la RSE es "el compromiso continuo de las organizaciones para comportarse éticamente y contribuir al desarrollo económico, mejorando la calidad de vida de los empleados y de sus familias, de la comunidad local y de la sociedad en general", vemos que para las Instituciones Públicas, esta mirada de RSE les impone una mayor obligación sobre tener un comportamiento responsable, comparativamente, con lo que puede ocurrir con las empresas privadas, en el sentido de que una empresa privada puede decidir si se comporta o no en forma responsable, mientras que una institución pública, al operar con recursos asignados por el Estado, no puede optar, estando obligada a comportarse éticamente

y contribuir al desarrollo económico, mejorando la calidad de vida de los empleados y de sus familias, de la comunidad local y de la sociedad en general".

Si miramos la Misión que declara la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), en su Plan Estratégico 2017-2022, ella dice; "Contribuir al crecimiento y desarrollo integral de la nación, garantizando la seguridad y protección de nuestros ciudadanos e instituciones, a través de la Investigación Criminal, el Control Migratorio y la Policía Internacional. En el desarrollo de nuestras funciones privilegiamos una investigación profesional sustentada en el análisis e inteligencia policial y en el desarrollo de un vínculo con nuestros aliados estratégicos."

Esta misión, en su primer párrafo, tiene un sentido claro de declaración con foco en la Responsabilidad Social de la PDI, identificando su contribución al desarrollo del país, en el crecimiento y desarrollo integral del mismo, comprometiéndose a garantizar la seguridad y protección de nuestros ciudadanos e instituciones, pero además declarando en forma clara sus "negocios"; Investigación Criminal, Control Migratorio y Policía Internacional.

### III.2. APLICANDO GRN A INSTITUCIONES PÚBLICAS:

El modelo de GRN, busca establecer un orden lógico en el comportamiento responsable de cualquier organización, estableciendo que en primer lugar, debe existir un comportamiento de cumplimiento con la normativa institucional, para luego enfocarse en la gestión del negocio, buscando crear valor y no transferirlo. El modelo plantea que sólo una vez cumplidas estas dos capas de comportamiento, tiene sentido enfocarse en acciones filantrópicas.

Desde el punto de vista de las Instituciones Públicas, el cumplimiento con el nivel de Responsabilidad Institucional, resulta evidente para este tipo de organizaciones, ya que ello implica cumplir con el comportamiento mínimo que cada sociedad espera y puede exigir por parte de las organizaciones, refiriéndose al cumplimiento de las leyes, políticas, contratos (normas explícitas), códigos de conducta, respeto a los Derechos Humanos y acuerdos de negocios (normas tácitas). Ninguna Institución Pública puede no cumplir las normativas explícitas, aunque es evidente que hay espacios de comportamiento que se alejan de ello, como ocurre por ejemplo con el respeto a los derechos laborales.

Sin lugar a dudas, el espacio de discusión se puede generar en la aplicación del segundo nivel del modelo para el caso de Instituciones Públicas, ya que en este caso no se aprecia un accionista que tenga derecho a los resultados, los que tampoco se pueden determinar al no poder escribir una ecuación de Utilidad.

Sin embargo lo anterior, la mirada del accionista puede existir en el caso de Instituciones del Estado que operan con precios cobrados a los usuarios, como por ejemplo Codelco, Banco Estado, Metro de Santiago, etc. Estas instituciones no presentan problema a la hora de aplicar el modelo, pero qué ocurre si miramos los Servicios de Salud Pública y las Instituciones Policiales, entre otras.

Sin lugar a dudas en estos casos resulta más complejo, pero mostraremos que la aplicación es también muy simple. En primer lugar, los Servicios Públicos todos tienen una función de producción, con lo que debería ser suficiente para lograr aplicar el modelo, ya que si bien no generan necesariamente recursos propios y por lo tanto, no existe un precio explícito por el bien o servicio que entregan, sí existe un precio implícito por el servicio entregado, el que siempre tiene costos asociados.

La mirada del accionista, que es quien se lleva los beneficios en el caso del mundo privado, explicado en el punto 3.0 de este trabajo, puede ser reemplazada por la del Estado, que como mandante, espera el mayor retorno por los recursos entregados a determinados usuarios. Estos usuarios asignan en forma subjetiva un valor por el servicio recibido, que puede ser entendido como el precio del bien público.

El foco en la generación de valor y no en las transferencias se evidencia de la misma forma, pero con la restricción de que el ingreso no queda determinado al arbitrio del mercado, sino que queda definido al inicio de cada ejercicio operacional, con el presupuesto que el Estado asigna debiendo, por lo tanto, trabajar este tipo de organizaciones, con una mejor claridad de cómo aportar valor en el desarrollo del negocio, buscando mejorar su  $f(T)$ , buscando hacer más eficiente su operación, combinando de mejor forma los factores productivos, incorporando tecnologías de apoyo y optimizando procesos, pero sobre todo clarificando su negocio y enfocándose en aquello que realmente es su misión.

Si miramos el caso de la PDI, vemos que su misión declara sus negocios en forma muy precisa; Investigación Criminal, el Control Migratorio y la Policía Internacional.

Por otra parte, en su segundo párrafo indica cómo construye su función de producción, explicitando lo siguiente; "En el desarrollo de nuestras funciones privilegiamos una investigación profesional sustentada en el análisis e inteligencia policial y en el desarrollo de un vínculo con nuestros aliados estratégicos."

Desde el punto de vista de GRN, la contribución a la eficiencia productiva y la creación de valor que se desprende desde la misión es fundamental, por cuanto la forma como se deben destinar los recursos queda clara, al no incluir -por ejemplo- las acciones de patrullaje preventivo, las que demandan significativos recursos que no están orientados al rol de la PDI, deben permitir en el tiempo optimizar recursos logísticos, de localización de cuarteles, así como enfocar los procesos formativos de su personal en aquellas labores que se encuentran dentro de su negocio.

Por otra parte, el declarar que en el desarrollo de sus funciones, privilegia la investigación profesional, sustentada en el análisis e inteligencia policial, entrega señales claras de cómo se debe trabajar incorporando tecnologías, procesos y mejores prácticas, que deben apuntar a incrementar el volumen y mejorar la calidad de los servicios entregados a la comunidad.

Existe un claro foco en responder al Estado por los recursos entregados, proporcionar a la ciudadanía e instituciones del país, sus clientes, mejores niveles de seguridad; se busca una relación con aliados estratégicos y por último, el resguardo del personal, lo que se evidencia en uno de sus pilares estratégicos, como es el fortalecimiento del capital humano.

#### IV. CONCLUSIONES

Este trabajo ha pretendido agrupar distintas visiones del estudio sobre la RSE y explicar cómo las actividades responsables que dicen desarrollar las organizaciones deben diferenciarse de acuerdo con su carácter filantrópico con agentes externos (análisis ex post al negocio) o su preocupación por relaciones eficientes con stakeholders cercanos (relaciones operacionales, sean o no organizaciones con fines de lucro), por lo que elimina la creencia de que la RSE aplica solo en empresas con fines de lucro que primero deben obtener utilidades.

Desde el punto de vista de la transparencia informativa, resulta necesario ocupar la Pirámide de RSE propuesta en este trabajo con el fin de definir el grado de responsabilidad social que desarrollan las organizaciones. Actualmente, es posible observar un gran número de encuestas y rankings sobre RSE en donde se evalúan acciones sociales parciales que no representan al conjunto global de aspectos de responsabilidad. Con ello nacen algunas preguntas que apuntan, por sobre todo, a entender si las actuales formas de medición de RSE son las correctas:

¿Se puede llamar responsable a una organización por ofrecer productos a precios bajos si durante sus operaciones productivas abusa de proveedores y empleados? ¿Se puede llamar responsable a una organización que genera donaciones a hogares de ancianos o niños si no cumple con las normas tácitas impuestas por una sociedad? ¿Se puede llamar responsable aquella empresa que tratando bien a empleados y proveedores cambia constantemente la calidad de los productos y servicios ofrecidos?

A través de este trabajo queremos proponer una forma distinta de evaluar la RSE. Lo primero que se debe medir en aquellas organizaciones que quieran ser catalogadas como responsables es ver si éstas dan cumplimiento a las normas tácitas y explícitas que impone una economía (marco institucional). Segundo, después de respetar las instituciones de una economía, las mediciones de RSE deben velar por el cumplimiento de una Gestión Responsable de Negocio, en donde no existan transferencias de riqueza entre grupos de interés (la creación de riqueza debe ser por mejoras en eficiencias productivas y comerciales). Una vez evaluados los dos niveles anteriores, es posible validar las acciones de filantropía que desarrollan las organizaciones como actividades de RSE. Si partimos al revés, no se hace más que intentar engañar al mercado, definiendo como empresas responsables a empresas que no lo son.

El mito de que la RSE tiene que ver con empresas con fines de lucro que se enfocan en un comportamiento filantrópico se derriba y se abre una mirada amplia en la que todo tipo de organizaciones queda invitada a tener un comportamiento responsable, entendiendo que las empresas privadas pueden optar por tener o no este comportamiento, mientras las Instituciones Públicas, por tener asignados recursos públicos, tienen la obligación de tener un comportamiento en el marco de la RSE y particularmente en torno a GRN.

Sin duda alguna, la gestión interna de la RSE ha pasado de ser un tema meramente informativo, a cargo de los departamentos de Relaciones Públicas, a ser un tema más estratégico, en donde es posible generar acciones responsables que afecten positivamente la creación de valor para todos los grupos de interés y la sociedad en general.

## REFERENCIAS

Agle, B. R.; Mitchell, R. K. & Sonnenfeld, J. A. (1999). "Who matters to CEOs? An investigation of stakeholder attributes and salience, corporate performance, and CEO values." **Academy of Management Journal**, Vol.42 No 5, pp.507-525.

Andriof, J. & McIntosh, M. (2001). **Perspectives on Corporate Citizenship**. Greenleaf Publishing Ltd., Sheffield.

Bowen, H. (1953). **Social Responsibilities of the Businessman**. Harper & Row, New York.

Cancino, C. y Morales M. (2008). **Revista Estudios de Información y Control de Gestión** (14), pag 8-25.

Comisión Europea(2001).Libro Verde: **Fomentar un Marco Europeo para la Responsabilidad Social de las Empresas**, Bruselas.

Davis, K. (1960). "Can Business Afford to Ignore Corporate Social Responsibilities?" **California Management Review**, Vol.2, pp.70-76.

Donaldson, T. y Dunfee, T. W. (1994). "". **Academy of Management Review**, Vol. 19 No.2, pp.252-284.

Donaldson, T. y Preston, L. E. (1995). "The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications". **Academy of Management Review**, Vol. 20, No.1, pp.65-91.

Drucker, P. (2001). **The Essential Drucker**. Harper-Business, New York.

Frederick, W. (1987). "Theories of Corporate Social Performance", in S. P. Sethi and C. M. Flabe **Business and Society: Dimensions of Conflict and Cooperation**. Lexington Books, New York. Citado en Garriga y Melé (2004).

Frederick, W. (1998). "Moving to CSR 4". **Business and Society**. Citado en Garriga y Melé (2004).

Freeman, R y Phillips, R. (2002). "Stakeholder theory: a libertarian defense". **Business Ethics Quarterly**, Vol. 12 No.3, pp.331-349.

Freeman, R. (1984). **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. Pitman Publishing Inc., Marshfield.

Friedman, C. (1970). "The social responsibility of business is to increase its profits". **Times Magazine**, September 13th, New York.

Garriga, E. y Melé, D. (2004). "Corporate Social Responsibility Theories: Mapping the Territory". *Journal of Business Ethics*, Vol. 53, No. 1 y 2, pp.51-71.

Gladwin, T., Kenelly, J. y Krause, T. (1995). "Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research". *Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 4, pp. 874-907.

Hillman, A. y Keim, G. (2001). "Shareholder Value, Stakeholder Management, and Social Issues: What's the Bottom Line?" **Strategic Management Journal**, Vol. 22, pp. 125-139.

ISO/WD 26000, (2006). "Guía sobre Responsabilidad Social". **Normas Internacionales ISO**. Documento borrador.

Jones, T. (1980). "Corporate Social Responsibility revisited, redefined". *California Management Review*, Vol.22, No2, pp.59-67.

Levitt, T. (1958). "The dangers of social responsibility". **Harvard Business Review**, Sept./Oct. Vol.36, No.5, pp. 41-50.

Lizt, R. (1996). "A Resourced-Based-Viewed of the Socially Responsible Firm: Stakeholders Interdependence, Ethical Awareness and Issues Responsiveness as Strategic Assets". **Journal of Business Ethics**. Vol.15, pp.1355-1363. Citado en Garriga y Melé (2004).

McWilliams, A., Siegel, D. y Wright, P. (2006). "Corporate Social Responsibility: Strategic Implications". Guest Editors' Introduction. **Journal of Management Studies** 43:1 January 2006.

Mitchell, R., Aagle, B. y Wood, D. (1997). "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principles of Who and What Really Counts". **Academy of Management Review**, Vol.22, No.5, pp.853-866.

Murray, K. y Montanari J, (1986). "Strategic Management of the Socially Responsible Firm: Integrating Management and Marketing Theories". **Academy of Management Review** Vo.11, No.4, pp.815-828.

North, D. (1990). **Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press.

Ogden, S. y Watson, R. (1999). "Corporate performance and stakeholder management: balancing shareholder and customer interest in the U.K. Privatized water industry." **Academy of Management Journal**, Vol.42, No.5, pp.526-538.

Porter, M. y Kramer, M. (2002). "The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy". **Harvard Business Review**, Vol.80, No.12, pp.56-69.

Rowley, T. (1997). "Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences". **Academy of Management Review** Vol.22, No.4, pp.887-911.

Sen, A. (1995). "Rationality and Social Choice". **American Economic Review**, Vol. 85, pp. 1-24.

Swanson, D. (1995). "Toward an Integrative Theory of Business and Society: A Research Strategy for Corporate Social Performance". **Academy of Management Review**, Vol.20, No.1, pp.43-64.

United Nations (1999). **Global Compact**. Versión electrónica [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).

Varadarajan, P. y Menon A. (1988). "Cause-related Marketing: A Coalignment Of Marketing Strategy and Corporate Philanthropy", **Journal of Marketing**, Vol.52, No.3, pp.58-58.

Vogel, D. (1986). "The study of social issues in management: a critical appraisal". **California Management Review**, Vol.28, No.2, pp.142-152.

Votaw, D. (1972). "Genius becomes rare: A comment on the doctrine of social responsibility". **California Management Review**, Vol.15, No.2, pp.25-31.

Wartick, S. y Cochran, P. (1985). "The evolution of the corporate social performance model". **Academy of Management Review**, Vol.10, No.4, pp.758-769.

Wartick, S. y Mahon, J. (1994). "Toward a substantive definition of the corporate issue construct: A review and synthesis of the literature". **Business & Society**, Vol.33, No.3, pp.293-311.

World Commission on Environment and Development WBCSD (2000). **Business Council for Sustainable Development**. World Business Council for Sustainable Development .

Wilcox, D. (2005). "Responsabilidad social empresarial (RSE), la nueva exigencia global". **Estudios 2005**, documento de trabajo 13, Universidad Viña del Mar.

Wood, D. y Logsdon, J. (2002). "Business Citizenship: From Individuals to Organizations, Society for Business Ethics". **Business Ethics Quarterly**, The Ruffin Series, No.3, pp.59-94.

Wood, D. (1991a). "Social issues in management: Theory and research in corporate social performance". **Journal of Management**, Vol.17, No.2, pp.383-406.

Wood, D. (1991b): "Corporate social performance revisited". **Academy of Management Review**, Vol.16, No.4, pp.691-718.

World Commission on Environment and Development WBCSD (1987). **Our Common Future**. Oxford University Press, Oxford.





# Formación Profesional basada en Competencias, ¿Moda o Evolución?\*

María Eugenia Nordenflycht\*\*.

\*Este artículo condensa otras publicaciones de la autora sobre el tema, siendo los principales referidos a la bibliografía.

\*\*Profesora de Estado; Doctora en Ciencias de la Educación Universidad de Grenoble - Francia.  
menordenf@gmail.com

## **RESUMEN**

Se aborda una caracterización del currículum basado en competencias y de las ventajas que representa su puesta en práctica en el nivel educacional terciario. Se analizan los principales componentes que integran este enfoque curricular y los resguardos que habrán de tomarse para su planificación y diseño.

## **ABSTRACT**

This paper addresses a characterization of the curriculum based on competences, and discusses the advantages that its execution represents in the tertiary level of the educational system. The main components that integrate this particular curricular approach are analyzed as well as the safeguards that must be taken regarding its planification and design.

**PALABRAS CLAVE:** Diseño curricular; Competencia; Tipos de competencia; Niveles de competencia; Formación integral.

**KEY WORDS:** Curricular design; Competences; Types and Levels of Competences; Integral Education.

En el transcurso de los últimos años, la formación basada en competencias ha penetrado fuertemente en las instituciones de educación superior, lo que ha generado una nueva forma de concebir la formación profesional, planteando, a su vez, grandes desafíos en términos de la planificación y el diseño curriculares y, muy particularmente, de las formas de enseñar, de aprender y de evaluar.

El propósito del presente artículo es presentar los resguardos que deben tomarse institucionalmente para proceder al diseño de un currículum de esta naturaleza, empezando por las razones que justificarían su implantación para luego avanzar hacia la definición de los componentes que lo caracterizan y concluir con algunas sugerencias para su diseño y puesta en práctica.

En primer término, analicemos cuáles son algunas de las razones que han motivado el tránsito de un currículum basado en objetivos o basado en contenidos a uno basado en competencias.

- La primera de ellas deriva del resultado de las evaluaciones hechas al sistema de formación, las que en sus componentes más críticos aluden a programas de asignatura altamente recargados; a procedimientos evaluativos que miden sólo la restitución de conocimientos abordados en el proceso de enseñanza, limitando al estudiante para contextualizar el aprendizaje o para transponerlo a la resolución de problemas o de situaciones complejas próximas del ámbito laboral; a la preeminencia de métodos frontales, donde se privilegia la clase magistral, entre muchos otros:
- La evolución de los sistemas económico, social, cultural y sobre todo la evolución de la organización del trabajo que exige una menor preocupación por la transmisión de conocimientos y un mayor énfasis en su uso eficaz y oportuno en contextos precisos donde la realidad y las necesidades cambian de manera constante. Esto implica aprender a aprender, adaptarse a los cambios y saber manejarlos de manera eficaz.
- La necesidad de una mayor transparencia ante el mundo exterior a la institución formadora, los docentes y los estudiantes, en la medida en que una competencia alude a un desempeño que se debe lograr y demostrar a través de la acción, hecho que supera la potencialidad de un objetivo o de un contenido aislado.
- El enfoque basado en competencias se sustenta en una metodología y en una didáctica que privilegian el desarrollo de capacidades de nivel superior, superando el conocer, el saber y comprender a través de procesos que llevan al estudiante a analizar, criticar,

fundamentar, sintetizar, comparar o formular hipótesis, entre otros. Apuntaría, a lo que señalaba Montaigne, a una cabeza bien hecha antes que bien llena.

- Se orienta al desarrollo integral de las personas, promoviendo el fomento de actitudes, de valores, y el adecuado manejo de emociones. Esto, en la medida en que las competencias que se definan deberán inscribirse tanto en el ámbito de la racionalidad instrumental (eficiencia, eficacia, innovación, etc.) como en el de la razonabilidad valórica (honestidad, tolerancia, respeto, etc);
- Constituiría una ventaja para los docentes, dado que frente a un mismo referente de formación, previamente consensuado y definido a través de un perfil de egreso y de un perfil profesional, permitiría una mayor coherencia y articulación entre los diferentes programas que conforman un plan de estudio y facilitaría un trabajo interdisciplinar;
- Para los estudiantes, constituiría también una ventaja tener claridad sobre lo que se espera de ellos en términos de aprendizaje y de desempeños. La evaluación basada en criterios, que es la que exige este enfoque curricular, aseguraría una mayor transparencia, al ser más explícita y precisa. Y no tan difusa ni confusa como suele ser.

Lo anterior ha generado la necesidad en las instituciones de formación profesional de responder a estas demandas, aplicando nuevos enfoques pedagógicos y centrando el proceso formativo en el aprendizaje de los estudiantes, de modo de hacerlo más significativo en lo personal, a la vez que más relevante y pertinente en lo social.

Ahora bien, ¿qué vamos a entender por competencia? Múltiples son las definiciones que se le atribuyen, sin embargo al interior de una institución formadora, al momento de proceder al diseño curricular, se hace necesario enmarcar los conceptos en un plano semántico unívoco, aun cuando no sea uniformador, pero sí unificador para los gestores, los educadores y los estudiantes. Veamos algunas de las numerosas definiciones que se dan a este término:

- Una capacidad de acción eficaz frente a una familia de situaciones que se llega a dominar porque se dispone tanto de los conocimientos necesarios como de la capacidad para movilizarlos eficazmente, en un tiempo oportuno, para identificar y resolver problemas reales. (P. Perrenoud. 1999).
- Es el conjunto de comportamientos socio-afectivos y habilidades cognoscitivas, psicológicas, sensoriales y motoras que permiten llevar cabo, adecuadamente, un papel, una función, una actividad o una tarea. (Quebec- Canadá).

- Un conjunto de conocimientos, de saberes, de disposiciones y de valores. (Ministros de la OCDE).
- Capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada. Las competencias son el conjunto de conocimientos, procedimientos y actitudes combinados, coordinados e integrados en la acción, adquiridos a través de la experiencia (formativa y no formativa), que permite al individuo resolver problemas específicos, de forma autónoma y flexible en contextos singulares (OIT, 2000).
- Un saber actuar complejo que se apoya en la movilización y la combinación eficaz de una variedad de recursos internos y externos, al interior de una familia de situaciones". (J. Tardif. 2006).

En síntesis, una competencia es una actuación o desempeño eficaz, eficiente y con sentido, en un contexto determinado, asociada a una determinada área del saber; no es en absoluto un saber hacer mecánico y repetitivo; no se reduce a conocimientos procedimentales codificados y aprendidos como reglas o fórmulas.

¿Qué es lo que caracteriza a una competencia?

- Es operativa y finalizada: sólo tiene sentido con respecto de la acción. Es indisoluble de la actividad a través de la cual se manifiesta;
- Se aprende; no se es competente de manera espontánea. Una persona llega a ser competente;
- Es estructurada: combina, reconstruye de manera dinámica los elementos que la constituyen;
- Es abstracta y, por naturaleza, inobservable; lo que se observa son las manifestaciones de la competencia;
- Es compleja; integra conocimientos o saberes, estrategias, procedimientos, habilidades y actitudes en un proceso que se traduce en manifestaciones, la competencia es la movilización cíclica y repetida, en contextos cada vez más complejos, de un proceso que demanda simultáneamente todos los componentes de la competencia;
- Es relativa; el nivel de su desarrollo está determinado por la diversidad y complejidad de contextos, por los recursos a utilizar, por las exigencias de estándares y por los desempeños. Mientras un objetivo se formula para ser logrado íntegramente, la

competencia no se "logra", se desarrolla a lo largo de toda la vida;

- Es una potencialidad que puede generar desempeños múltiples y variados.
- Se desarrolla en situación; no es un atributo absoluto de la persona; se vincula a una situación; se desarrolla y perfecciona a través del manejo de situaciones cada vez más complejas y diversificadas y con recursos progresivamente más especializados.
- Es completa y no divisible; no existe una competencia a medias, debe permitir manejar una situación de manera completa, de lo contrario es sólo una dimensión de la competencia;
- Es transferible; no se reduce a un proyecto, a un resultado o a un desempeño específico. Debe ser capaz de generar desempeños adecuados a diferentes contextos. La competencia es transferencia y no reproducción.

Una vez enunciados los atributos que caracterizan a una competencia, debemos preguntarnos qué tipo de competencias debemos incluir al momento de proceder al diseño curricular. Las competencias que se definan deberán, necesariamente, inscribirse en el proyecto educativo institucional; en su misión y en su visión; en las demandas laborales; en las tendencias que marcan la profesión en los ámbitos nacional e internacional y en los avances científicos y tecnológicos.

La clasificación ya clásica de las competencias es la que las agrupa en:

- Competencias básicas; refieren a comportamientos elementales exigibles a todos los profesionales; son aquellas que habilitan al estudiante para integrarse de manera exitosa en el mundo laboral: lectura, escritura, cálculo, manejo de las tecnologías;
- Competencias genéricas o transversales: aluden a comportamientos asociados a desempeños comunes a diversas profesiones u ocupaciones: planificar, analizar, interpretar, pensamiento crítico; trabajo en equipo, liderazgo; compromiso ético; comunicación eficaz; respeto, tolerancia, entre otras. Habilitan para el desempeño idóneo a nivel profesional y son transferibles a los diferentes ámbitos de actuación.
- Competencias específicas o técnicas; están orientadas a habilitar a los estudiantes para el cumplimientos de funciones y tareas específicas de una determinada profesión u oficio.

Además de las competencias ya reseñadas, se han definido las competencias de empleabilidad (Fundación Chile, CORFO y SENCE), las que se desglosan en los siguientes términos: comunicación; iniciativa y emprendimiento; trabajo en equipo; efectividad personal; planificación y gestión de proyectos; aprender a aprender; resolución de problemas y uso de tics.

El Foro Económico Internacional o Foro Davos, en su última sesión (2017) formuló las competencias que las empresas exigirían a sus empleados a partir del año 2020, a saber: creatividad, gestión de personas, coordinación con los demás, inteligencia emocional, análisis y toma de decisiones, orientación al servicio, negociación y flexibilidad cognitiva.

Ahora bien, ¿qué significa ser competente?

Para Le Boterf, una persona competente es aquella que no sólo es capaz de actuar con pertinencia en una situación particular, sino que igualmente comprende por qué y cómo actúa. Debe poseer una doble comprensión: la de la situación en la cual interviene y la de su propia manera de actuar. Esto implica que debe tomar distancia para poder mejorar sus prácticas profesionales.

Para ser competente no basta sólo con poseer los recursos necesarios; se necesita organizarlos y movilizarlos adecuadamente en determinado tipo de situaciones.

Las interacciones entre competencias, contexto y motivación llevan al sujeto a generar un determinado desempeño. Para tener un buen desempeño, no basta con ser competente, hay que saber lo que se debe o hay que hacer (tener objetivos), tener ganas de hacerlo (tener motivación) y tener los medios para hacerlo (contexto, medios, recursos, autonomía, equipo de trabajo, presupuesto....).

Hay quienes de manera escueta señalan que ser competente significa: Saber hacer, Querer hacer y Poder hacer.

Para el Banco Mundial, "ser competente significa desempeñarse de acuerdo con los estándares profesionales y ocupacionales para obtener un resultado específico" (C. Barrón).

Pero, ser competente no significa sólo saber hacer, significa, sobre todo, saber actuar, es decir, tomar conciencia de cómo se actúa y asumir responsablemente los efectos o consecuencias de lo realizado.

Siguiendo a Tardif, podemos sostener que una persona es competente cuando posee el sistema de conocimientos tanto declarativos (el qué) como procedimentales (el cómo) y condicionales (el cuándo y el porqué), organizados en esquemas operatorios que le permiten, al interior de una familia de situaciones, no sólo la identificación de problemas sino que también su resolución para una acción eficaz.

Definidos los aspectos fundamentales que caracterizan una formación profesional a través de un enfoque basado en competencias, es necesario abordar la manera cómo se procederá para efectuar el diseño curricular de una determinada carrera. Para efectos de esta presentación, entenderemos por diseño curricular el proyecto que explicita las intenciones educativas (metas, valores, conocimiento) y las estrategias (métodos, procedimientos, evaluación, etc.) para lograrlas. En sentido estricto, es el proyecto que orienta las actividades educativas; que proporciona información concreta sobre sus intenciones (qué enseñar); sobre la manera de llevarlas a cabo (cuándo y cómo enseñar) y sobre qué, cuándo y cómo evaluar.

La primera tarea será la de fundamentar la carrera o profesión para luego avanzar hacia la definición del perfil de egreso, lo que implica responder a la pregunta: ¿qué profesional queremos formar? ¿qué conocimientos y qué procedimientos deben manejar para asegurar un desempeño eficaz?, ¿qué valores y qué principios permearán su desempeño?

No se debe confundir el perfil de egreso con el perfil profesional. El primero refiere al conjunto de capacidades y competencias que los egresados deben poseer al concluir un plan de estudio; define el punto de convergencia entre los intereses de la institución formadora, las necesidades de la sociedad y los estudiantes. El perfil profesional, en tanto, describe las tareas que efectúa un profesional competente en el medio laboral, de acuerdo a criterios de desempeño; es la actuación que se espera de un profesional ya en ejercicio.

En un currículum basado en competencias, la identificación y definición de éstas reviste un alto nivel de complejidad. Además, si nos atenemos al carácter evolutivo que tiene una competencia, para su formulación debemos recurrir a los denominados niveles de dominio, que son categorías definidas de manera convencional para describir el nivel de desarrollo de una competencia, lo que implica secuenciar su tratamiento, partiendo de lo simple a lo complejo, a través del proceso formativo. Por ejemplo, para la competencia relativa a la comunicación eficaz, tanto en lo oral como en lo escrito, podríamos estructurar el desarrollo de la competencia en los siguientes tres niveles:

Nivel 1: Describe situaciones y hechos, en forma oral y escrita, utilizando lenguaje formal y sintaxis adecuada;

Nivel 2: Analiza e interpreta hechos y situaciones, de manera organizada y lógica, en diversas situaciones comunicativas. Transforma datos en información, de manera analítica;

Nivel 3: Sistematiza y comunica información; argumenta y fundamenta juicios de manera organizada y coherente, utilizando lenguaje formal. Adapta su discurso al contexto, a los destinatarios y al propósito.

Hay quienes caracterizan estos niveles de dominio en cinco tipos: nivel básico, que implica capacidades básicas como son el conocer, comprender, describir; nivel de integración, en el que el estudiante debería ser capaz de integrar conocimientos para elaborar diferentes productos básicos; nivel de manejo superior, en el que el estudiante es capaz de analizar, de interpretar, de sugerir; nivel avanzado, el que exige al estudiante la capacidad de optimizar procesos o productos y el nivel experto en el que será capaz de extrapolar, de anticipar, de proyectar e innovar.

Como podemos observar, cualquiera sea el nivel de dominio en que nos situemos, el estudiante debe ser formado para pensar y reflexionar, para comunicar y para actuar.

En la planificación y diseño del currículum, la definición del plan y de los programas de estudio exige un trabajo de alta prolijidad y precisión. Las preguntas que deben responderse aluden, entre otros, a:

- Qué componentes curriculares habrán de incluirse en el plan de estudio, su pertinencia y coherencia con el perfil de egreso;
- Qué se va a enseñar, es decir, cuáles son los aprendizajes que el estudiante deberá lograr en cada uno de los programas que conforman el plan de estudio; a través de qué contenidos y actividades se lograrán tales aprendizajes, y cuál es su pertinencia con el perfil de egreso definido para una determinada carrera o profesión.
- Cuáles son las metas de aprendizaje, es decir cuánto debe enseñarse;
- Qué medios, recursos y espacios se utilizarán para generar los aprendizajes esperados;
- Quiénes deben asumir la función docente y cuál debe ser su perfil profesional;

- Cómo debe asumirse el proceso de enseñanza y de aprendizaje: qué estrategias metodológicas y didácticas habrá que desarrollar para el logro de las competencias definidas;
- Qué procedimientos, instrumentos y criterios se utilizarán para evaluar el aprendizaje de los estudiantes.

Sin duda, los aspectos más críticos para el desarrollo de un currículum basado en competencias estriban en los ejes de la metodología y de la evaluación. En efecto, este enfoque lleva a transformar el rol tradicional que ha tenido el docente como dispensador de conocimiento para asumir el de generador de aprendizaje. Formulada en términos de competencia, la función principal de los docentes es asegurar el aprendizaje de sus estudiantes y para lo cual debería, en términos pedagógicos:

- diseñar, aplicar y validar dispositivos pedagógicos motivadores, innovadores y variados, sustentados en las teorías del aprendizaje de la persona adulta y en la didáctica de la disciplina que imparte;
- articular objetivos y metas de aprendizaje con estrategias metodológicas y de evaluación, válidas y coherentes;
- seleccionar y secuenciar contenidos, de acuerdo a su lógica, niveles de dificultad y a las características de sus estudiantes;
- diseñar, seleccionar y aplicar estrategias metodológicas variadas, acordes a los objetivos de aprendizaje;
- responder a los diferentes estilos de aprendizaje de sus alumnos;
- planificar y aplicar procesos evaluativos, en función de las competencias definidas ;
- diseñar criterios, indicadores e instrumentos de evaluación diagnóstica, formativa y sumativa ;
- retroalimentar el proceso formativo a partir de la evaluación;
- aplicar formas de comunicación pedagógica variadas;
- seleccionar, diseñar y utilizar multimedias y recursos didácticos;
- diseñar y aplicar estrategias de interacción frecuente con los estudiantes y entre los estudiantes;

- estimular el desarrollo de competencias de empleabilidad y para aprender a aprender;
- diseñar y animar situaciones de enseñanza y de aprendizaje que favorezcan el desarrollo de la creatividad, de la cooperación, de la autonomía, de la comunicación y del pensamiento crítico de sus alumnos ;
- monitorear el aprendizaje de sus estudiantes;
- diseñar apoyos de superación o nivelación de aprendizaje.

Desde la perspectiva de la dimensión institucional, se espera que todo docente participe activamente en el desarrollo del proyecto educativo institucional, para lo cual debería: integrar equipos de trabajo inter o multidisciplinarios, diseñar propuestas de investigación y de innovación pedagógica y participar en redes interinstitucionales.

En síntesis, la principal tarea del docente consiste en crear un entorno en el que el aprendizaje resulte inevitable.

La formación profesional debe apuntar a la formación de sujetos conscientes de su rol fundamental como agentes de desarrollo social y, en este sentido, las competencias van mucho más allá de un conocer y un saber hacer determinados; están orientadas al desarrollo de aptitudes y actitudes de carácter personal y social que permitan a los estudiantes insertarse de manera crítica y, a la vez creativa, en el ámbito de la profesión en la que les corresponderá actuar.

Estamos conscientes de que estas prescripciones sobre la actuación de los docentes no bastan para ponerlas en práctica en la interacción con sus estudiantes. De ahí la necesidad que cualquiera institución que opte por un nuevo enfoque curricular como el que aquí analizamos deberá emprender un trabajo de información, de sensibilización y de capacitación de sus docentes y directivos, de modo de asegurar una práctica coherente con los principios que sustentan este nuevo enfoque.

Toda reforma en educación implica tensiones, conflictos y críticas. Múltiples son las críticas que se han planteado respecto de este enfoque curricular. Entre ellas cabe destacar la referida al concepto mismo de competencia que al adolecer de un marco conceptual de referencia claramente establecido genera significados múltiples que dificultan su puesta en práctica y es así como algunos programas de formación se han limitado a sustituir el término de objetivo por el de competencia, con algunos ligeros toques de "maquillaje". Se critica la falta de simetría

entre una competencia prescriptiva y una competencia efectiva; mientras la primera tiene un carácter eminentemente técnico, definido por especialistas en currículum, la segunda es de carácter personal, es la que construye una persona en una situación específica y no general, lo que dificulta su ajuste o convergencia. Por otra parte, este enfoque estaría al servicio de los empresarios, desvirtuando lo que señalara Dewey "el fin de la escuela es preparar para la vida democrática y no hacer soldados dóciles que estarán al servicio de la empresa y que no cuestionan jamás las órdenes. El fin de la educación es formar ciudadanos libres e íntegros....

Entre las ventajas, podemos afirmar que en este enfoque el estudiante y la movilización de su aprendizaje están en el centro del proceso formativo; permite una mejor legibilidad de lo que se espera del estudiante en términos de desempeño, lo que asegura un mejor contrato de aprendizaje entre profesor y alumno. Favorece la formación integral y transversal del estudiante, en la medida en que integra diversos tipos de conocimientos: conceptuales, de procedimiento y actitudinales.

A modo de conclusión, es dable señalar que todo proceso de reforma debe estar precedido o acompañado de una transformación de los profesores, en cuanto a su filosofía con respecto de la educación y a su manera tradicional de enseñar.

El paso de una formación por contenidos o por objetivos a una formación por competencias, en primer lugar, implica una transformación de la concepción del aprendizaje que sustenta el proceso actual de enseñanza, ya que toda práctica pedagógica, por muy intuitiva que sea, trasluce una concepción tanto de la enseñanza como del aprendizaje. En una formación por competencias, el aprendizaje se concibe como un proceso activo y continuo de construcción de sentido por parte del alumno, lo que contrasta con la concepción aún vigente de aprendizaje como acumulación de saberes. Cambiar esta manera de concebir el aprendizaje implica pasar de un paradigma orientado a la acumulación secuencial y lineal de conocimientos a un paradigma marcado por la construcción de conocimiento, a la atribución de sentido, a su integración en esquemas cognitivos y la transferibilidad de tales conocimientos, lo que obliga a cambiar la intervención pedagógica de los docentes, en términos de formar a sus estudiantes para que utilicen eficazmente el conocimiento adquirido en la resolución de problemas pertinentes a la carrera en la que se están formando y lo transfieran a sus desempeños como estudiantes y como ciudadanos. Sin embargo, no debemos desconocer que el desarrollo de una competencia pasa necesariamente, pero no únicamente, por la adquisición de un cúmulo de conocimientos. Los conocimientos necesarios para demostrar una competencia son aquellos que el alumno habrá construido de manera activa y, por otra parte, el nivel de logro

y la extensión de una competencia dependen directamente de la amplitud y de la pertinencia de los conocimientos que intervienen en este saber actuar.

Lo que se debe evitar es lo que Edgard Morin denomina los saberes "ignorantes", es decir aquellos conocimientos no utilizados y no utilizables, no movilizados y no movilizables y desarrollar conocimiento utilizable y movilizable en situaciones y contextos socialmente válidos y pertinentes.

"Si enseñamos a los alumnos de hoy como enseñábamos ayer, les estamos robando el futuro" J. Dewey

## REFERENCIAS

- Fundación Chile(2004) **Competencias laborales para Chile. Capital humano: productividad y desarrollo de las personas.** Santiago.
- Jonnaert et all (2005). **Revue des Sciences de l'éducation**, 2005. UQAM, Montréal.
- Le Boterf, G. (2000). **Ingeniería de las competencias**. Barcelona. Gestión 2000.EPISE
- Meirieu, P. (2001). **La opción de educar. Ética y pedagogía**, Barcelona, Octaedro,
- Meirieu, P. (2004). **Faire l'École, faire la classe**, París, ESF.
- Nordenflycht, M.E.(2007). **Diseño curricular por competencias: innovación en la formación profesional**. Editora y autora del artículo "Cómo enseñar por competencias". Coautora del artículo "Acompañamiento, seguimiento y evaluación del proceso de innovación curricular". Editorial Dolmen. Santiago. Chile.
- Nordenflycht, M.E. (2011). "*Enseñanza y aprendizaje por competencias*". **Pensamiento Educativo**. Revista de Investigación Educacional Latinoamericana, 36 (1), 80-104.
- Perrenoud, P., (1999). **Construire des compétences dès l'école**, Paris, ESF éditeur.
- Perrenoud, Ph. (2004). **L'Université, entre transmisión de savoir et développement de compétences**. Université de Genève: Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation.
- Tardif, J., (2006). **L'évaluation des compétences: de la nécessité de documenter un parcours de formation.**





# Diseño e Implementación de un Modelo de Gestión Relacional e Integrado para generar Valor Agregado en el desarrollo de la Escuela de Investigaciones Policiales “Presidente Arturo Alessandri Palma”

Lucas Riroroko Hormazabal\*  
Alejandro Moya Santibañez\*\*  
Sebastián Valenzuela Gutierrez\*\*\*

\*Abogado; Master en Economía y Finanzas U.G. Mistral; Subcomisario, Jefe Departamento de Planificación, Escuela de Investigaciones Policiales Presidente Arturo Alessandri Palma  
[l.riroroko@escuelapdi.cl](mailto:l.riroroko@escuelapdi.cl)

\*\*Administrador Público y Magister en Gestión y Políticas Públicas, Fac. Cs. Físicas y Matemáticas - Universidad de Chile; Departamento de Planificación Escuela de Investigaciones Policiales Presidente Arturo Alessandri Palma.  
[a.moya@escuelapdi.cl](mailto:a.moya@escuelapdi.cl)

\*\*\*Administrador Público – Universidad de Chile; Departamento de Planificación Escuela de Investigaciones Policiales Presidente Arturo Alessandri Palma.  
[s.valenzuela@escuelapdi.cl](mailto:s.valenzuela@escuelapdi.cl)

## RESUMEN

La Escuela de Investigaciones Policiales, "Presidente Arturo Alessandri Palma", es una Organización Pública con todas las características esenciales de la misma. No obstante posee, además, características especiales y distintivas referidas principalmente a los incentivos para el desarrollo del proceso de Control de Gestión. Este artículo describe la experiencia de mejoramiento de gestión que aborda dichas características distintivas, las cuales a través de la aplicación de diversos constructos teóricos, logra diseñar e implementar un Modelo de Gestión Integral que agrega valor al desarrollo institucional. El Modelo tiene como eje central la vinculación del proceso de control de gestión con el proceso de toma de decisión, habitualmente dificultoso en todas las Organizaciones Públicas.

Este artículo tiene por objeto describir y documentar la citada experiencia para que sirva a otras instituciones, tanto chilenas como extranjeras, que deseen replicarla, adecuándola a sus respectivos contextos

## ABSTRACT

The School of Police Investigations "Presidente Arturo Alessandri Palma" is a public Chilean institution embracing all the essential characteristics of such a condition. Nonetheless, it also observes some other special features mainly in connection with existing incentives to use management control. This article describes the improvement seen in the past few years in the process of managing the School which emphasizes those special features through applying alternative theoretical approaches leading to a Model of Comprehensive Management whose use adds value to the institutional development. The article examines this modelling experience addressing the possibility of being used in other similar organizations.

**PALABRAS CLAVES:** Control de Gestión, Toma de Decisiones, Sistema Integrado, Planificación Estratégica.

**KEY WORDS:** Management Control; Decision Making; Integrated Systems; Strategic Planning

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo describe la experiencia de mejoramiento de gestión de la Escuela de Investigaciones Policiales "Presidente Arturo Alessandri Palma" que aborda al estudio de caso realizado por el Departamento de Planificación (DEPLAN), donde a través de la aplicación de diversos constructos teóricos, se logró diseñar e implementar un Modelo de Gestión Integral que agregó valor al desarrollo institucional. Este artículo, además, tiene por objeto describir y documentar la citada experiencia para que sirva a otras instituciones, tanto chilenas como extranjeras, que deseen replicarla y adecuarla a sus respectivos contextos.

Consta de 5 partes. La primera, busca orientar al lector presentando en forma breve el contexto en el cual se desarrolló la experiencia. Así, se describe su historia, su organización, su misión, visión y su proceso modernizador. La segunda parte explica la metodología utilizada que da cuenta de los objetivos del estudio de caso y de sus etapas. La tercera parte, nuevamente, orienta al lector y lo sitúa mediante la identificación y la descripción del marco conceptual que sustenta el caso, definiendo la naturaleza de la organización e identificando sus características esenciales como organización pública y las diferencias específicas que la definen. La cuarta, describe el modelo objeto de estudio, identifica y define sus componentes, junto con explicar su génesis. Finalmente, la quinta parte presenta, analiza y evalúa los resultados obtenidos de la aplicación del modelo que lo justifican como un caso exitoso e innovador en el mejoramiento de la gestión.

### I. CONTEXTO GENERAL<sup>1</sup>

#### LA ESCUELA DE INVESTIGACIONES POLICIALES

La Policía de Investigaciones de Chile (PDI) surge como organismo independiente, en la estructura administrativa del Estado, durante el Gobierno del Presidente Arturo Alessandri Palma, con la promulgación de la Ley N°5.180, del 19 de junio, 1933. Esta Ley propicia una nueva etapa en la historia de la PDI, otorgándole autonomía y reconocimiento a sus servicios profesionales. Como consecuencia de lo anterior, el 15 de Noviembre de 1933, se aprueba el Reglamento de la Escuela Técnica de Detectives. Este plantel rector nace bajo la Ley N° 6.180, del 04 de Febrero de 1938, cuya denominación fue Escuela Técnica de Investigaciones.

<sup>1</sup> Este capítulo contiene frases textuales extraídas del "Informe de Autoevaluación Escipol 2010-2014". Lo anterior da que uno de los autores de este artículo, el Sr. Riroroko, participó directamente en la redacción del citado informe.

A partir de 1975, la Escuela Técnica de Investigaciones, mediante la citada Ley, pasa a tener un régimen de internado para sus Aspirantes. En el año 1979, mediante el Decreto Ley N° 2.460, del Ministerio de Defensa, se dictó la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones, en cuyo Artículo 3º dispone que la Escuela de Investigaciones Policiales sea "el plantel destinado a la formación profesional básica de los funcionarios policiales".

El año 1982, la Escuela Técnica cambia su denominación a Escuela de Investigaciones Policiales "Presidente Arturo Alessandri Palma" (ESCIPOL), cuya principal función es formar Detectives.

Desde el año 1998, mediante la Ley N° 19.584, que modificó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), se reconoce oficialmente a la Escuela de Investigaciones como un establecimiento de educación superior con la facultad para entregar títulos profesionales propios de la especificidad de la función policial.

A fines de 1999, la realidad nacional y las demandas de la sociedad, posibilitan la inauguración de un moderno edificio que se levanta a la entrada oeste de Santiago.

En la actualidad, la ESCIPOL se emplaza en un terreno institucional ubicado en la intersección de la ruta 68 (Santiago-Valparaíso) con Avenida Gladys Marín (ex Avenida Los Pajaritos). El plantel completo cuenta con una superficie total de 74.300 m<sup>2</sup> y una superficie construida de 56.800 m<sup>2</sup>.

## LA ESCUELA HOY

La Misión de la Escuela se fundamenta en la Misión de la PDI y por ende, desde esta última, emana su razón de ser que potencia el recurso humano, tanto en su formación profesional como en su sustento valórico. Así, la Misión de la PDI es: "Contribuir al crecimiento y desarrollo integral de la nación, garantizando la seguridad y protección de nuestros ciudadanos e instituciones, a través de la Investigación Criminal, el Control Migratorio y Policía Internacional. En el desarrollo de nuestras funciones privilegiamos una investigación profesional sustentada en el análisis e inteligencia policial y el desarrollo de un vínculo con nuestros aliados estratégicos".

En base a dicha declaración, la Misión de la Escuela de Investigaciones Policiales se expresa en los siguientes términos: "Somos la institución de Educación Superior perteneciente a la PDI encargada de formar Detectives integrales, en los ámbitos académico, operativo y valórico, para desarrollar competencias que contribuyan al sistema de seguridad y justicia nacional,

de acuerdo a la Constitución Política del Estado y las leyes de la República, aportando de esta forma al progreso de la Nación." (Plan Estratégico 2015-2020).

En síntesis, la Escuela de Investigaciones Policiales tiene como principal función la formación de Aspirantes, futuros Oficiales Policiales Profesionales de línea, que deberán hacer efectiva la Misión de la PDI. Por tanto, esta Escuela Matriz, proporcionará una adecuada y oportuna respuesta ante los desafíos que enfrente la PDI, particularmente, en el ámbito de la seguridad ciudadana y deberá, además, encontrarse atenta a los cambios sociales para producir las adecuaciones necesarias al proceso de Enseñanza- Aprendizaje de modo de preparar a los futuros Policías a las nuevas demandas.

La Visión de la Escuela de Investigaciones señala que "a nivel nacional aspiramos a ser un referente en el conocimiento de la criminalidad y la investigación criminal para contribuir a las políticas públicas en materia de seguridad. En el ámbito latinoamericano, queremos consolidarnos como un modelo de excelencia en la formación de Detectives", esto en concordancia con lo declarado en la Visión de la Policía de Investigaciones de Chile, la cual es, "posicionar a la PDI, en un plazo de 15 años, como el referente regional en la investigación criminal de delito de alta complejidad y crimen organizado transnacional". (Plan Estratégico ESCIPOL 2015-2020).

## SU ESTRUCTURA ORGÁNICA

Para explicar la estructura de gobierno de la Escuela, es necesario explicar, primero, que la PDI posee una estructura organizacional jerarquizada, encabezada por una Dirección General que tiene bajo su mando a dos Subdirecciones: Operativa y Administrativa. Para la labor contralora, la Dirección General es asesorada por la Inspectoría General.

La Dirección General se encuentra al mando de la máxima autoridad institucional, el Director General, quien es nombrado por el Presidente de la República y cuyo cargo de exclusiva confianza, se extiende por un período de 6 años. Las Subdirecciones e Inspectoría General están a cargo de Prefectos Generales, siendo los Oficiales Policiales más antiguos después del Director General.

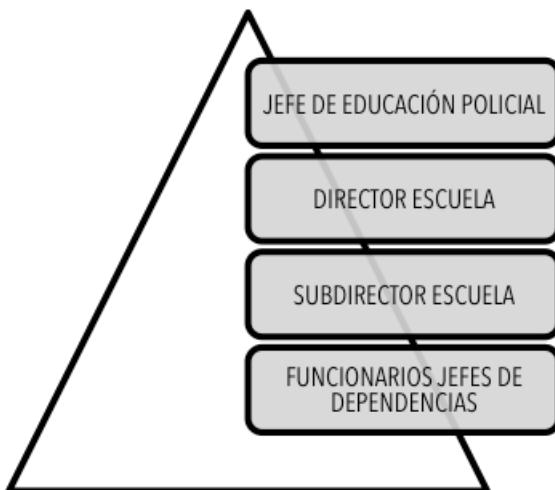
La Subdirección Operativa tiene a cargo 15 Regiones Policiales a lo largo de todo el país y son éstas las que dirigen las Brigadas de Investigación Criminal y Brigadas Especializadas. Esta Subdirección también dirige las Jefaturas Especializadas como Antinarcóticos, Homicidios, Delitos Económicos y Criminalística, entre otras.

La Subdirección Administrativa, por su parte, dirige las Jefaturas de apoyo a la labor policial. Estas son: Personal, Administración y Gestión de Recursos, Educación Policial, Bienestar, Salud e Informática y Telecomunicaciones. Estas unidades deben encargarse de la gestión de las personas, finanzas institucionales, formación de Detectives, desarrollo de carrera, salud y bienestar del personal institucional.

La Jefatura de Educación Policial, dependiente de la Subdirección Administrativa, es una unidad estratégica, cuya creación está normada en el Reglamento Orgánico de la PDI, Decreto Supremo N° 41, de fecha 08 de Junio de 1987.

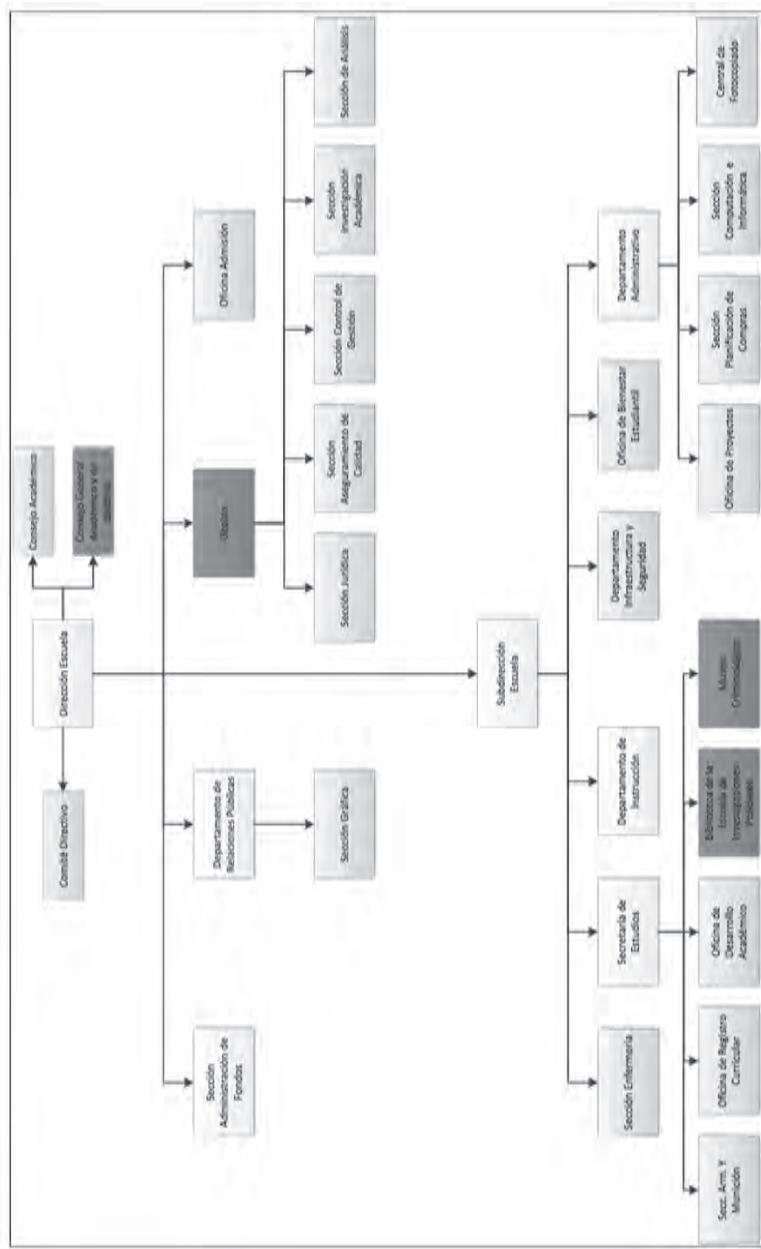
A continuación se presenta el orden jerárquico y de subordinación de las principales áreas de Escuela. Dicha estructura está basada en niveles de mando de una lógica piramidal.

Figura N° 1: LÍNEA DE MANDO ESCIPOL (ESCUELA DE INVESTIGACIONES POLICIALES



Fuente: Elaboración propia.

Figura N° 2: ORGANIGRAMA ESCUELA DE INVESTIGACIONES



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se representa en el organigrama precedente, la Dirección del plantel tiene bajo su mando o dependencia directa a los Departamentos, Secciones y Unidades, destinadas a materializar la gestión institucional.

La Subdirección, por su parte, es el órgano de apoyo y asesoría del Director de Escuela. Es un estamento operativo, encargado de desarrollar las políticas de docencia del plantel, asegurar su funcionamiento, velar por el cumplimiento cabal de la reglamentación vigente y de todos los procesos propios de su ámbito de gestión. Dependen de la Subdirección de Escuela, el Departamento Administrativo, Departamento de Instrucción, Secretaría de Estudios, Sección Seguridad e Infraestructura y Sección Enfermería.

Cabe hacer presente que los cargos de Director de Escuela y de Subdirector se encuentran sujetos a las modificaciones que realiza anualmente el Alto Mando Institucional; ya sea el Director, como integrante de dicho Alto Mando, o el Subdirector, quien tiene a cargo las funciones operativas y es figura de confianza del Director.

## MODERNIZACIÓN EN LA ESCUELA DE INVESTIGACIONES POLICIALES

## MODERNIZACIÓN EN LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE

La PDI cumple un rol crucial, de interés nacional y público, en el contexto de su tarea de prevención y control del delito. Para ello, y a lo largo de su trayectoria histórica, ha contado con los medios físicos y humanos más adecuados para tratar una creciente complejidad y diversidad delictual. De este modo, la Policía de Investigaciones aporta significativamente a la estabilidad social y política del país, proveyendo los elementos policiales investigativos, preventivos y de control requeridos por la sociedad. Para su mejor desempeño y de acuerdo a los lineamientos que el mando policial ha establecido con relación al diseño estratégico de la Institución, es fundamental optimizar los medios y capacidades involucradas en la gestión policial, creando y agregando valor a los servicios policiales y desarrollando las mejores prácticas para asegurar calidad y eficacia en la provisión de sus servicios. En virtud de lo anterior, en la década de los 90, se detectó la necesidad de modernizar la institución, priorizando el capital humano a través de herramientas de gestión, que hasta ese minuto se circunscribían al sector privado y a instituciones de orden ministerial de la Administración Pública chilena.

En este contexto, se implementó la planificación estratégica, de la cual surgieron los planes denominados "FENIX I", "FENIX II", "MINERVA I" y "MINERVA II", los cuales apuntaban

a modernizar y potenciar a la Policía de Investigaciones de Chile en su vital rol al interior de la sociedad. Lo anterior derivó, consecuentemente, en la modernización de la Escuela, proceso que se describe a continuación.

## EL COMPROMISO DE LA ESCUELA DE INVESTIGACIONES POLICIALES EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA PDI

En la actualidad, la ESCIPOL se encuentra dentro de las casi doscientas entidades que conforman el Sistema de Educación Superior de Chile, el cual está conformado por Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica e Instituciones Formativas pertenecientes a las Fuerzas Armadas e Instituciones de Orden y Seguridad.

El reto de modernizar su gestión resultó ser de trascendental importancia, ya que con ello se ha validado como institución de calidad, en el contexto del sistema formativo chileno mirado como un todo.

La ESCIPOL forma servidores públicos, quienes en términos de Michael Lipsky (1980), son una de las maneras en que la ciudadanía se encuentra directamente con el Estado y en este caso, ejercerán una función pública mandatada por la Nación. Se trata de la Seguridad Interior, un bien público por excelencia que genera innegables externalidades positivas a la sociedad.

De allí deriva la preocupación por la calidad con que se forma a los aspirantes que ingresan a la ESCIPOL.

Evidentemente, la adopción de todas las medidas necesarias para asegurar la mayor calidad formativa, se erige como un deber ético de la PDI, en su afán modernizador de la institución. En el caso de la ESCIPOL, esto es aún más importante que en el caso de las Universidades u otras instituciones de Educación Superior que también forman profesionales, los cuales, sólo eventualmente cumplirán funciones públicas. Como institución de educación superior, la ESCIPOL observa que la función que realizan sus egresados impacta directamente en la sociedad, a quienes reconocemos como el destinatario final. Las políticas públicas de control y represión del delito no pueden reducir la inseguridad humana si no se cuenta con policías eficientes y eficaces, que presten los servicios demandados, de manera oportuna y con un nivel óptimo de calidad.

Respecto a la evolución de la función policial en las sociedades desarrolladas, la tendencia es a la prestación de servicios policiales integrales o de ciclo completo. Por tal motivo las policías son valoradas, porque han sido capaces de invertir en el diseño de estrategias y cambios

organizacionales, contribuyendo al control, investigación y prevención estratégica. Resultado de aquello se observa en la siguiente figura (Figura N°3) sobre la imagen que transmite la PDI como institución altamente valorada por la sociedad chilena:

Figura N° 3: ÍNDICE DE CONFIANZA PÚBLICA JÓVENES



Fuente: Informe: Índice de confianza pública jóvenes "ICP" 2013

Tal como se muestra en la Figura N°3, los resultados de diversas encuestas de percepción ciudadana, es este caso, el Índice de Confianza Pública de Jóvenes del año 2013, o también otras encuestas de percepción como, por ejemplo, la Encuesta SOFOFA - CADEM "Confianza e Imagen Empresarial" del año 2016, afirman que la sociedad chilena otorga una alta valorización a la Policía de Investigaciones de Chile.

En términos de resultados, esto es una muestra de que los Detectives formados en esta casa de estudios, en cuanto a su aporte a la seguridad pública de la Nación, satisfacen las necesidades de los ciudadanos, a la vez que cumplen con sus expectativas.

En este contexto, la PDI y por ende la ESCIPOL, se suman a procesos de cambio que benefician su rol policial.

## II. METODOLOGÍA UTILIZADA EN EL ESTUDIO DE CASO

Este artículo presenta la siguiente metodología utilizada en el estudio de caso antes señalado:

### OBJETIVOS

#### GENERAL

Describir el Caso de mejoramiento de la gestión ocurrida en la Escuela de Investigaciones Policiales de la Policía de Investigaciones de Chile, con el objeto de difundirlo para que sea de utilidad a otras instituciones públicas, tanto chilenas como extranjeras.

#### ESPECÍFICOS

- Identificar y describir el Marco Conceptual en el cual se desarrolla el Caso.
- Describir la organización en la cual ocurre el Caso.
- Describir el Modelo de Gestión Integrado, identificando cada uno de sus componentes.
- Describir y analizar el Proceso de Diseño del Modelo.
- Describir y analizar el Proceso de Implementación del Modelo.
- Describir y analizar los Resultados del Modelo.

### ETAPAS DEL ESTUDIO

Consta de tres etapas.

- Recopilación Documental:

Tal como su nombre lo dice, consistió en identificar y seleccionar todos los documentos que dieran fe y trazabilidad para realizar la experiencia de la que se da cuenta.

La documentación recolectada es la siguiente:

- Actas Comité Directivo.
- Matrices de Compromiso de Desempeño año 2015.
- Matrices de Compromiso de Desempeño año 2016.
- Órdenes.
- Tablas o agendas de las sesiones del Comité Directivo.
- Análisis Documental:  
Consintió en analizar cada uno de los documentos, cuantificando y extrayendo de ellos las acciones de gestión o decisiones emanadas de las interacciones del Modelo. Esto se realizó mediante una tabla de vaciado de información (Ver Anexo) elaborada especialmente para ello, la cual contiene el nombre del documento analizado, su descripción y el resultado en términos de gestión que se puede extraer de él.
- Confección del Informe:  
Teniendo como base lo obtenido de las etapas anteriores, se confecciona el presente informe que se orienta a cumplir con los objetivos planteados precedentemente.

### III. MARCO CONCEPTUAL

#### NATURALEZA DE LA ESCUELA DE INVESTIGACIONES POLICIALES “PRESIDENTE ARTURO ALESSANDRI PALMA”

La Escuela de Investigaciones Policiales “Presidente Arturo Alessandri Palma” es parte de la Administración Pública del Estado chileno, en consecuencia se ve influida por las distintas corrientes, variantes o modos de pensar respecto del rol del Estado. Max Weber definió la burocracia dentro de las organizaciones formales complejas, como “una estructura organizativa caracterizada por procedimientos regularizados, división de responsabilidades, jerarquía y relaciones impersonales” (Petrella, 2007, pág. 9). En ese orden de ideas, es posible identificar en la Escuela las llamadas Reglas que Weber establece para la burocracia:

Tabla N°1: LAS REGLAS WEBERIANAS

<b>1.- ESTRUCTURA JERÁRQUICA</b>	A través de una cadena de comando nítida, y con relaciones claras "Superior-Subordinado"
<b>2.- UNIDAD DE COMANDO</b>	Cada funcionario sabe exactamente de qué es responsable y a quién le reporta
<b>3.- ESPECIALIZACIÓN DE TRABAJO</b>	Con cada persona asignada a tareas muy específicas que requieren de dedicación única y que están descritas en un preciso manual de funciones, atribuciones y responsabilidades
<b>4.- EMPLEO Y PROMOCIÓN BASADA EN MÉRITOS</b>	Cada funcionario es seleccionado estrictamente en base a sus conocimientos y experiencias, y es ascendido en base a su entrenamiento y logros
<b>5.- CARGOS DE TIEMPO COMPLETO</b>	De manera que el funcionario no tenga conflicto de intereses
<b>6.- DECISIONES BASADAS EN REGLAS IMPERSONALES</b>	De manera de evitar al máximo la discrecionalidad, y basarse en la objetividad y la no-discriminación en las decisiones
<b>7.- TRABAJO REGISTRADO Y MANTENIDO</b>	En archivos descritos de manera que siempre pueda constatarse el cumplimiento de las reglas y normas
<b>8.- DISTINCIÓN CLARA ENTRE LA VIDA PRIVADA Y LAS RESPONSABILIDADES PÚBLICAS</b>	Del funcionario, por lo cual éste debe ser bien remunerado para evitar la corrupción

Fuente: Waissbluth (2006) "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso"

De este modo, siguiendo el cuadro anterior es posible afirmar que la Escuela es una Organización Pública que presenta todas las características esenciales de las mismas.

## LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP): CORRIENTE TEÓRICA EN QUE SE ENMARCA EL MODELO DE GESTIÓN EN ESTUDIO

El diseño del Modelo de Gestión objeto de este estudio, fue posible de llevarse a la práctica debido a las rigideces antes mencionadas, a la ineficiencia de las organizaciones públicas y, en consecuencia, a la necesidad de mejorarlas. Estas fueron las razones que, en definitiva, cimentaron el camino para la entrada en escena de la Nueva Gestión Pública. Por otra parte, la irrupción y consolidación de herramientas novedosas y exitosas de gestión en el sector público provenientes del sector privado, abrieron una "ventana de oportunidad"<sup>2</sup> para nuevos modos de gestionar en la Administración Pública.

En efecto, una vez entrada en escena la Nueva Gestión Pública, el aparato público chileno comenzó una actualización en la manera de administrar y gestionar que mantenían gran parte de sus instituciones. Su origen se encuentra en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia y luego se extiende hacia Canadá y Estados Unidos. Primordialmente, consiste en un movimiento de reforma del sector público basado en:

- La Opción Pública (Public Choice): Relaciona la economía con la política, estableciendo que el comportamiento de funcionarios y políticos tiende a maximizar el presupuesto público, en base a sus propios intereses y sólo entonces y de forma tangencial, se obtiene el bienestar social, tal como lo ocurrido en el sector privado y que Niskanen (1971) describe al señalar que en una economía de mercado, una persona dueña de su empresa busca siempre que sea lo más rentable posible. Por lo anterior se asume que las decisiones colectivas son simplemente la sumatoria de los intereses particulares.
- La Teoría del Agente Principal: Aplicada a la Administración Pública implica que los funcionarios públicos, en su calidad de agentes, se encuentran subordinados a la ciudadanía o principal. (Luis F. Aguilar Villanueva, 2006).
- La Gerencia de Calidad Total: Busca posicionar la calidad como un pilar fundamental a la hora de cambiar las prácticas de las instituciones públicas, para mejorar su quehacer

---

<sup>2</sup> Este concepto proveniente de la Ciencia Política. Hace referencia a como los problemas públicos son incorporados en la agenda de los tomadores de decisión, y apoyados por los propulsores de una propuesta, para transformar una iniciativa en política pública. (Kingdon, 1984). Para efecto de la presente investigación, se hace alusión al momento en el cual se verifica la confluencia de un problema, posicionado por un propulsor, una solución y un tomador de decisión.

relativo al ciudadano. Tal es el caso de la instauración de prácticas provenientes del sector privado, como la certificación de procesos bajo determinados estándares, por ejemplo, la Norma ISO 9001.

- La Economía de Costos de Transacción: Supone que los intercambios al interior del mercado entregan las directrices de las ventajas comparativas de producir dentro o fuera del ámbito público. Cuanto mayores sean los costes de las transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración, situándose el límite de la intervención pública en el punto donde se igualen sus costes con los de contratar en el exterior (García Sánchez, 2007, pág. 40).

Con todo es posible, entonces, realizar una nueva afirmación, ésta es: la Nueva Gestión Pública se constituye como la corriente teórica más adecuada para enmarcar los cambios en la gestión aplicados en la Escuela, los cuales se describen en los siguientes capítulos.

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS EN RELACIÓN AL CONTROL DE GESTIÓN QUE PRESENTA LA ESCUELA

Desde la década de los 90, los distintos gobiernos han puesto en sus agendas, la Modernización de la Gestión Pública. Así, se han ido incorporando nuevos enfoques y herramientas extraídos desde el mundo empresarial, como por ejemplo, la reingeniería, el Benchmarking, la subcontratación y el control de gestión. (Orellana, 2003, pág. 15). Todos éstos, presentes también en la Escuela, lo que se podrá verificar en capítulos posteriores cuando se describa la misma.

Es importante mencionar que la Dirección de Presupuesto (DIPRES), "Organismo técnico nacional encargado de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión" jugó un rol clave en el proceso de cambio llevado a cabo para modificar la manera como se procedía para lograr los objetivos. En este sentido, propendiendo a la mejora, utilizó diversas herramientas, como por ejemplo, la difusión de la implementación de Sistemas de Control de Gestión al interior de las organizaciones públicas, uso de Indicadores de Gestión, Evaluaciones de Programas e Institucionalidad, Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y uso del Balance de Gestión Integral (BGI), herramientas claves para posicionar el cambio de paradigma al interior de las instituciones. Esto último, cobra mayor relevancia, ya que no obstante ser la Escuela (la Policía de Investigaciones, en

general) una organización pública, no se encuentra adscrita 100% a este Sistema de Control de Gestión y, en consecuencia, no recibe los incentivos remuneratorios que obtienen otros funcionarios públicos<sup>3</sup>. De esta forma, la tercera afirmación en este Marco Contextual es: la Escuela, no obstante presentar las características típicas de una organización pública, posee otras especiales y distintivas, éstas referidas principalmente para el caso en estudio, a los incentivos del Control de Gestión.

## INNOVACIÓN Y VALOR PÚBLICO

La innovación, un concepto proveniente del sector privado, principalmente del área de los negocios, normalmente se ve alejado de las instituciones públicas. Sin perjuicio de lo anterior y dada la entrada en escena de la NGP y sus lineamientos, ya descritos, la Administración del Estado buscó centrar su ejercicio en la generación de "valor público", concepto esencialmente ambiguo<sup>4</sup> (Marck Moore (1998), ya que lo delimita a resolver problemas, satisfacer necesidades y habilitar el ejercicio de derechos a través de la prestación de bienes, servicios, transacciones, legislación y regulaciones. Lo anterior se traduce en los beneficios que obtienen los ciudadanos o efectos externos, a partir de los resultados de las gestiones de las organizaciones. En otras palabras, quien define el valor público es la gente que recibe bienes y servicios. A raíz de esta premisa, surgen diversas oportunidades que permiten innovar para la creación del valor público, implícito en los procesos de modernización que la Administración ha experimentado desde larga data. De este modo, la cuarta afirmación es: el Modelo de Gestión, objeto de estudio y que ocurre en la Escuela, es el resultado de innovar en la aplicación de nuevos procedimientos, herramientas o tecnologías, con el objeto de mejorar la gestión interna, en la perspectiva de mejorar el servicio o producto que la organización presta o produce (Valor Público).

## RESUMEN DE AFIRMACIONES DEL MARCO CONTEXTUAL

- La Escuela es una Organización Pública que presenta todas las características esenciales de las mismas

---

3 LEY-19553

Artículo 2º.- La asignación establecida en el artículo anterior, corresponderá a los trabajadores de las instituciones regidas por las normas remuneratorias del decreto ley N° 249, de 1974, incluyendo a las autoridades ubicadas en los niveles A, B y C; del Servicio de Impuestos Internos; y de la Dirección del Trabajo. Sin embargo, no corresponderá esta asignación a los trabajadores de las entidades mencionadas en la ley N° 19.490; y de la Comisión Chilena de Energía Nuclear. LEY 19618 Tampoco corresponderá esta asignación a los Art. 1º N° 1 funcionarios afectos a la ley N° 15.076, ni al personal D.O. 04.08.1999 civil de los Servicios de Sanidad de las Fuerzas Armadas.

4 En este sentido una de las explicaciones de este fenómeno es considerar la observación que Giovanni Sartori denomina como "Estiramiento conceptual", en tanto que el valor público cae en la ambigüedad dado el intento de aplicar este concepto al mayor número de casos posibles.

- La Nueva Gestión Pública se constituye como la corriente teórica más adecuada para enmarcar los cambios en la gestión de la Escuela.
- La Escuela, no obstante presentar las características típicas de una organización pública, posee características especiales y distintivas, éstas referidas principalmente para el caso en estudio, a los incentivos del Control de Gestión.
- El Modelo de Gestión objeto de estudio aplicado en la Escuela es el resultado de un proceso de innovación en la aplicación de nuevos procedimientos, herramientas o tecnologías, con el objeto de mejorar la gestión interna, en la perspectiva de mejorar el servicio o producto que la organización presta o produce.

#### IV. DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN OBJETO DEL ESTUDIO DE CASO

##### ¿POR QUÉ UTILIZAR EL CONTROL DE GESTIÓN?

Esta pregunta fue quizás la más recurrente al momento de diseñar e implementar el Modelo en estudio. Su respuesta se fundamenta en los párrafos siguientes: porque usándolo bien nos permitirá tomar mejores decisiones, enmendar el rumbo si es necesario y, consecuentemente, cumplir la Misión, acercándonos a la Visión.

El seguimiento y la evaluación cualitativa y cuantitativa del trabajo realizado en una institución permite aumentar el compromiso de todos quienes son partícipes en la provisión del servicio o elaboración del producto que la organización realiza, puesto que se permite el diagnóstico de brechas entre su quehacer diario con el "estado ideal". Lo anterior impulsa a la organización a mejorar para alcanzar su objetivo y sus metas, modificando procesos internos, planes de trabajo, actividades, entre otros. La implementación de un sistema de control de gestión en una institución no significa desconfianza por parte de la Alta Dirección (Farías Landabur), sino, un signo de la necesidad creciente de mejorar la entrega del servicio o producto que espera el cliente o usuario.

Lograr una gestión eficiente, capaz de satisfacer las necesidades del cliente o usuario, comprometida con los resultados, requiere de un sistema que asegure dichos objetivos, el cual debe mantener liderazgos que impulsen el cambio, con técnicas modernas de gestión, en el marco de la participación y compromiso de toda la institución.

La medición y seguimiento de las actividades en el tiempo deben estar dados por un sistema que integre indicadores de gestión, el cual se caracterice por su trazabilidad y tendencia a proveer información contrastable en el tiempo del comportamiento de los procesos planificados inicialmente.

En el sector público se verifica la existencia de instituciones con múltiples funciones y objetivos, lo cual dificulta, en parte, la implementación de sistemas de control de gestión. Ahora bien, ¿Se puede controlar eficazmente bajo este contexto? Esta pregunta se complejiza si consideramos que una institución pública puede entregar como producto o resultado, uno que no sea medible cuantitativamente, matizando así la gestión de dicha institución, sin perjuicio de ser ésta de calidad, como lo ocurrido con la seguridad pública. Es así entonces que se establece la necesidad de configurar sistemas de evaluación que permitan ponderar el aspecto cualitativo de la gestión de forma eficiente.

Los indicadores permiten la obtención de información relevante de la organización en materia de eficiencia, eficacia, calidad y economía de los recursos. A su vez, permiten ayudar en la toma de decisiones de los directivos sobre bases más ciertas, mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con posibilitar la rendición de cuentas a los ciudadanos o actores interesados o "stakeholders" quienes evalúan la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios provistos por las instituciones. (Bonnefoy & Armijo, 2005).

Para poder evaluar eficazmente la gestión de una institución a través de indicadores, se deben realizar definiciones estratégicas previas de, por ejemplo, la Misión, la Visión, y sus objetivos, traduciendo estos últimos a metas cuantificables.

Sumado a lo anterior, la medición de indicadores de gestión está condicionada por la capacidad de generar la información necesaria y elaborar indicadores con niveles adecuados de calidad, certeza y confiabilidad. (Dirección de Presupuesto, 2009, pág. 6).

## DECISIONES PREVIAS

Las instituciones públicas poseen características administrativas distintas a las del sector privado, puesto que en estas últimas existe un vínculo relacional claro y fluido entre el control de gestión y las decisiones de la dirección. Si bien, en las organizaciones de la administración pública chilena se ha mejorado la gestión a través de la combinación del isomorfismo

coercitivo y mimético (Ramió Matas, 2001), no todas las instituciones se encuentran en el mismo estadio, dadas las características propias de cada una de ellas. Lo anterior deriva en que no necesariamente se cumplan de forma óptima las directrices otorgadas por los organismos encargados de modernización e innovación en el sector público. En los últimos años, instituciones como la Dirección de Presupuesto han utilizado incentivos sustentados en el hecho que los ejecutores realizarán sus labores de mejor manera a través de una compensación. (Plisoff, 2005). "La idea es que la mejor forma de que se haga algo es proveer una compensación a la gente cuando ellos actúan de la forma en que nosotros queremos que lo hagan" (Kohn, A, 1993, pág. 3), pero los funcionarios de las instituciones públicas ¿poseen motivación extrínseca o intrínseca al momento de ejercer su cometido?, además, ¿cómo es controlar si una institución carece de "garrote o zanahoria" en la gestión? El dar respuesta a dichas preguntas fue precisamente lo que impulsó al Departamento de Planificación de la ESCIPOL a diseñar e implementar un modelo que permitiera controlar en base a la asunción de responsabilidad del quehacer al interior de la institución, con lo cual los jefes de cada una de las dependencias pasaron a ser actores clave, puesto que la responsabilidad en el cumplimiento de lo comprometido les fue delegada, mas no traspasada, siendo, en definitiva, el Director del plantel quien debe dar cuenta final de lo realizado por la Escuela. Esta manera de comprometer a los funcionarios de la ESCIPOL, posicionó el modelo de gestión como una alternativa innovadora ante la carencia de incentivos extrínsecos. Además, el modelo sirvió como complemento para comprometer a todos quienes están involucrados en su gestión, al hacerles tomar conciencia y asumir el fin mayor de por qué diariamente ejercen su trabajo al interior de la organización.

## GÉNESIS Y FUNCIONAMIENTO DEL MODELO RELACIONAL DE VALOR AGREGADO (MORIVA)

Cuando, a mediados del año 2015, la ESCIPOL había finalizado la fase de diseño del Plan Estratégico que la guiaría para el periodo comprometido entre los años 2015-2020, el Departamento de Planificación diseñó e implementó un modelo de gestión asociado a la toma de decisiones, denominado "Modelo Relacional de Valor Agregado" (MORIVA). Dicho modelo concibe como eje principal la vinculación entre los procesos de control de gestión y de toma de decisiones. En la Administración Pública no existe la obligatoriedad de dicha relación, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, donde su trabajo está condicionado, por ejemplo, a las ventas, debiendo adoptar rápidas decisiones en virtud de lo que el control haya señalado. Para la construcción del modelo se realizó la selección de un conjunto de constructos teóricos, que en todo o parte, fueran aplicables a la formulación del modelo en commento. Éstos

fueron principalmente, Teoría de Lógica Difusa y Teoría General de Sistemas , Teoría de Control de Gestión y la Matriz de Marco Lógico , las cuales, a pesar de provenir de distintas áreas del conocimiento, resultaron ser atingentes y aplicables, por aportar elementos para lograr el objetivo antes señalado.

En la gestión de la Escuela se observó, como ya se señalara, la inexistencia de un vínculo entre el proceso de toma de decisiones y el de control de gestión. En ese sentido, el control de gestión se posiciona no sólo como la simple recolección de datos del proceso, sino más bien, como la verificación de resultados e impactos para el propio autoconocimiento de la labor que la institución posee. En relación a lo anterior, la elaboración del Modelo Relacional de Valor Agregado sumó la visión de la lógica difusa, ya que a partir de la decisión de vincular el proceso de control de gestión con el proceso de toma de decisión, se pudo elaborar un modelo flexible, diferente al de respuestas binarias, existentes en el medio. Además, se aplicó la matriz de marco lógico, la cual permitió una mayor precisión en la planeación de proyectos, mediante la definición más precisa de objetivos, metas, supuestos, etc.

Para una mejor comprensión de lo expuesto anteriormente, se presenta la siguiente figura, que resume las interacciones al interior del Modelo Relacional de Valor Agregado, instalado en la ESCIPOL:

Figura N° 4: "Modelo Relacional de Valor Agregado"



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el Modelo integra tres etapas claramente definidas, éstas son:

### **Etapa 1: Diseño**

En esta fase se formuló el Plan Estratégico de la ESCIPOL, a partir de la concepción clásica de planificación estratégica. Dicho Plan contempló las directrices generales de la Escuela para el período comprometido entre los años 2015 y 2020. Estas directrices se consolidaron en la Misión, la Visión, y los Objetivos Estratégicos, cuya medición se realizó mediante la propuesta de esbozos de los indicadores de gestión y las metas formuladas para ello.

### **Etapa 2: Implementación**

En esta etapa se capacitó a la institución en conceptos, tales como "Centros de Responsabilidad" (CDR), "Matrices de Compromiso de Desempeño" (MCD), Indicadores de Gestión, Metas, Medios de Verificación, Supuestos, Estados de Avance, entre otros.

Lo anterior fue consolidado a partir de un proceso participativo, en el cual se materializaron cada una de las Matrices de Compromiso de Desempeño (MCD), para los distintos Centros de Responsabilidad (CDR), "responsabilizando" de su cumplimiento a los jefes de cada uno de ellos, apuntando al "orgullo y la satisfacción" por cumplir y hacer bien las cosas. Dichas matrices, fueron elaboradas a partir de la utilización de la lógica de Matriz de Marco Lógico (MML), propuesta por la Dirección de Presupuesto (DIPRES), siendo los Centros de Responsabilidad los que comprometieron sus indicadores, metas, supuestos y medios de verificación, a partir de la participación de los distintos responsables de la gestión.

Además de utilizar la Matriz de Marco Lógico (MML), para los casos en donde no existía una plana mayor para la definición de sus indicadores, se utilizó una estructura adhocrática para delegar la ejecución de las actividades asociadas al indicador, teniendo presente que la responsabilidad siempre es asumida por el jefe del Centro de Responsabilidad. Este fue, precisamente, el caso de la Subdirección del plantel.

### **Etapa 3: Seguimiento**

Para esta tercera etapa del modelo, fue necesaria la implementación de un Project Management Office (PMO), cuya función principal es enlistar los principales proyectos, planes o actividades asociadas a la ejecución de un indicador, para ser sometidas a revisión de un Comité Directivo que asesora al director de la ESCIPOL en la aprobación, modificación o supresión de proyectos, todo esto en pos del cumplimiento de los indicadores de gestión, a los cuales están asociados y en virtud de la constante retroalimentación existente entre los procesos de control de gestión y el de toma de decisión. Cabe destacar que dicho Comité está conformado por las distintas jefaturas de la ESCIPOL, que tienen a su cargo los indicadores de gestión, consolidados en sus Matrices de Compromiso de Desempeño.

## V. RESULTADO DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL QUE VERIFICA EL CAMBIO EN LA ORGANIZACIÓN EN QUE SE OBSERVA EL CASO

### FUNCIONAMIENTO OBSERVADO

- La retroalimentación entre los modelos de toma de decisión y el de control que se plasma en las decisiones tipificadas en estos documentos. Las decisiones muestran una evolución en el grado de importancia o impacto que generan al interior de la organización.
- En el primer año de implementación del modelo existían 7 centros de responsabilidad que recogían los compromisos suscritos con 3 planes "estratégicos" diferentes. Se visualiza que muchos de los indicadores son de proceso o desarrollo puesto que, primeramente, se debe consolidar una cultura de gestión al interior de la organización. Los compromisos son desafiantes a pesar de que el modelo no utiliza "recompensas" monetarias. La organización experimentó un cambio en su manera de gestionar, puesto que se visualiza el objetivo por el cual se hacen las cosas.
- En el año 2016 se suma un nuevo centro de responsabilidad al sistema de control de gestión, lo cual muestra la consolidación de la implementación del sistema, al ampliar la cobertura del modelo.
- Se visualiza una disminución de los indicadores de proceso o desarrollo y el aumento de los de resultado, revelando que en el 2015, la gestión de los CDR apuntó hacia la creación de capacidades para la gestión.
- En términos generales, el marco regulador se caracteriza por ser simple y puntual, lo cual afecta positivamente en el entendimiento del modelo de gestión. Se observa trazabilidad en cada ajuste al modelo.
- Los temas tratados en cada sesión eran definidos unilateralmente por el Secretario de Actas. En la actualidad, es una combinación entre temas propuestos por el secretario y los sugeridos por los CDR, quienes buscan que el Director de Escuela adopte alguna decisión referido a sus temas. Lo anterior se constituye como una muestra de la internalización del sistema de gestión en la Escuela de Investigaciones Policiales, siendo el Comité Directivo el órgano donde las relaciones cliente - proveedor de los CDR se desarrollan y consolidan.

## RESULTADO O EFECTO OBSERVADO.

El Modelo Relacional de Valor Agregado (MORIVA) cuenta con las tres fases descritas anteriormente. Éstas, no obstante desarrollarse secuencialmente, al revisar los documentos fundantes del funcionamiento de este modelo, se observa que se desarrollan permanentemente. Dicho de otra forma, siempre se planifica, se implementa, se decide y se controla; la relación entre las etapas es bidireccional y de retroalimentación permanente. Por ejemplo, algunas actividades o planes de trabajo ya planificados y que debían ser aprobados por el Comité Directivo fueron modificados, permitiendo con ello flexibilidad en la planificación y su control.

Por otra parte, se puede concluir que dicho Comité genera la coordinación y la comunicación entre las distintas unidades de la ESCIPOL. Se advierte y se reconoce la existencia de una sinergia y apoyo a la gestión entre las distintas unidades de la organización, todo coordinado principalmente en el Comité Directivo.

Por último, el Comité Directivo es un órgano crucial para el modelo implantado en la ESCIPOL. Dicho Comité ha sesionado a la fecha en nueve ocasiones, con 19 presentaciones realizadas y 21 decisiones adoptadas por parte del director, en conjunto con las asesorías de los distintos Centros de Responsabilidad, que como se expuso, realizan requerimientos entre ellos en virtud de la lógica cliente – proveedor. Es tal el grado de sinergia que permite el Comité Directivo al interior de la organización, que se han aprobado 2 modificaciones a las Matrices de Compromiso de Desempeño suscritas por los jefes de los Centros de Responsabilidad.

En síntesis, el Modelo ha generado una mecánica de trabajo sistemática, normada y trazable que ha permitido vincular el proceso de toma de decisiones con el de control de gestión. Esto, por una parte, permite darle sentido al proceso de control y gestión y, por otro, permite tomar decisiones institucionales con mayores niveles de certidumbre. Este modelo genera, además, una mayor participación de las distintas unidades, así como una mejor cooperación entre éstas convirtiendo al MORIVA en una respuesta proactiva y no reactiva a la funcionalidad de la gestión dentro de la Escuela.

## VI. ANEXO

Tabla de Vaciado de Información

Metodología			
Documentos	Nº de documentos revisados	Descripción	Resultado o efecto observado
Actas Comité Directivo	8	Consolidan los principales temas tratados en cada sesión. En su parte final establece las decisiones adoptadas por el Director Escuela.	La retroalimentación entre los modelos de toma de decisión y el de control de gestión es plasmada en las decisiones tipificadas en estos documentos. Las decisiones muestran una evolución en el grado de importancia o impacto que generan al interior de la organización.
Matrices de Compromiso de Desempeño año 2015	7	Corresponde a los instrumentos en los cuales se estipulan los compromisos, en términos de indicadores y metas, suscritos por los jefes de los Centros de Responsabilidad para el año 2015.	En este primer año de implementación del modelo existían 7 centros de responsabilidad que recogían los compromisos suscritos con 3 planes "estratégicos" diferente. Se visualiza que mucho de los indicadores son de desarrollo puesto que primeramente se debe consolidar una cultura de gestión al interior de la organización. Los compromisos son desafiantes a pesar de que el modelo no utiliza "recompensas" monetarias. La organización experimentó un cambio en su manera de gestionar, puesto que se visualiza el objetivo por el cual se hacen las cosas.
Matrices de Compromiso de Desempeño año 2016	8	Corresponde a los instrumentos en los cuales se estipulan los compromisos, en términos de indicadores y metas, suscritos por los jefes de los Centros de Responsabilidad para el año 2016.	En el año 2016 se suma un nuevo centro de responsabilidad al sistema de control de gestión, lo cual muestra la consolidación de la implementación del sistema, al ampliar la cobertura del modelo. Se visualiza una disminución de los indicadores de desarrollo y el aumento de los de resultados, revelando que en el 2015, la gestión de los CDR apuntó hacia la creación de capacidades para la gestión.
Órdenes	6	Otorgan el marco normativo del modelo de gestión.	En términos generales, el marco regulador se caracteriza por ser simple y puntual, lo cual afecta positivamente en el entendimiento del modelo de gestión. Se observa trazabilidad en cada modificación al modelo
Tablas o agendas de las sesiones del Comité Directivo	8	Establece los puntos a tratar en cada sesión del Comité Directivo.	Los temas tratados en cada sesión eran definidos unilateralmente por el Secretario de Actas. En la actualidad es una combinación entre temas propuestos por el secretario, y los sugeridos por los CDR, quienes buscan que el Director Escuela adopte alguna decisión referido a sus temas. Lo anterior se constituye como una muestra de la internalización del sistema de gestión en la Escuela de Investigaciones, siendo el Comité Directivo el órgano donde las relaciones cliente - proveedor de los CDR se desarrollan y consolidan.

## REFERENCIAS

- Araya, E., & Cerpa, A. (2009). "Después de la Nueva Gestión Pública, ¿qué?" **Agenda pública**.
- Bermúdez, A., Barriga, A., Baturone, I., & Sánchez, S. (s.f.). **Libro Electrónico sobre Lógica Difusa**. Sevilla: España.
- Bertalanffy, L. V. (1976). **Teoría general de los sistemas**. México, D.F.
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). **Indicadores de desempeño**. Santiago: Naciones Unidas .
- Casetti, M. M. (01 de 09 de 2016). scielo. Obtenido de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2014000200004](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2014000200004).
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. (1996).
- Dirección de Presupuesto. (2009). DIPRES. Obtenido de [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22215\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22215_doc_pdf.pdf)
- Farías Landabur, A. (s.f.). **Series Docentes TN-CCG-05**.
- Garcia Sánchez, I. M. (2007). **La nueva gestión pública: evolución y tendencias**. Salamanca: Instituto de Estudios Fiscales.
- Guzmán S, M. (2001). DIPRES. Obtenido de [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89670\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89670_doc_pdf.pdf).
- Ishikawa, K. (1997). **Qué es el control total de la calidad. norma**.
- Kingdon, J. (1984). **Agendas, alternatives and public policies**. Boston.
- Kohn, A. (1993). **Punished by Rewards: The Trouble with Gold Stars, Incentive**. New York: Houghton Mifflin Company.
- Lipsky, M. (1980). **Clásicos de la Administración Pública**. En A. Hyde, Cap XXXIX "La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero" (págs. 780-794). México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Luis F. Aguilar Villanueva. (2006). **Gobernanza y gestión pública**. Fondo de Cultura Económica.

Martínez Bargueño, M. (1997). La ética, nuevo objetivo de la gestión pública. **Gestión y análisis de políticas públicas N°10**.

Mcgregor, D. (1960). **El lado humano de las organizaciones**.

Merlo Rodríguez, I. (2014). **La buropatología en las administraciones públicas de América Latina, el problema. El Open Government, ¿la solución?** XIX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Moore, M. (1998). **Gestión estratégica y creación de valor en el sector público**. Barcelona: Paidós.

Orellana, P. (2003). **Contra La Burocracia**. Obtenido de [www.probidachile.cl](http://www.probidachile.cl)

Petrella, C. (2007). **Análisis de la teoría burocrática: Aportes para la comprensión**.

Pliscoff, C. (2005). **Sistemas de incentivos monetarios y reforma del Estado: Elementos para una discusión necesaria**.

Ramíó Matas, C. (2001). "Los problemas de la implantación de los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional". **Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21**.

Roger Kaufman. (1970). **System Appoaches to Education: Discussion and Attempted Integration**. En U. o. Oregon, Why a System Appoach (págs. 35-40).

Waissbluth, M. (2006). **La reforma del Estado en Chile 1990-2005. "De la confrontación al consenso"**.





# Aprendizaje-enseñanza: Mejora a partir de la Interacción de los Actores\*

Nolfa Ibáñez Salgado\*\*

\*Este artículo fue originalmente publicado por la autora en "Educación y Educadores" (vol 14, N°3 (99457-474) unisabana.edu.co (2011))

\*\*Profesora de Estado; Doctora en Educación por la UAHC/PIIE. Profesora Titular Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. nolfa.ibanez@umce.cl

## RESUMEN

El artículo presenta una visión general de los fundamentos, objetivos y lineamientos metodológicos de una línea de investigación desarrollada por más de una década, en proyectos sucesivos, auspiciados por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), en carreras de Pedagogía y en el sistema escolar chileno e informa de los principales resultados del último proyecto terminado. El propósito de este largo trabajo es relevar una nueva dimensión evaluativa: la evaluación del contexto interaccional en el aula desde la percepción de los actores. Esta evaluación permite al profesor o profesora recoger evidencias para mejorar la situación de aprendizaje en cada grupo curso, a partir del conocimiento de las emociones que surgen en sus estudiantes en el transcurso de las clases. En nuestras investigaciones, estudiantes de todos los niveles educacionales contextualizaron el surgimiento de sus emociones favorables y desfavorables para el aprendizaje en la interacción cotidiana en el aula escolar y universitaria. Se destaca el rol de las emociones en la construcción de los aprendizajes, asumiendo la concepción de emociones de Humberto Maturana, así como la necesidad de contribuir con este trabajo a una conceptualización compartida del saber pedagógico en la formación docente inicial y continua.

## ABSTRACT

The article provides a overview of the foundations, objectives and methodological outlines of a line research developed for more a decade in successive projects, sponsored by the Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), in Pedagogical careers and in the Chilean school system, and reports the main results of the last completed project. The purpose of this work is to highlight an evaluative dimension: assessing the interactional context in the classroom from the perception of the actors as a new dimension of the assessment in the educational field, that enabling the teacher collect evidences to improve the learning situation in each group, from knowledge of the emotions that arise in their students during class. In our researches, students of all levels to contextualize the emergence of their positive and negative emotions for learning in everyday interaction in the classroom. It highlights the role of emotions in the construction of learning, assuming the concept of emotions of Humberto Maturana and the need to contribute with this work to a shared conceptualization of pedagogical knowledge in teacher formation.

**PALABRAS CLAVE:** Evaluación educacional, contexto interaccional, aprendizaje, emociones, saber pedagógico.

**KEY WORDS:** Educational assessment, interactional context, learning, emotions, pedagogical knowledge

## INTRODUCCIÓN

El artículo forma parte de una línea de investigación que cuenta con cuatro proyectos terminados<sup>1</sup>, cuyo propósito es relevar una nueva dimensión de la evaluación educacional: la evaluación del contexto interaccional en el que ocurren o se espera que ocurran los aprendizajes, desde la percepción de los actores. Esta dimensión evaluativa es un nuevo recurso para mejorar el contexto interaccional en el que se implementa el currículo, lo que contribuiría al logro del objetivo principal de todo profesor o profesora: que sus alumnos aprendan aquello que él o ella se propone enseñar y, consecuentemente, aportaría a la calidad de los aprendizajes de los estudiantes de todos los niveles. El foco de esta evaluación lo constituye el proceso de conocimiento y análisis, por parte del docente, de la percepción que tienen sus estudiantes sobre las emociones que en ellos surgen en la interacción en el aula, por lo que sus resultados se particularizan en cada grupo-curso y en cada asignatura.

Esta nueva dimensión evaluativa constituye una innovación que permite recoger información relevante sobre aspectos que son previos y determinantes para las acciones de estudiantes y profesores, más allá de los contenidos y mucho más ligada a los objetivos transversales que deben permear el currículo. Al evaluar el contexto interaccional de un grupo curso desde la percepción de los estudiantes, el profesor o profesora puede obtener valiosa información sobre aspectos facilitadores y obstaculizadores del aprendizaje de sus alumnos y alumnas, identificando las situaciones en las cuales ellos perciben con mayor frecuencia el surgimiento de emociones favorables o desfavorables, lo que permite establecer fortalezas y debilidades del estilo de interacción que se propicia en un aula determinada. De este modo, lo que es o no significativo en la interacción es evaluado por los propios estudiantes y posibilita una mirada a la contextualización que ellos hacen de sus emociones, en situaciones determinadas que ellos mismos describen, lo que permitiría al docente resituar su práctica pedagógica con nuevos elementos de juicio, para tomar decisiones tanto respecto a la transformación de aquellos aspectos que ese grupo de estudiantes percibe como negativos para el proceso de aprendizaje, como para fortalecer aquellos que son considerados positivos.

Adicionalmente, esperamos que nuestros estudios contribuyan a la comprensión y difusión del “saber pedagógico” puesto en práctica por los y las docentes como consecuencia de la evaluación de sus respectivos contextos de interacción, ya que la conceptualización de lo que entendemos por saber pedagógico está demandando evidencias que permitan construir

<sup>1</sup> Entre 2000 y 2010, la línea cuenta con cuatro proyectos terminados, todos auspiciados por la Dirección de Investigación de la UMCE. La investigadora responsable es la autora y las coinvestigadoras son las profesoras Florencia Barrientos W., Teresa Delgado A. y Gladys Geisse G.

consensos sobre las distintas dimensiones que este saber implica y que constituyen parte central de la especificidad del 'ser profesor o profesora'.

En el presente trabajo se da cuenta de la concepción de saber pedagógico que adoptamos y de los principales referentes teórico-conceptuales en los que se basa la línea de investigación, entregando una visión general de sus aspectos metodológicos e informando de los principales resultados del último proyecto terminado.

## I. EL SABER PEDAGÓGICO

Entendemos que el propósito del quehacer profesional docente es que los estudiantes aprendan aquello que se determina como objetivos de aprendizaje y asumimos, como un supuesto básico, que cada profesor o profesora hace lo que estima más adecuado para lograr dichos objetivos. En lo sustantivo, la práctica pedagógica constituiría el producto de la formación impartida en las Facultades y Escuelas de Educación y de las políticas de formación continua, las que debieran preparar a los profesores para la resignificación y reconstrucción de los saberes docentes en el desempeño profesional según los distintos contextos, así como para la actualización permanente de las respectivas disciplinas y sus didácticas. Sin embargo, la investigación muestra que tanto en la práctica como en los saberes docentes predomina la racionalidad técnica instrumental y parece existir poca coherencia entre el saber teórico que incluyen las mallas curriculares de las carreras de pedagogía y los modos en que se orientan las acciones de enseñanza en el aula. Lo anterior es válido también para los formadores, muchos de los cuales seguirían preparando a los futuros maestros en un modelo de transmisión de la docencia como discurso que se funda en una epistemología de la racionalidad técnica y que concibe a los que enseñan como expertos proveedores de un plan de estudios prescrito, sin dar importancia suficiente al aprendizaje a partir de la experiencia o a través de ésta (Kane, 2002; Schön, 1983, 1995). La falta de una conceptualización compartida del saber pedagógico en la formación docente es un problema que incide en su calidad, dificultando tanto la superación de la poca articulación entre la formación pedagógica y la de otras disciplinas, como la priorización en las competencias específicas de la profesión docente.

La discusión actual sobre lo que entendemos por saber pedagógico, hace necesario ampliar nuestra comprensión sobre lo que implica este saber en el ejercicio de la docencia, en distintos contextos de desempeño y de los modos en que este saber integra las recomendaciones del discurso educativo aceptado en la teoría. Como plantea el Informe de la Comisión Nacional

sobre Formación Inicial Docente (Chile, Mineduc, 2005), es preciso articular un corpus de conocimientos que funcione como elemento vinculante entre los saberes prácticos y los saberes teóricos que orientan el accionar de los profesores, el que no puede concebirse alejado de la práctica profesional concreta. El término 'saber pedagógico' ha sido acuñado para denominar estos conocimientos, entendidos como elementos relationales, procesuales, situados y dinámicos, que representan los fundamentos para la acción pedagógica que se realiza al interior de la institución educativa, con la intencionalidad que la sociedad le otorga en cada época (Ibáñez et al, 2008:17). Entendemos por saber pedagógico un corpus de conocimientos provenientes de distintas disciplinas, articulado por la comprensión de la relación dialógica entre teoría y práctica, asumiendo que el saber sobre cómo ocurre el aprendizaje constituye el punto central de ese corpus, en el cual destaca el rol de las emociones. Para la comprensión de los procesos involucrados en la construcción y reconstrucción del saber pedagógico, partimos de la base que existe una diversidad en las concepciones de saber que tiene cada profesor o profesora y que la teoría y la práctica son instancias, al mismo tiempo, de construcción y legitimación de esa concepción, en estrecha vinculación con los contextos de desempeño profesional. El saber pedagógico es sistémico y situado, por lo mismo, más que sus partes e incomprendible a la mirada lineal; la responsabilidad social de la profesión docente, dada por su implicancia en el desarrollo humano, hace urgente tener una conceptualización compartida de este saber que constituye la especificidad del 'ser profesor' y que es una realidad de cada docente como generador de conocimientos, que no ha sido estudiada de manera sistemática en los distintos contextos, a pesar de sus implicancias en las políticas públicas en educación y en los programas de formación docente (Díaz, 2005; Ibáñez, 2007; Mercado, 2002; Nervi, 2006; Nervi y Nervi, 2007).

La evaluación del contexto interaccional del aula constituye también un aporte a la ampliación de nuestra comprensión del saber pedagógico, por cuanto se supone su movilización y/o recreación ante aspectos particulares develados en los resultados del proceso evaluativo, especialmente en lo referente al estilo de relación que se propicia en cada grupo curso, a los modos de implementación del currículo y a cómo se acoge, o no, la diversidad del estudiantado.

Sabemos que el cambio que posibilita mejorar los procesos de aprendizaje-enseñanza, sin desconocer las condiciones administrativas, económicas y tecnológicas que son necesarias, depende, en primer lugar, de la disposición favorable al cambio de quienes tienen a su cargo la práctica pedagógica; por ello, este proceso evaluativo debe ser conducido por los

propios docentes de aula, en cada uno de sus cursos, siendo ellos quienes determinan las modificaciones que les parecen pertinentes, poniendo en acto su saber pedagógico para mejorar las situaciones de aprendizaje, en cada caso.

## II. CONSIDERACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES

La importancia de la educación, no sólo para el desarrollo social y económico de los países sino, principalmente, para el desarrollo humano de los niños y niñas que conformarán sus ciudadanías en el futuro próximo, parece ser hoy comprendida a cabalidad por nuestras sociedades. Sin duda esto es positivo, pero también trae aparejado múltiples demandas, las cuales tienen como foco principal la escuela y el ejercicio profesional docente. Los profesores y profesoras se verán enfrentados a la urgencia de diversificar sus estrategias pedagógicas para propiciar aprendizajes significativos y favorecer la atención a la diversidad, para lo cual deberían considerar las distintas historias, situaciones, capacidades y expectativas que tienen los estudiantes, además de su disposición emocional ante las situaciones de aprendizaje (Díaz y Druker, 2007; Ibáñez, 1996; Machado, 2002; OCDE, 2010; Villarroel, 2005). En Chile, y sin desconocer los avances existentes, la reforma educativa no ha logrado aún resultados proporcionales a los esfuerzos desplegados y recursos invertidos para mejorar la calidad de la educación; se ha promovido un cambio en las formas de trabajo escolar, pero este cambio ha sido limitado. Los resultados de investigación muestran que los estilos tradicionales de enseñanza en las escuelas y liceos tienden a conservarse, siendo poco permeables a cambios reales; "la reforma educativa con todo sus esfuerzos, soportes tecnológicos y de perfeccionamiento y conducción, todavía no logra posicionar el constructivismo y la práctica metacognitiva en el proceso educativo y relacional entre docentes y estudiantes" (Geeregat, 2007:24). En el mismo sentido, como señala Belleï, "no es claro que el conjunto de la pedagogía haya sido transformada en términos de ser más efectiva y adecuada, no sólo a las motivaciones de los estudiantes, sino también a la naturaleza más compleja de los aprendizajes que se espera de ellos" (2005:202).

Aun cuando el anclaje del discurso educativo se ha trasladado a la perspectiva constructivista, sabemos que aún tiene presencia importante en el aula un estilo de interacción autoritario e instruccional: el profesor o profesora determina quién dice o hace algo y también determina el "cómo se hace" y el tiempo para realizarlo, predominando el tipo de preguntas cerradas que consideran una respuesta única. Los estudiantes tienen tener poco espacio para participar

en forma espontánea y resolver problemas creativamente; en las aulas de todos los niveles, desde párvulos hasta educación superior, parece seguir primando un estilo de enseñanza tradicional y frontal, similar al que los profesionales docentes aprendieron siendo alumnos, conservando en las prácticas pedagógicas la lógica de la reacción y la reproducción (Araya, 2007; Edwards et al 1995; González y León, 2009; Ibáñez, 2002, 2005; Ibáñez et al, 2008; Latorre, 2002; Schiefelbein, 1992), lo que parece ser similar al otro lado del mundo, como señala el interesante estudio de Mlang'a y Obeleagu sobre la interacción en aulas de escuelas de Tanzania ( 2002). Esta clase de interacción establece diferencias jerárquicas entre los propios estudiantes: es mejor alumno quien tiene más respuestas o ejecuciones del tipo que el profesor o profesora espera y es peor alumno quien tiene menos. Como en toda relación basada en la autoridad, quien ostenta menor jerarquía tiende a subordinar su comportamiento a aquellas características que cree propias del profesor o profesora, opacando sus propias capacidades, habilidades y deseos. Los estudiantes a menudo, si no siempre, se comportan de distinta manera según cómo perciben las características personales de quien conduce la clase. Esta dinámica interaccional tiene como consecuencia, entre otras, que la dimensión "alumno" sea sobredimensionada en desmedro de la dimensión "persona" (Ibáñez, 2001), lo que se refleja también en el hecho que la evaluación de los aprendizajes escolares considere casi exclusivamente los productos, ignorando el desarrollo de los procesos. Como sostiene Giroux (1985), la práctica pedagógica también representa una experiencia política particular, en un ámbito donde se entrecruzan conocimiento, discurso y poder, por lo que concordamos con este autor en la necesidad de problematizar el cómo se producen y legitiman, o no, las experiencias humanas en la dinámica cotidiana en el aula.

La evaluación educacional, en sus distintas dimensiones, es consustancial al hecho educativo en su conjunto; el nuevo enfoque curricular y metodológico propiciado por la Reforma educacional chilena implica abordar el tema de la evaluación como un proceso que requiere ser reconceptualizado, con el fin de modificar sus procedimientos, métodos y técnicas (Ibáñez, 2001). En este contexto, se hace particularmente complejo el hacer concordante el proceso evaluativo que lleva a cabo la mayoría de los docentes con los principios teóricos que sustentan la Reforma y con los objetivos transversales de los planes de estudio que están centrados en competencias valóricas y actitudinales. La evaluación docente<sup>2</sup> de los últimos años en Chile, nos indica que los profesores en ejercicio tienen mayores dificultades en la interacción pdagógica o mediación del aprendizaje, así como en la selección o construcción de los instrumentos de evaluación que administran a sus estudiantes y en la utilización de

los resultados de esa evaluación<sup>3</sup>. Lo anterior podría tener una de sus causas en que la única dimensión evaluativa que se considera es la de aprendizajes de contenidos programáticos; no se toman en cuenta otros aspectos que constituyen la base para que esos aprendizajes ocurran y que pertenecen al ámbito de la ‘disposición para ...’, en este caso, de la disposición para aprender.

Independientemente de la dimensión en que se focalice, sostenemos que la evaluación en el aula es un proceso cuyo meta-objetivo siempre es establecer las fortalezas y debilidades de la práctica pedagógica desarrollada por el profesor o profesora, mediante la recolección de información sobre los efectos que tiene esa práctica en las personas que constituyen su grupo de estudiantes; así por ejemplo, la evaluación de una unidad de matemática entregará información sobre las consecuencias que para ese grupo de estudiantes tuvo la implementación curricular que el o la docente realizó en relación con esa unidad. Como la evaluación habitual se circumscribe sólo al contenido disciplinar, el profesor no conoce ‘cómo’ se sienten los estudiantes en su clase, qué estrategias metodológicas son consideradas interesantes y cuáles no, qué modos de interacción les resultan más o menos motivadores, etc., siendo que estos aspectos son de gran relevancia para el logro de los aprendizajes programáticos, tal como lo demuestran los resultados de estudios comparativos regionales realizados por el Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación, donde, ratificando las conclusiones a que llegó un estudio anterior (UNESCO 2000), se concluye que “el clima escolar es la variable que más contribuye a la explicación del logro de los estudiantes” (UNESCO, 2008:154), entendiendo por clima escolar la disposición de quienes participan en las interacciones en las situaciones de aprendizaje-enseñanza. También otras investigaciones en nuestro medio han proporcionado evidencias sobre la necesidad de enriquecer las relaciones interpersonales en la escuela como factor básico de los aprendizajes y la convivencia (Cornejo y Redondo, 2001, 2007; Cerdá y otros, 2004), todo lo cual muestra que la disposición emocional hacia las actividades de aprendizaje constituye un aspecto fundamental para mejorar su calidad y pertinencia. En el mismo sentido, uno de los máximos responsables del estudio TIMSS, Hans Wagemake, director ejecutivo de la IEA (Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educacional), al comentar los buenos resultados educacionales en Cuba, tan distantes de los nuestros, relató que cuando estaba en ese país le preguntó a un grupo de niños qué es lo que más les gustaba de su escuela, a lo cual “reaccionaron como si se tratara de una pregunta fácil. Uno de ellos se adelantó y dijo: ‘mi profesor’”<sup>4</sup>. Las emociones ayudan a fijar prioridades, crean significados,

<sup>3</sup> Resultados de evaluación docente 2010. Ministerio de Educación de Chile. [http://www.docentemas.cl/docs/2011/Resultados\\_Ev\\_Docente\\_2010\\_29032011.pdf](http://www.docentemas.cl/docs/2011/Resultados_Ev_Docente_2010_29032011.pdf).

<sup>4</sup> Alliende, P.C. Entrevista a S. Hegarty y H. Wagemaker. El Mercurio. 19 de diciembre de 2004.

tienen sus propias vías de recuerdo y mueven a la acción. Como plantea Jensen (2004), sin emociones no podemos pensar a cabalidad, tomar decisiones ni ser creativos; sin embargo, en la práctica pedagógica habitual, la evaluación en el aula se restringe casi únicamente a los contenidos y aunque en el último tiempo han cobrado relevancia teorías que hacen notar la importancia de las emociones en el desarrollo cognitivo y psicosocial<sup>5</sup>, el discurso educativo en Chile ha incluido la consideración de las emociones de los estudiantes en las acciones de mejoramiento de la calidad de la educación (Mineduc, 2003), la investigación muestra que, por lo general, esto no tiene un correlato en la práctica concreta, siendo un aspecto ausente en el diseño y la planificación curricular. Las emociones de los estudiantes no han sido parte de los factores a considerar en la implementación de estrategias pedagógicas en el aula y la cultura escolar parece desvalorizar "lo emocional" por considerarlo opuesto a "lo racional".

Nuestra línea de investigación asume como uno de sus principales fundamentos la concepción de emociones de Humberto Maturana (1990, 1993, 1997), quien sostiene que las emociones son disposiciones corporales dinámicas que permiten el surgimiento de distintos dominios de acciones posibles, por lo que las clases de acciones tienen que ver con las emociones que están a la base; así, dependiendo de la emoción en que uno se encuentre será el tipo de acción que puede realizar, en cada momento. En palabras de Maturana (1990:20-21):

"Lo que connotamos cuando hablamos de emociones son distintos dominios de acciones posibles en las personas y animales, y a las distintas disposiciones corporales que los constituyen y realizan. (...) no hay acción humana sin una emoción que la funde como tal y la haga posible como acto (...) no es la razón lo que nos lleva a la acción sino la emoción"

En el caso de la interacción en el aula, las emociones que fundan las acciones de los estudiantes serían determinantes para el curso que sigue su aprendizaje, al favorecer o limitar acciones de una cierta clase según sea la emoción que las sustente. En la sala de clases, al igual que en cualquier relación entre personas, surgen emociones de distinto tipo en los participantes, algunas que favorecen ciertas acciones y otras que las dificultan. Si aceptamos que el cambio de emoción cambia las posibilidades de acción o el dominio de conductas de estudiantes y profesores, entonces es de gran importancia develar aquellas emociones que surgen en ellos con mayor frecuencia. Por ejemplo, un estudiante que está en una emoción favorable para el aprendizaje, como interés o entusiasmo, asistirá puntualmente a clases, estará atento, hará preguntas, pedirá precisiones, consultará bibliografía, etc., y lo contrario ocurrirá si se encuentra en una emoción desfavorable. Como los estilos de interacción dependen de

---

5

Ver, por ej. Maturana, 1990; Gardner, 1993; Shapiro, 1997; Goleman, 1996.

la distinción que cada uno de los participantes haga de los otros y de su circunstancia, hay que hacerse cargo de que esa distinción depende a su vez de lo que cada participante ‘trae a la mano’, de sus particulares construcciones de mundo, sentidos y significados, por lo que la manera de percibir al otro en esa relación dependerá de la historia de cada uno y puede ser distinta entre los integrantes de un mismo grupo, aunque se comparta el mismo contexto de interacción. De este modo, tomamos la noción de contexto como pautas a lo largo del tiempo, ligado a la noción de historia y de significado (Bateson, 1993), entendiendo que la percepción de cada persona depende de factores históricos particulares y que no podemos suponer ni menos exigir “objetividad”.

### III. LA LÍNEA DE INVESTIGACIÓN Y SU DISEÑO METODOLÓGICO

Metodológicamente, esta línea de investigación se adscribe al enfoque cualitativo, a través del estudio de caso colectivo (Stake, R., 1999). Sus dos primeros proyectos evaluaron el contexto interaccional en el aula, desde la perspectiva de estudiantes de distintos semestre, de 17 carreras de pedagogía de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), única universidad en Chile dedicada casi por completo a la formación de profesores de todas las especialidades y niveles. Por medio de un instrumento simple tipo cuestionario de respuesta abierta, propio de la propuesta evaluativa (Fig. 1), y de grupos focales de conversación, grabados en audio y transcritos para su análisis, se recogieron las percepciones de mil estudiantes de pedagogía, quienes contextualizaron sus emociones favorables y desfavorables en situaciones de interacción profesor-estudiante y estudiante-estudiante. La nominación de las emociones resultó de un trabajo exploratorio previo, desarrollado en aulas universitarias y de educación media, considerándose aquellas emociones que surgieron con mayor frecuencia en el proceso de validación del instrumento (Ibáñez, 2002). Los resultados de estos primeros trabajos permitieron visualizar la potencia que puede tener la consideración de las emociones como fundamento de las acciones de aprendizaje de los estudiantes, en las dinámicas relacionales al interior de cada carrera (Ibáñez et al, 2003). La tercera investigación difundió entre los docentes universitarios los resultados de los primeros estudios, tanto los generales como los específicos de sus respectivas unidades académicas. Para lo anterior, se conformaron grupos focales de conversación en cada uno de los 17 Departamentos Académicos de la Universidad, además de reuniones generales interdepartamentales, todos grabados en audio para su posterior transcripción, lo que permitió recoger y analizar las preguntas, reflexiones, comentarios y opiniones de más de cien docentes universitarios sobre

dichos resultados, con el propósito de hacer factible su apropiación y abrir un espacio que posibilitara una efectiva introducción de esta dimensión evaluativa en la formación docente (Ibáñez et al, 2004). Fundamentado en lo anterior, se planteó un cuarto estudio en esta línea, el que se informa a continuación, con el objetivo de describir el proceso de evaluación del contexto interaccional en aulas del sistema regular de educación. El diseño de este estudio tuvo también el propósito de contribuir a la vinculación de la tarea investigativa universitaria con la institución escolar, debido a que la falta de esta vinculación es un aspecto que resta efectividad a los resultados de la investigación educacional, ya que las recomendaciones para la apropiación de dichos resultados generalmente llegan a la institución educativa por la vía ministerial o de exposiciones de expertos, mientras que los docentes que con su interés y compromiso hacen posible el desarrollo de los estudios, casi no tienen oportunidad de sentirse parte de estos ni de tener un reconocimiento explícito al importante aporte profesional que realizan. Por esta razón, los profesores y directivos de los distintos establecimientos pre seleccionados fueron invitados a la universidad a participar en una actividad institucional que tuvo como objetivo darles a conocer el proyecto y sus antecedentes, para que pudieran informarse debidamente antes de determinar si se adscribían como colaboradores. Como resultado de este proceso, se tuvo la adscripción formal de más de un centenar de docentes, interesados en participar en la primera evaluación del contexto interaccional en aulas del sistema escolar. Esta evaluación se realizó en cursos de 7 establecimientos educacionales públicos de dos comunas de la Región Metropolitana, en todos los niveles de enseñanza: párvulos, básica, media, diferencial y técnico profesional, incluyendo algunos cursos vespertinos.

#### IV. PROCEDIMIENTO EVALUATIVO

A continuación, se destacan los aspectos principales del proceso evaluativo del contexto interaccional del aula realizado en los 7 establecimientos educacionales, el que se realiza en dos momentos:

- El primer momento de la evaluación consiste en la aplicación del instrumento de respuesta abierta diseñado para este fin y validado en las etapas anteriores de la investigación (Fig.1), en el cual los estudiantes contextualizan sus emociones favorables y desfavorables, especificando el contexto. El instrumento se administra a mediados del primer semestre escolar y considera una breve contextualización y ejemplificación en cada curso. Desde párvulos a 3º básico, la administración es oral al curso completo, a modo

de conversación, siendo estas sesiones grabadas en audio para su transcripción. Una vez terminada la aplicación, el material se entrega a los respectivos profesores (encuestas o transcripciones), y se les solicita hacer sus comentarios por escrito respecto a lo que escribieron o dijeron sus estudiantes y devolver todo posteriormente. No hay preguntas predeterminadas ni otras indicaciones.

Fig. 1:

<b>Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación</b>		
Evaluación del contexto interaccional en la sala de clases		
Primer momento evaluativo		
Colegio.....	Curso.....	Fecha.....
En las interacciones al interior de la sala de clases, sientes		
1.- Interés y/o Entusiasmo		
Cuando.....	.....	
.....	.....	
2.- Rabia y/o Impotencia		
Cuando.....	.....	
.....	.....	
3.- Alegría y/o Satisfacción		
Cuando.....	.....	
.....	.....	
4.- Inseguridad y/o Miedo		
Cuando.....	.....	
.....	.....	
5.- Otras emociones		
Cuando.....	.....	
.....	.....	
.....	.....	

En las escuelas y liceos de las dos comunas consideradas, el primer momento evaluativo del contexto interaccional implicó la administración del instrumento a estudiantes de 100 cursos: 4 Grupos Diferenciales, 25 cursos desde transición a 3º de enseñanza básica y 71 cursos entre 4º año de enseñanza básica y 4º año de enseñanza media. De estos últimos, 4 son vespertinos.

- En el segundo momento, a fines del semestre o a principios del siguiente, se replica la evaluación en cada curso, utilizando el mismo instrumento y similar procedimiento. Junto con el material correspondiente a la segunda aplicación, se entregan a los profesores, por escrito, dos peticiones: indicar las modificaciones realizadas y señalar si observa cambios al contrastar las apreciaciones de sus alumnos en los dos momentos evaluativos. Estas peticiones tienen por objetivo recoger las apreciaciones que los profesores participantes tienen de los eventuales cambios que serían consecuencia del proceso evaluativo del contexto interaccional en sus grupos- cursos.

En el segundo momento, la aplicación se realizó en 93 cursos, faltando 2 de enseñanza media, 4 de enseñanza básica y un Taller.

En los dos momentos que contempla la evaluación, el material es entregado a los docentes de los cursos inmediatamente después de su aplicación, o de su transcripción en el caso de ser oral, quedando en su poder durante un período de una o dos semanas, de modo de propiciar la reflexión sobre la información recogida y facilitar los comentarios y/o apreciaciones.

Las categorías básicas para el análisis se levantan desde la perspectiva de las y los docentes participantes, corresponden a los comentarios escritos entregados en los dos momentos de recogida de información y son las siguientes:

- a) 'La evaluación del contexto interaccional informa a los profesores de percepciones de sus estudiantes que ignoraban o de aspectos que no habían considerado previamente del mismo modo'. Los indicadores de esta categoría son las expresiones escritas que, explícita o implícitamente, dan cuenta de que el profesor o profesora ha incorporado un conocimiento nuevo sobre la percepción que de él o ella tienen sus estudiantes.
- b) 'Implementación de modificaciones en su práctica pedagógica, a partir de la evaluación del contexto interaccional'. Los indicadores de esta categoría son las expresiones escritas que dan cuenta de que el profesor o profesora ha modificado o se ha propuesto (o no) modificar aspectos de su quehacer, como consecuencia de su reflexión sobre la percepción que de él o ella tienen sus estudiantes.

c) 'Advierte cambios en el aprendizaje de contenidos y/o en el comportamiento de sus estudiantes después de realizadas las modificaciones. Los indicadores de esta categoría son las expresiones escritas que dan cuenta de si el profesor o profesora ha notado cambios en el aprendizaje o comportamiento de sus estudiantes, que atribuya a la evaluación del contexto interaccional

d)'Valoración de la nueva dimensión evaluativa'. Los indicadores de esta categoría corresponden a comentarios espontáneos de algunos profesores, en los dos momentos evaluativos.

## V. ALGUNOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS

Respecto a la categoría a):

Los profesores y profesoras, explícita o implícitamente, dan cuenta de que el conocimiento de las percepciones de sus estudiantes les aporta información sobre efectos favorables o desfavorables que tienen para sus alumnos tanto aspectos de la implementación curricular que realizan como aspectos de sus estilos de interacción en el aula, que no habían considerado antes.

Por ejemplo:

Género	Comuna	Curso	Relación con Emociones Favorables	Relación con Emociones Desfavorables
F	Calera de Tango	4º Básico	"Me di cuenta que me estiman ya que se preocupan por mi salud, a pesar de ser tan pequeños"	"Me preocupa que me teman por el tono de mi voz"
F	Calera de Tango	6º Básico		"Hoy tengo claro que debo cambiar y reflexionar"
F	Calera de Tango	8º Básico	"No rechazan mi forma de ser ni a la asignatura"	"Les molesta el enojo de la profesora"
F	Calera de Tango	3º y 4º M	"satisfiecha en relación a mi trabajo ya que los alumnos manifiestan interés y entusiasmo y expresan reconocimiento hacia la forma en que realizo mis clases"	"La crítica de una alumna que considera mis clases monótonas y aburridas me dejó pensativa"
M	Calera de Tango	5º Básico	"..siento agrado al descubrir que mis alumnos no sienten rabia ni miedo, aún cuando les imparto matemática y ciencias de la naturaleza"	
F	Lo Espejo	1º Medio	".. (se debe) reforzar los aspectos positivos de los alumnos"	"Me propongo tener más cuidado ahora que conozco las condiciones que generar las sensaciones de miedo y rabia que experimentan los jóvenes"
M	Lo Espejo	6º Básico	"Debo seguir siendo entretenido, igual o mejor"	"Debo mejorar mucho, no compararlos con otros cursos, no retardarlos injustamente. No gritarles"
F	Lo Espejo	4º Medio	"La experiencia de ser evaluada por el curso fue algo nuevo y gratificante para mí, me permitió darme cuenta de defectos y cualidades mías"	"Inquietud en un primer momento, al leer las encuestas"

Aún cuando no hubo indicación o pregunta en este primer momento evaluativo, los docentes señalan, explícita o implícitamente, que la evaluación les permitió conocer apreciaciones de sus alumnos, que ignoraban o que no habían considerado antes, respecto a su quehacer en el aula, tanto en relación a emociones favorables de los estudiantes como desfavorables. La mayoría de los profesores expresa su intención de tomar en cuenta esas percepciones y consideran que al hacerlo mejorarían su práctica.

Respecto a la categoría b):

Los profesores aluden a cambios que están haciendo o pretenden hacer, en sus comentarios sobre ambos momentos evaluativos.

Por ejemplo:

Género	Comuna	Curso	Modificaciones
F	Calera de Tango	2º Básico	<i>"Trato de no hablar tan fuerte porque los niños pensaban que los retaba"</i> <i>"...trato de fijarme bien qué hace cada niño para no culpar a otro"</i> <i>"...soy más alegre porque todos creían que siempre estoy enojada"</i>
F	Calera de Tango	5º Básico	<i>"Trabajé en cambiar la costumbre de retar a todo el curso por culpa de algunos. Me propuse conversaciones en privado con los que presentaban problemas disciplinarios"</i>
M	Calera de Tango	4º Básico	<i>"Se agregaron actividades de juego y no de competencia"</i>
M	Calera de Tango	8º Básico	<i>"...mis alumnos querían verme más cercana y no tan estricta, traté de mostrarme más alegre"</i> <i>"...traté de escuchar sus inquietudes y problemas"</i>
M	Lo Espejo	2º Medio	<i>"Se buscó influir en los demás profesores en la búsqueda o alternativas de modificación en el tratamiento de las materias. Al mismo tiempo se intenta cambiar el sistema de evaluaciones de algunas pruebas. Se plantearon encuestas a los alumnos para que surgieran posibles cambios"</i>
F	Lo Espejo	4º Medio	<i>"Dejar una hora para intercambiar ideas y lograr de esta forma una mayor relación y mejor rendimiento"</i>
F	Lo Espejo	1º Básico	<i>"traté temas cotidianos mejorando la comunicación y dándoles tiempo para conversar"</i>

El 20% de los indicadores correspondientes a esta categoría fueron escritos por los profesores en el contexto de sus comentarios al conocer las percepciones de sus estudiantes en el primer momento evaluativo. Es decir, aún sin pregunta o instrucción al respecto, algunos docentes, espontáneamente, proyectan modificaciones a su estilo de interacción en el aula, tanto para reforzar aquello que provoca emociones favorables en sus estudiantes como para evitar lo que les genera emociones desfavorables.

La mayoría de las propuestas de cambio se centran en mejorar la relación interpersonal, a través de acciones y actitudes que reflejan que los docentes valoran y que les importa lo que sus estudiantes sienten y piensan sobre ellos; al mismo tiempo, los docentes asumen que esto mejorará los aprendizajes. Casi la totalidad de los indicadores de esta categoría muestra que el o la docente tiene las competencias para proyectar e implementar cambios, tanto en su metodología de trabajo como en su estilo relacional. La mayoría propone estrategias específicas para implementar los cambios, demostrando que el conocimiento de las emociones de sus estudiantes fue gatillador de reflexiones sobre la propia práctica, lo que moviliza el saber pedagógico y permite resituar dicha práctica, tomando en cuenta otras dimensiones que ahora cobran mayor relevancia.

Sólo tres docentes respondieron que no hicieron ningún cambio, dos de ellos fundamentando en la conservación de una buena metodología que no requiere modificaciones. Dos profesores realizan propuestas que implican que existió reflexión entre el grupo de profesores a raíz de la actividad indagativa y que se trabajó colaborativamente:

"Se ha evidenciado una apertura al diálogo, al intercambio de opiniones entre colegas y entre alumnos y profesores con el fin de buscar otras alternativas de aprendizaje" (Prof. 8º año Enseñanza Básica)

"Se buscó influir en los demás profesores en la búsqueda o alternativas de modificación en el tratamiento de las materias. Al mismo tiempo se intenta cambiar el sistema de evaluaciones de algunas pruebas. Se plantearon encuestas a los alumnos para que surgieran posibles cambios" ( Prof. 2º año Enseñanza Media)

Respecto a la categoría c):

Los profesores identifican cambios relacionados con las modificaciones implementadas por ellos después del primer momento evaluativo, tanto en el aprendizaje como en el comportamiento y la motivación.

Por ejemplo:

Género	Comuna	Curso	Cambios percibidos
F	Calera de Tango	2º Básico	"...los alumnos ya no sienten temor hacia el profesor" "valoran el trabajo que realizamos y son capaces de dar su opinión"
F	Calera de Tango	5º Básico	"Ya no se hace mención al reto injustificado" "los alumnos se abren al aprendizaje y a un mejor rendimiento porque perciben un mejor clima en la sala de clases"
F	Calera de Tango	1º Básico	"Los niños están más conversadores, expresan con mayor seguridad sus sentimientos y emociones... entienden un poco más las preguntas"
F	Calera de Tango	4º Básico	"Las rabias y miedo han disminuido, tras largas conversaciones he tratado que comprendan el objetivo de mis acciones"
M	Calera de Tango	4º Medio	"El aprendizaje ha mejorado"
F	Lo Espejo	7º Básico	"Todos entienden mejor la materia. Se ha creado un fuerte lazo afectivo"
F	Lo Espejo	1º Medio	"El ambiente de la sala de clases es más grato"
F	Lo Espejo	1º Básico	" Mejoraron su vocabulario, destacan que se les leyeron cuentos, mejoraron su comprensión, expresión"

La mayoría de los profesores reconoce que un clima más grato favorece el aprendizaje de sus estudiantes. En sus comentarios, se observa que para los docentes están imbricados emociones y aprendizaje, ya sea aprendizaje de contenidos programáticos, de comportamientos o actitudes. Se establecen comparaciones que ratifican la importancia que tiene para los profesores y profesoras, de todos los niveles, la percepción que de ellos y de su práctica docente tienen sus estudiantes, así como la valoración que dan a esas percepciones para el logro de sus objetivos de aprendizaje.

Sólo dos docentes indican que no visualizaron ningún cambio.

Respecto a la categoría d):

Los profesores y profesoras entregan valoración sobre esta evaluación de forma espontánea, ya que no existen indicaciones al respecto.

Por ejemplo:

Género	Comuna	Curso	Valoración de la evaluación del contexto interaccional en el aula
F	Calera de Tango	Kínder	<i>"...es necesaria y altamente beneficiosa para la reflexión de nuestro trabajo con los niños"</i>
F	Calera de Tango	8° Básico	<i>" Me quedó claro que la interacción en la sala de clases es muy importante para el desarrollo personal de los alumnos"</i>
F	Calera de Tango	1° Medio	<i>"... hay que destacar que es un instrumento que nos entrega información de nuestras fortalezas y debilidades como educadores, lo que nos sirve para reforzar aquello que está débil"</i>
F	Lo Espejo	2 <sup>a</sup> Medio	<i>"Sentí bastante curiosidad por conocer las opiniones de los alumnos de este curso por ser un poco conflictivo en disciplina".</i>
F	Lo Espejo	1 <sup>o</sup> Medio	<i>"leer atentamente las respuestas que dieron los alumnos de lo que sentían fue grato, reconfortante y afianzó mis ideales como profesora"</i>

Ningún profesor expresa haber tenido antes una experiencia similar, nunca antes habían indagado en las emociones de sus estudiantes. Nuevamente, los indicadores de esta categoría reflejan la valoración que los profesores hacen del sentir y de las percepciones de sus estudiantes, así como la importancia que tiene para los docentes tener más elementos de juicio para lograr sus objetivos como profesores.

## VI. ALGUNAS CONCLUSIONES

La contrastación del análisis en cada categoría ratifica nuestro supuesto de que el objetivo principal de los y las docentes es que sus estudiantes aprendan aquello que él o ella se propone enseñar. Se evidencia la valoración que otorgan los profesores a las percepciones de sus estudiantes y la intención de realizar modificaciones que favorezcan en ellos una disposición emocional favorable para lograr esos aprendizajes, de acuerdo a la evaluación del contexto interaccional. Los indicadores de las cuatro categorías evidencian también que, para los profesores, la concepción de aprendizaje está estrechamente vinculada a una disposición emocional favorable, ya sea que se trate de aprendizaje de contenidos, de comportamientos o de actitudes, lo que nos parece de gran relevancia, dado que las emociones de los estudiantes no han sido una consideración central en la búsqueda de soluciones al problema de la calidad de la educación en nuestro país. La reforma educacional chilena no ha atendido suficientemente esta imbricación, quizás porque no ha reconocido su existencia como uno de los aspectos fundamentales para el logro de mejores aprendizajes.

El estudio también entrega evidencias de que el saber pedagógico está presente en el ejercicio profesional de los docentes y que se moviliza en la reflexión sobre la práctica, con el objetivo de mejorar los aprendizajes de sus estudiantes en contextos específicos. Si bien algunos profesores se refieren a aspectos disciplinares y didácticos, sin duda la reflexión tuvo un marco más amplio, focalizándose principalmente en aspectos relativos a las relaciones entre personas.

Más allá de la valoración que sobre esta evaluación hacen los docentes colaboradores del estudio, los resultados indican que la evaluación del contexto interaccional del aula sería una herramienta valiosa para mejorar la implementación curricular, en el sentido de permitir su adecuación para asegurar la pertinencia en cada contexto, ya que permite a los docentes recoger antecedentes no considerados en las evaluaciones tradicionales. También el desarrollo de este estudio permitió una mayor vinculación entre la universidad y la escuela

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Los profesores queremos que nuestros alumnos y alumnas aprendan, no hay duda al respecto. Si asumimos que ese aprendizaje se facilita cuando se está interesado o grato, la evaluación del contexto interaccional nos ayudaría a articular de un modo distinto las estrategias y métodos pedagógicos que utilizamos, con el estilo de interacción que mejor se adegue a nuestros estudiantes; siempre teniendo presente que ellos, aún cuando cursen el mismo nivel y tengan edades similares, traen distintos mundos a la mano, distintos significados y sentidos que tienen que ver no sólo con la escuela sino también con sus particulares construcciones de mundo en el seno de sus familias y en su medio social extraescolar. Por esto, es probable que esos sentidos y/o significados sean diversos a los de su profesor o profesora y que aquello que provoca en ellos un cambio en su disposición emocional, favorable o desfavorable, no sea advertido en la interacción cotidiana.

Esperamos contribuir con esta línea de investigación a que los docentes, de cualquier disciplina y nivel, puedan realizar una evaluación simple, dinámica y contextualizada, de carácter eminentemente autoevaluativo, para mejorar sus ambientes de aprendizaje en lo que se refiere a las interacciones, aspecto que, según los resultados de las últimas evaluaciones de desempeño docente en Chile, parece ser de los más débiles en el ejercicio profesional. Al mismo tiempo, intentamos aportar al enriquecimiento de la discusión sobre lo que es específico del ser profesor, a los aspectos más relevantes de lo que se señala como saber pedagógico y a la real

consideración del hecho que la profesión docente implica períodos prolongados de convivencia con niñas, niños y jóvenes, lo que tiene un carácter formativo y una influencia en el desarrollo humano de los estudiantes que hace que nuestra responsabilidad como educadores se extienda mucho más allá de la enseñanza de las disciplinas y del manejo de sus didácticas.

Un quinto proyecto de esta línea de investigación se encuentra actualmente en desarrollo , y su objetivo es develar la construcción y reconstrucción del saber pedagógico de los profesores y profesoras que nos han colaborado, tanto universitarios como del sistema escolar, a través de analizar su discurso en relación a las modificaciones que deciden implementar, a partir de los resultados obtenidos en la evaluación del contexto interaccional de sus respectivos cursos. Esperamos que las evidencias resultantes de este último estudio constituyan también un aporte relevante para la construcción de la conceptualización compartida sobre el saber pedagógico, que consideramos necesaria y urgente en la formación de los nuevos docentes.

## REFERENCIAS

- Allende, P. C. (2004) Entrevista a S. Hegarty y H. Wagemaker. **El Mercurio**. 19 de diciembre de 2004.
- Araya, R. (2007). Saber pedagógico y conocimiento de la disciplina matemática en profesores de educación general básica. **Informe de Investigación**. Santiago. Chile. Mineduc/Fonide.
- Bateson, G. (1993). **Espíritu y naturaleza**. Buenos Aires. Amorrortu Eds.
- Belleï, C. (2005). ¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena?. En: Cox, C. (Editor). **Políticas educacionales en el cambio de siglo**. Santiago. Universitaria:125-209.
- Cerda, A.; Egaña, M.; Magendzo, A.; Santa Cruz, E. y Varas, R. (2004) **El complejo camino de la formación ciudadana**. Santiago. PIIE.
- Cornejo R. y Arredondo J. (2001) "La importancia de los factores socio- ambientales e interpersonales al interior de las instituciones escolares". **Última Década** n°15:11-52.
- \_\_\_\_\_ (2007) "Variables y factores asociados al aprendizaje escolar. Una discusión desde la investigación actual". **Estudios Pedagógicos** XXXIII:155-175
- Díaz, V. (2005) "Teoría emergente en la construcción del saber Pedagógico". **Revista Iberoamericana de Educación** N°37/3.
- Díaz T. y Druker, S. (2007) "La democratización del espacio escolar". **Estudios Pedagógicos** Vol. XXXIII, N°1: 63-77.
- Edwards, V.; Calvo, C.; Cerda, A. M.; Gómez, M. e Hinostroza, G. (1995) **El Liceo por dentro**. Santiago. MINEDUC-MECE.
- Gardner, H. (1993) **Estructuras de la mente: La teoría de las inteliigencias Múltiples**. México. Fondo de Cultura Económica.
- Geeregat, O. (2007) "Utopía y realidad en la formación inicial de profesores de lenguaje y comunicación del sur de Chile". **Informe de Investigación**. Santiago. Mineduc/Fonide. Disponible en <http://www.fonide.cl>
- Giroux, H. y Aronowitz, S. (1985) "Education Under Siege: The Conservative, Liberal and Radical debate Over Schooling". **Wetsport Conn**: Bergin and Garvey Press.

- Goleman, D. (1996) **La inteligencia emocional**. Buenos Aires. Javier Vergara Ed.
- González, B. y León, A. (2009) "Interacción verbal y socialización cognitiva en el aula de clase". **Acción Pedagógica** N°18:30-41.
- Ibáñez, N. (1996) "La emoción: punto de partida para el cambio en la cultura escolar". **AULA XXI** N°3:61-78.
- \_\_\_\_\_ (2001) "El contexto interaccional en el aula: una nueva dimensión evaluativa". **Estudios Pedagógicos** N°27 : 43- 53.
- \_\_\_\_\_ (2002) "Las emociones en el aula". **Estudios Pedagógicos** N°28:31-45.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Metodología Interaccional Integrativa (MII): Un modelo de aprendizaje". **Esquemas Pedagógicos** N° 6: 28-34. Universidad de Cundinamarca.
- \_\_\_\_\_ (2007) **Informe de avance Proyecto FONIDE 8513/2006**. Disponible en <http://www.fonide.cl>
- Ibáñez, N.; Barrientos, F.; Delgado, T. y Geisse G. (2003) "La disposición emocional en el aula universitaria como factor relevante en la formación docente". **Informe Final de Investigación**. Santiago. DIUMCE.
- Ibáñez, N.; Barrientos,F.; Delgado, T.; Figueroa, A. M. y Geisse, G. (2004) "Las emociones en el aula y la calidad de la educación". **Pensamiento Educativo** N°35. P. Universidad Católica de Chile:292-310.
- Ibáñez, N; Díaz T.; Druker, S. y Rodríguez,S. (2008) **Saber pedagógico y práctica docente: estudio en aulas de educación parvularia y básica**. Santiago. DIUMCE. Colección I+I.
- Jensen, E. (2004). **Cerebro y aprendizaje. Competencias e implicaciones educativas**. Madrid. Narcea.
- Kane, R. (2002) "Cómo enseñamos a los docentes". **Perspectivas**, vol. XXXII, N° 3, disponible en:<http://www.ibe.unesco.org/publications/Prospects/ProspectsPdf/123s/kanes.pdf>.
- Latorre, M. (2002). "Saber pedagógico en uso: análisis del saber actuante en la práctica pedagógica de profesores en ejercicio". **Tesis Doctoral**. Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Maturana, H. (1990) **Emociones y lenguaje en educación y política**. Santiago. Hachette.
- \_\_\_\_\_. (1993) **El sentido de lo humano**. Santiago. Hachette.
- \_\_\_\_\_. (1997) **La objetividad. Un argumento para obligar**. Santiago. Dolmen
- Machado, A. L. (2002) Prólogo. **Formación docente: un aporte a la discusión. La experiencia de algunos países**. Santiago, UNESCO/OREALC:9-10.
- Mercado, Ruth (2002) **Los saberes docentes como construcción social**. México. Fondo de Cultura Económica.
- MINEDUC (2003) **Marco para la Buena Enseñanza**. Santiago. CPEIP.
- MINEDUC (2005) **Informe de la Comisión sobre Formación Inicial Docente**. Santiago. Serie Bicentenario.
- Nervi, M. L. (2006) "El saber pedagógico en Chile: Un contexto Contradictorio". **Perspectivas Educacionales N° 6**.
- Nervi M. y Nervi, H. (2007) **¿Existe la Pedagogía?** Santiago. Universitaria.
- OCDE (2010) **Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge**, OECD Publishing, Paris.
- Shapiro, L. (1997) **La inteligencia emocional de los niños**. México. Javier Vergara Ed.
- Schiefelbein, E. (1992) **En busca de la escuela del siglo XXI**. Santiago. CPU/UNESCO.
- Schön, D. (1983). **The reflective practitioner: how professionals think in action**. Nueva York. Basic Books.
- \_\_\_\_\_. (1995) "Knowing-in-action: the new scholarship requires a new epistemology". **Change**. Washington, DC: 27-35.
- Stake, R. (1999) **Investigación con estudio de casos**. Madrid, Morata.

UNESCO (2000) "Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica (segundo informe)". **Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación**, LLECE. Santiago. OREALC.

UNESCO (2008) **Primer reporte del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo** SERCE. LLECE. OREALC.

Villarroel, R. G. (2005) "Emoción y aprendizaje: un estudio en estudiantes de Educación Básica Rural". **Revista Digital eRural, Educación, cultura y desarrollo rural**. Año 2 N° 4. <http://educacion.upa.cl/revistaerural/erural.htm>. Accedido noviembre 2006.





# Aportes recientes para un Mejor Desempeño Policial: la Instrucción y su Impacto sobre las Conductas Indebidas\*

Patricio Tudela\*\*

\*Este artículo fue originalmente publicado por el autor en el libro "Estudios Policiales. En la Senda del Liderazgo Policial", Ed N°8 de Diciembre del año 2011 (99.63-96) publicado por la Academia Superior de Estudios Policiales de la PDI.

\*\*Doctor en Antropología Social (Alemania); Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (España), Profesor de la Academia Superior de estudios Policiales y de la FACSO – Universidad de Chile.  
ptudela3@yahoo.es; ptudela@paziudadana.cl.

## RESUMEN

En el campo de la reducción de las conductas indebidas y el mal desempeño policial coexiste un conjunto de retos asociados a la educación policial. La experiencia internacional ayuda a identificar estándares (recomendaciones), modalidades de enseñanza y contenidos fundamentales que deben incluirse en los procesos formativos. No obstante, en función de un adecuado control interno y las exigencias que impone el accountability policial, también deben reconocerse los desafíos que involucra esta tarea. Aquí se revisa la evidencia reciente y se discuten tanto los procesos de profesionalización de la labor policial como las políticas y prácticas en materia de formación que facilitan el abandono de un modelo que concibe la labor policial sólo como un oficio. Nadie nace policía, los policías se forman, especialmente los "buenos policías".

## ABSTRACT

There prevail several challenges for police education in the subject of reducing inappropriate behaviors and incorrect police performance. The international experience is helpful in identifying references, teaching models and essential subjects to be included in the preparation of police investigators. However, considering adequate internal controls and the requirements of police accountability, there prevails significant challenges. This paper reviews the recent evidence on these subjects and discusses the professional training required by the police as well as the strategies and practices allowing to replace models that conceive policy work only in the context of a certain unprofessional training. Nobody is born as a police; the police is educated, especially the "good ones".

**PALABRAS CLAVES** Educación Policial; Patrones para el Entrenamiento Policial; Modelos de Enseñanza; Contenidos en la Educación Policial.

**KEY WORDS** Police Education; Standards for Police Training; Models of Teaching; Contents of Police Education.

## INTRODUCCIÓN

Tanto los contenidos como la calidad de la instrucción policial deben ser funcionales a las expectativas de convivencia democrática y la gobernabilidad, como lo son la legitimidad y la confianza de la policía en el contexto de las políticas orientadas a reducir el delito y la inseguridad. En esta perspectiva, la labor policial -las estrategias y actuaciones policiales- es abordada como herramienta necesaria, pero siempre inserta en el marco de los servicios ciudadanos; es por ello que el desempeño policial es el factor clave y, a la vez, la principal dimensión a observar en la calidad y eficacia de la policía. El desempeño policial involucra eficacia, calidad y profesionalismo.

Estos componentes-guías del correcto actuar policial no se condicen naturalmente con las conductas indebidas y la corrupción de la función policial. En efecto, las policías -algunas más que otras- enfrentan severos problemas de mal comportamiento. Por ejemplo, en la Región el porcentaje de personas que han sido víctima de maltrato policial es alto. En la mayoría de los países éste afecta entre el 3% y 7% de la población adulta encuestada (Cruz, 2009), especialmente en Argentina, El Salvador, Bolivia y Colombia. En cuanto al porcentaje de la población víctima de corrupción policial, algo más del 15% de la población en Perú, México y Argentina declaran que la policía le pidió una "mordida" o soborno. En Bolivia, un 27.9% señala haber sido víctima, mientras que -en el otro extremo- Chile presenta el porcentaje más bajo, tan sólo 1.7% (Orces, 2009). Ambos estudios aportan evidencia confirmando que estas situaciones se relacionan también con valoraciones negativas por segmentos importantes de la sociedad sobre la confianza en las instituciones de seguridad y de justicia, el funcionamiento de la democracia, los niveles de inseguridad y la discriminación social.

De esta forma, se podría decir que un policía no es eficaz cuando tan sólo cumple un mandato legal, sino especialmente 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 éstos reflejan verdaderamente los principios de la deontología policial, el profesionalismo y el ethos de la cultura organizacional de la policía. Cuando se examina, entonces, la evidencia para entender cómo inciden ciertos factores en el mal desempeño, más allá de aceptar razonablemente la precariedad del trabajo policial como factor explicativo, también se puede concluir -como lo haremos aquí- que se debe incentivar el profesionalismo, la calidad en el servicio y la integridad desde el primer momento, pero -contrariando algunos argumentos y discursos internos / externos frecuentes en las policías- con un énfasis distinto al tradicional. Es importante visualizar y abordar la etapa y el período de la formación policial

como oportunidad para crear y fortalecer el profesionalismo y la integridad, claves a todas luces para reducir el mal desempeño y las conductas indebidas.

La observación de casos en América Latina permite afirmar que hay una estrecha relación entre selección, formación y profesionalismo, por un lado, y mala conducta y mal desempeño policial, por el otro. También sobresalen los esfuerzos realizados por impulsar un trabajo policial con una orientación comunitaria, reforzando la prevención y el trabajo con la comunidad, y la construcción o recuperación de la confianza (Arias y Zúñiga, 2008, 100).

Generalmente, como principal causa o excusa se menciona la precariedad laboral, que se manifestaría desde un primer momento, por ejemplo, en la naturaleza de las exigencias para la postulación e ingreso a la policía y en los contenidos, los procesos y las metodologías de formación y entrenamiento. Se asume, entonces, una ecuación del tipo: mala formación es igual a bajo desempeño policial. Si así es, entonces, hay mucho por hacer. No obstante, dicha sentencia debe ser abordada más como hipótesis -por demostrar-, pues hay más evidencia y estudios que indicarían que el problema del mal desempeño se vincula con ambientes laborales y cultura organizacional que con los primeros años de formación y sus contenidos. La simple revisión de los casos conocidos sobre mal desempeño y conductas indebidas invalida lo señalado al inicio, pues generalmente se trata de oficiales de larga trayectoria que no han sido identificados a tiempo y no se corrompieron tan pronto egresaron del sistema educacional.

La convicción compartida, sin duda, es que las etapas de reclutamiento, selección e instrucción son decisivas. Así lo demuestra el análisis de casos. No obstante, tampoco se puede desconocer el rol limitado del sistema de formación policial. Es un error pensar y actuar creyendo que de la instrucción y formación policial en los primeros años dependiese todo el desempeño del oficial de policía en el futuro. La etapa de instrucción es clave, pero durante la carrera funcionaria y la trayectoria de vida hay otros factores que llegan a ser más decisivos aún. Como se demostrará, poco sirven una buena formación e instrucción policial si el entorno cotidiano en el cual el oficial policial actúa presenta una serie de factores de riesgo. La etiología del mal desempeño policial identifica factores individuales y factores socio-ambientales, incluyendo el clima laboral.

En esta misma línea, también hay consenso en que es preciso avanzar en la identificación de criterios más acertados para la selección de los candidatos y validar herramientas de formación para el desarrollo de habilidades y competencias adecuadas y acordes con los objetivos institucionales y las políticas de prevención y control del delito.

En países desarrollados la tendencia ha sido transitar desde una práctica de selección que reposa en la eliminación de postulantes que no cumplen con el perfil de ingreso deseable hacia un proceso que, además, busca anticipar las capacidades y el posible desempeño de los candidatos en condiciones laborales que probable y realistamente deberán enfrentar en su carrera profesional. Se trata de acciones preventivas que buscan reducir el impacto negativo derivado de una serie de situaciones que puede vivir o enfrentar el joven policía y que marcarán su desempeño profesional futuro, después de la academia.

## I. FORMACIÓN E INSTRUCCIÓN POLICIAL: EXPECTATIVAS EN TORNO AL DESEMPEÑO POLICIAL

La función policial es una de las más complejas y difíciles en cualquier sociedad, especialmente en contextos en que se aspira a un desarrollo democrático y mejores niveles de calidad de vida. En las democracias, la autoridad y la tarea policial se basan en el Estado de Derecho. No obstante, según la oportunidad y las circunstancias, la mayoría de las veces el ejercicio precisa una cuota importante de discrecionalidad. Determinar cuál o cómo es el actuar policial apropiado en una situación imprevista (que en ocasiones pone en riesgo la vida de una o varias personas) exige una buena formación y un adecuado entrenamiento. Pero, no en todos los casos está en juego la vida de las personas. También, y la mayoría de las veces, lo que está en juego es la legitimidad ante la sociedad, la confianza de la ciudadanía y la valoración de la profesión de policía. En ambos casos, la respuesta adecuada a la demanda de servicios es materia de aprendizaje, es decir, de instrucción y, a la vez, de práctica y de experiencia. Nadie nace policía, los policías se forman, especialmente los "buenos policías".

La policía debe responder a las demandas públicas de servicio y protección, pero 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. Por ejemplo, en relación al uso de la fuerza a los policías se les otorga una facultad que obliga a discernir correctamente su empleo, mientras que en el trato con los ciudadanos el policía goza de un grado de autonomía profesional pocas veces expuesto a escrutinio público; en otras palabras, en tanto individuos y organizaciones, la policía está expuesta al juicio de su desempeño y profesionalismo. En efecto, al igual que cualquier funcionario público, tarde o temprano son responsables de observar las normas de la sociedad y de rendir cuenta de ello. Actualmente, la aceptabilidad social del

desempeño policial y la tolerancia a ciertos comportamientos van limitando las posibilidades del mal desempeño y las conductas indebidas en la policía. Esta es una tendencia de la cual hay que hacerse cargo.

De cualquier forma, el interés por la formación policial da cuenta de la preocupación por la profesionalización de la labor policial. Sin duda, la experiencia e instrucción básica sirve en varios aspectos para quienes se inician en la profesión. La academia suministra el entrenamiento formal, desde destrezas técnicas -como la defensa personal y el uso de armas- hasta el conocimiento de leyes, la familiarización con códigos de conducta, con las estrategias y con los procedimientos policiales, entre otros tópicos. Pero, ¿es esto suficiente para asegurar el buen desempeño y reducir al mínimo las conductas indebidas en la policía?

La importancia de este proceso radica en tres conceptos que arroja la investigación en este campo (White, 2008, 33):

- Primero, en general los oficiales bien entrenados están mejor preparados para actuar contundente y correctamente en un amplio espectro de situaciones.
- Segundo, el entrenamiento lleva a una mayor productividad y eficacia.
- Tercero, el entrenamiento promueve la cooperación y la unidad de sus miembros en torno a un mismo propósito.

De esta forma, en la triada policía-enseñanza-desempeño hay, al menos, cuatro supuestos que conviene revisar para avanzar en este campo:

i. La convicción de que existe una estrecha relación entre formación-instrucción y comportamiento y desempeño policial en el futuro. Ella existe, pero es menos simple de lo que parece, pues la labor policial operativa ("en la calle") enfrenta una serie de retos y tensiones que contraría lo que el sistema de enseñanza entrega en la primera etapa de formación.

ii La expectativa de que la etapa de formación es una experiencia breve en el ciclo de vida y el trabajo de un policía y que ésta debería bastar para un desempeño óptimo durante toda su trayectoria profesional. Sin embargo, a menos que se cuente con programas de actualización y de desarrollo de nuevas competencias y habilidades, que se tenga clara conciencia sobre la curva de aprendizaje en adultos y garantice el acceso a cursos de actualización y especialización en algunas policías de la Región, muy probablemente se trata tan sólo de expectativas.

iii. La evidencia de que el éxito en la formación e instrucción -entendidos como procesos formales- siempre quedarán sujetos a los mecanismos y prácticas de socialización informal en la organización, es decir, a la cultura policial dominante. Así, más allá de lo señalado inicialmente, el paso por la academia de policía es también "un rito de tránsito" en el que el alumno, aspirante o recluta, conoce e internaliza la cultura de la policía, y que ésta será más decisiva que cualquier otro elemento de la trayectoria profesional. Con frecuencia -como una manera de fijar la autoridad- la primera frase que oyen los nuevos oficiales cuando finalmente comienzan su primer día de trabajo es "ahora olvídense de todo lo que se les dijo, pues aquí la cosa es diferente"....o bien "la calle manda, lo que aprendieron es teoría".

iv. La certeza de que el entrenamiento básico no transcurre de manera aislada y sin la influencia de un contexto social y cultural heredado y otro por asimilar (el interno o característico de la organización). Los alumnos, aspirantes o reclutas -según sea la tradición de escuela de policía- se integrarán ya formados como jóvenes o adultos y con patrones de personalidad básica ya establecidos. Estos, después de su paso por la academia, deberán trabajar con otros que también han tenido experiencias laborales y, a la vez, desarrollado visiones y apreciaciones particulares sobre ellos mismos, de su ocupación y de la sociedad. De esta forma, el peso de las experiencias anteriores y de la cultura organizacional se vislumbran como más relevantes que cualquier otra cosa.

Es legítimo preguntarse, entonces, por los indicadores o resultados esperados de un proceso de selección, instrucción y formación policial para un adecuado desempeño e identificar cuáles son los contenidos y mecanismos de enseñanza más recomendables. No se trata tan sólo de resolver la pregunta de cómo medir la labor policial, sino también de qué medir, es decir, ¿qué debe ocurrir o qué debe esperarse que ocurra cuando el entrenamiento y la formación policial concluye y son adecuados? y ¿cómo y cuándo se puede determinar que efectivamente el paso por la escuela o academia son suficientes? En general, las respuestas son parciales. La pertinencia y la suficiencia de la enseñanza están sujetas a evaluaciones que se hacen o harán con posterioridad al período de instrucción inicial y luego de algunos años, pero no siempre ocurre. Se trata de una "gran apuesta", entonces, cuyos resultados sólo se conocerían con el tiempo, en la medida en que exista oportuna gestión de información y de conocimiento en este campo.

De esta forma, en la triada policía-educación policial-desempeño hay tres áreas a explorar y promover:

- La selección de personal: Los problemas de conductas indebidas y mal desempeño (incluida la corrupción) necesitan ser trabajados desde el momento del reclutamiento y la selección para ingresar a la policía. Se han propuesto algunas medidas, tales como un riguroso análisis de antecedentes de los postulantes o la selección preferente de aquellos que hayan tenido alguna experiencia laboral o bien educación profesionalizante, y recompensar también a aquellos que continúen estudiando después de haber ingresado. Asimismo, se recomiendan el uso de distintas herramientas a las cuales se le da un valor predictivo, como es el caso del polígrafo u otros test amparados en situaciones ficticias, aunque es un hecho que muchas policías del mundo, por razones culturales o morales, se niegan a aplicar este tipo de técnicas que se perciben como simplificadoras e inexactas.
- La instrucción y el entrenamiento: Más allá de la necesaria actualización de la malla de instrucción, en cuanto a contenidos y tiempo dedicados a instrucción militar, por ejemplo, los modelos pedagógicos utilizados pueden ser obsoletos. La convicción es que el entrenamiento básico no debe ser sólo teórico, sino que debe tener un componente y énfasis en la práctica policial cotidiana, es decir, que prepare al alumno para la vida real. Los programas de "entrenamiento de campo" o prácticas ayudan a desarrollar destrezas, mientras que el aula provee conocimientos fundamentales y la reflexión necesaria.
- El desarrollo de la ética del personal policial: La ética es concebida como un auxiliar fundamental de la actividad policial. La mayoría de las escuelas de formación policial la incorporan en sus mallas de formación. Se estima que los valores se desarrollan como producto de una interacción del individuo con su entorno y que, por lo tanto, son susceptibles de reforzarse y crearse a partir de estímulos adecuados. Esto adquiere singular importancia, pues el policía enfrenta con frecuencia situaciones que lo llevan a optar rápidamente entre lo correcto y lo incorrecto.

Sin embargo, en ocasiones se observa que la ética es percibida por los policías como una materia superflua o, en el mejor de los casos, retórica y con muy poca incidencia en la práctica policial. Sin duda la cultura policial dominante puede ser antagónica a la renovación deontológica y ética que exige la labor policial en una sociedad democrática donde debe imperar el Estado de Derecho. Así, la apreciación de los códigos de ética como instrumentos ajenos a la "realidad policial cotidiana" facilita la incursión en conductas indebidas.

En la base de los tres procesos descritos más arriba hay denominadores o factores comunes. El más significativo, desde la perspectiva conductista y sociocultural, es que desde el primer

momento las personas participan en procesos interpretativos, es decir, seleccionan, organizan, reproducen y transforman los significados sobre lo que hacen y harán, en función de sus expectativas individuales y colectivas dominantes. Así, hay un conjunto de signos, símbolos y significados que interviene en la construcción de sentido que hace cada individuo sobre o relativo a la organización y la praxis policial. De esta manera, el imaginario social sobre la policía también es reconocido, consumido, construido o recreado por el sistema policial, pero a nivel individual, influyendo significativamente en sus maneras de ser/hacer. Esto incide también en las estrategias y actuaciones policiales, es decir, en lo que se entiende por eficacia, calidad y profesionalismo.

## II. ENTRENAMIENTO Y MALA CONDUCTA POLICIAL: ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN

La socialización y la formación policial son sustantivas en la conducta futura del personal de la policía. La observación de casos y algunos estudios en la última década revelan un conjunto de elementos estructurantes que no pueden dejarse de lado y que sirven de guía, si existe el interés de mejorar el servicio y desempeño policial:

- a) La influencia de la formación policial en principiantes es limitada. Un estudio comprobó que la formación en una academia policial tiene una influencia positiva en las actitudes de los aspirantes, pero no a largo plazo. Los efectos positivos se desvanecieron en la medida en que los jóvenes egresados fueron asignados a sus unidades. Se demostró que el entrenamiento práctico tenía influencias negativas en las actitudes de los estudiantes con respecto al trabajo policial de orientación comunitaria (community policing). Las actitudes de quienes los recibían en las unidades resultaron ser más fuertes y decisivas que las actitudes y convicciones formadas durante el entrenamiento en la academia o en la práctica (Haarr, 2001).
- b) Entrenamiento en la academia y desempeño en la calle. Esta relación es significativa. Tradicionalmente ha habido desacuerdo sobre el valor del entrenamiento de la academia y cómo esto se vincula con el rendimiento de calle. Algunos han sostenido que la labor policial es un arte u oficio -donde las destrezas principales son aprendidas a través de la práctica-, mientras otros señalan que se trata de una profesión -donde las destrezas son generadas gracias a un plan de estudios de orientación académica y complementada por la experiencia de campo posterior-.

En este contexto, la relación entre el rendimiento académico y el posterior desempeño en calle parece ser más bien un artículo de fe. La lógica indicaría que quienes tienen mejores rendimientos en la academia serán los mejores en la calle, mientras que aquellos que pasaron apuros en la academia tendrán dificultades. Desafortunadamente, esta suposición no ha sido demostrada. Por otra parte, pocos estudios empíricos han revisado la relación entre el rendimiento académico y el desempeño en la calle. Las conclusiones sugieren que hay indicadores que ayudan a pronosticar el rendimiento: el nivel de lectura y comprensión del alumno, la pertenencia a un programa o cuerpo de cadetes, la edad, el sexo y la raza en algunos casos. Mientras otros rasgos considerados importantes no fueron tales: la experiencia militar, los créditos del colegio (bachillerato) y la ciudad de residencia. En este campo también se tiende a abordar la inteligencia y el nivel de educación como variables del rendimiento policial. Sin embargo, hay estudios que indican que la inteligencia (medida por pruebas de CI) sólo se relaciona con el rendimiento en la academia de policía, pero no con el desempeño en la calle (White, 2008). Sin duda, estos hallazgos tienen implicancias importantes en cuanto a instrumentos y ponderaciones a considerar en los procesos de selección y entrenamiento, y también en la medición posterior del desempeño operativo.

c) Educación policial, experiencia y uso de la fuerza. El impacto del nivel de educación y de la experiencia del policía sobre su desempeño es relevante, especialmente en el aprendizaje del uso de la fuerza. Se ha demostrado que el nivel y tipo de educación incide en el tipo de fuerza que se empleará. Los estudios indican que diferentes niveles de educación y de experiencia están estrechamente conectados con el tipo de relación que se establece con las personas, las circunstancias y los incidentes con los ciudadanos. Por ejemplo, situaciones en las que el policía muestra menor nivel de educación formal derivan en menos casos de discusión verbal, que aquellos con mayor nivel de instrucción. Pero, al mismo tiempo, también derivan en menos casos de empleo de la fuerza. Sin embargo, cuando se trata de policías con mayor experiencia los incidentes verbales o físicos son significativamente menores. Estos policías dependen menos del uso de la fuerza verbal o física para sus acciones diarias. De esta forma, es recomendable considerar estos hallazgos en los procesos de selección y en la conformación de oportunidades o situaciones para prácticas policiales con tutores o policías experimentados en procedimientos cotidianos, a pesar de que en su trayectoria y carrera profesional los últimos tenderán a buscar "dejar la calle" (Paoline y Terrill, 2007, 179).

d) Policias inexpertos y mal entrenados son más violentos. Mediante observación directa, en Estados Unidos se realizó un estudio sobre las circunstancias asociadas al uso (excesivo) de la fuerza. Este demostró que las víctimas más frecuentes de abuso policial son personas que, independientemente de su comportamiento, son tratadas como sospechosas. Generalmente son varones, no-blancos, pobres y jóvenes. Por otra parte, se concluyó que policías mal entrenados y con poca experiencia profesional tienden a ejercer más violencia que otros (Terrill y Mastrofski, 2002).

e) La experiencia militar previa no es decisiva para el buen desempeño del policía. Aun cuando la experiencia militar suele ser un requisito muy valorado en el proceso de selección y los postulantes con experiencia militar a menudo reciben un trato preferencial - pues se piensa que esa experiencia puede en algunos casos sustituir en el entrenamiento básico-, ni la formación militar es garantía de buen desempeño, ni la experiencia militar se relacionan con el rendimiento en la academia<sup>1</sup>. En las últimas dos décadas, sin embargo, cada vez hay más especialistas y autoridades que critican la militarización de la actividad policial –el caso más recurrente es Brasil, por ejemplo-, señalando que es incompatible con las filosofías predominantes de actuaciones policiales orientadas a la comunidad (Sapori y Souza, 2001; Muniz, 2001).

f) Los procesos de socialización informal y de construcción de identidad corporativa policial son decisivos. Estos procesos ocurren en paralelo a la inducción y el desarrollo formal de capacidades y habilidades en las primeras etapas de formación, provocando cambios en las orientaciones valóricas (McNamara, 1999, 6; Stradling et al, 2006, 131-147). La investigación sugiere que el aspirante a policía ingresa con altos ideales y estándares éticos, pero ya en los primeros momentos de instrucción se producen ligeros cambios en las actitudes y valores, que se acentúan en el transcurso de su vida profesional (Ford, 2003, 84-110). Así, el "buen policía" no es sólo un perfil que se transfiere o aprende en aula, la validación del modelo de conducta policial exitoso está sujeto a las experiencias fuera de ella y una vez concluida la formación policial básica. En efecto, la socialización en ambientes laborales es un proceso continuo que lleva a ajustes permanentes cuyo éxito repercute en el bienestar personal y en actitudes positivas hacia el trabajo policial (Bravo et al, 2004, 17-33).

---

<sup>1</sup> La razón fundamental sería la creencia de que la actividad policial y militar compartirían muchos atributos y que los alumnos de la academia policial con experiencia militar -ya entrenados en algunos aspectos (obediencia, disciplina, etc.)- serían más exitosos o reunirían un mejor perfil. Pero, sólo es un supuesto que no ha sido demostrado. Pueden haber casos como el descrito, pero normalmente no constituyen la regla.

En resumen, existe un conjunto de experiencias y estudios que permiten afirmar que el desempeño policial depende de la formación y del entrenamiento recibido en los primeros años. Pero, también la hay para sostener que la experiencia y trayectoria personal en un contexto laboral particular de desempeño es más relevante aún.

### III. DIRECTRICES PARA EL RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN Y ENTRENAMIENTO BÁSICO

Como señala Osse (2009), el buen desempeño policial (good policing) comienza y depende de procesos tempranos. Lo anterior pone en el tapete las actuaciones relacionadas con el reclutamiento, la selección y el entrenamiento policial básico.

Mientras el reclutamiento es el proceso que busca identificar un universo de potenciales candidatos interesados y “atractivos” para integrarse a la organización, la selección y el entrenamiento aspiran a asegurar que los candidatos serán personas capaces y dispuestas respetar y proteger los principios de la integridad. En este sentido, el principal desafío es estar consciente de aquello y actuar en consecuencia en ambos procesos.

En cuanto al entrenamiento básico, éste es diferente en cada país y puede extenderse unos meses o considerar varios años. Obviamente la mayor parte del entrenamiento se dirige al aprendizaje de las destrezas y conocimientos policiales relevantes. En algunos casos el énfasis no se limita a aprender a usar la fuerza física y armas de fuego, sino también en cómo evitar recurrir a ellas. Los métodos de persuasión, negociación y mediación son enseñados como medios para limitar el empleo de la fuerza, pero ésta no es una práctica frecuente en la Región.

En la mayoría de los casos, durante las últimas décadas, las policías en América Latina reestructuran los institutos de formación e introducen cambios en los contenidos impartidos (malla o currículo de enseñanza).

En otros, una parte importante del entrenamiento se concentra en aprender a obedecer órdenes y marchar (desfilar), formando personal obediente y disciplinado. Sin embargo, este tipo de entrenamiento ha ido perdiendo valor. En Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, por ejemplo, se han hecho esfuerzos por cambiar los métodos, enfatizando el entrenamiento práctico y el desarrollo de destrezas para enfrentar las realidades cotidianas.

Por lo general, los planes de estudios más exhaustivos incluyen cursos sobre derechos

humanos, violencia, policía de orientación comunitaria, procedimientos disciplinarios y técnicas básicas de investigación penal, entre los otros temas.

En este contexto es importante tener presente que el ingreso de grandes contingentes de nuevos reclutas-alumnos presenta desafíos distintos, no sólo aquellos de tipo logístico, sino que también para garantizar y supervisar la calidad del entrenamiento. En la mayoría de los países de la región el “populismo punitivo” y la “mano dura” han sido variables constantes que amparan aumentos de dotación policial, especialmente en situaciones que algunos interpretan como respuestas urgentes a escenarios críticos de inseguridad ciudadana, olvidando que -si bien el número de policías en algunas circunstancias es importante- lo es sólo hasta cierto punto. En aquellas situaciones en las que se privilegia la cantidad, entonces la calidad de la formación policial y el servicio policial se ponen en riesgo.

El número de policías no se traduce necesariamente en un menor porcentaje de victimización o delitos en la sociedad (Waller, 2008). Más importantes son las estrategias policiales (National Research Council, 2004, 217 y ss).

#### IV. ESTÁNDARES DE INTEGRIDAD Y BUEN DESEMPEÑO

La instrucción policial no debe ser concebida sólo como un proceso de transferencia de conocimientos, más aún cuando ella busca generar sólidas bases para el buen desempeño, el profesionalismo y la integridad del policía (formación). Se trata del desarrollo de habilidades para hacer, pensar y decidir (Jaschke, 2007, 140-158).

En el campo de los estándares para la formación y entrenamiento policial, se pueden considerar dos fuentes, al menos: la experiencia de INTERPOL y la experiencia del Departamento de Justicia de Estados Unidos.

La Organización Internacional de Policía Criminal / INTERPOL -que reúne a 188 países miembros-, siendo la organización internacional de policía más grande del mundo, define en su convención en Corea 1999 un conjunto de directrices relativas a las formas de reducir la corrupción en la policía. Para promover el entrenamiento y la contratación de personas para desempeñarse como oficiales de policía con un alto nivel de integridad, honestidad y profesionalismo, en la sección relativa a los principios de actuación -que conforman la estrategia- se establece que deberán observarse algunas directrices claves:

En cuanto a la contratación, el traslado, el ascenso y la finalización de la carrera profesional, las instituciones deben:

- (4.3) Tener y mantener sistemas eficaces para la contratación de oficiales de policía de alto nivel de integridad, honestidad, estándares éticos y profesionalismo, y
- (4.4) Asegurar que los sistemas por la contratación, traslado, ascenso y alejamiento de oficiales de policía y de los demás miembros de las fuerzas policiales / servicios no sean arbitrarios, sino que justos y transparentes, y basados en las habilidades y el desempeño.

En cuanto al entrenamiento:

- (4.5) Tener un sistema de enseñanza de preferencia vinculado al desempeño, a los niveles de calidad y las normas éticas aplicables al cumplimiento de las funciones de policía, y
- (4.6) Tener y mantener un sistema de entrenamiento para los oficiales de policía y los demás miembros de la organización -incluyendo formación continua- que refuerce los altos estándares de conducta referidos en el Artículo 4.1 (establecer y mantener altos estándares de conducta para el desempeño honesto, ético y efectivo de las funciones policiales).

Por su parte, para asegurar la integridad y el profesionalismo el Departamento de Justicia de Estados Unidos (2001) recomienda otros criterios, perfil de instructores y modalidades de enseñanza:

- a. Las personas que dirigen el entrenamiento del alumno, que se desempeñan como oficiales de instrucción y de campo, o bien que dirigen el área de formación y capacitación, deben ser seleccionadas en base a criterios de elegibilidad específicos y aplicables especialmente a ese rol (perfil de cargo, gestión por competencias).
- b. El entrenamiento del alumno de la academia policial y el entrenamiento cílico deben cubrir las siguientes materias o tópicos: diversidad cultural; destrezas comunicacionales; normas de trato y cortesía y sensibilidad cultural; técnica de consulta, de confrontación verbal y alternativas para el empleo de la fuerza; la integridad policial y ética. Los oficiales también deben recibir el entrenamiento en los procedimientos correctos y la conducción de las persecuciones en vehículo a alta velocidad, incluyendo el procedimiento apropiado para iniciar y poner fin a tales acciones.

- c. Se debe promover el entrenamiento basado en escenario ficticios, pero probables. Esta es una manera eficaz de comunicar los temas considerados.
- d. Se debe proveer entrenamiento especializado a supervisores, a oficiales que ascienden y a oficiales recién destinados a una unidad especializada o que recién son asignados a un trabajo especializado dentro de su unidad.
- e. Los oficiales de policía deben recibir entrenamiento con miras a la interacción con personas con incapacidades, especialmente personas con enfermedad mental, para minimizar los incidentes donde las acciones inesperadas son malinterpretadas como la actividad sospechosa o ilegal o como comportamiento poco cooperativo.

Sin duda, se trata de recomendaciones que bien podrían calificarse como acertadas y derivadas del sano juicio. Pero, como ya se observó, diversos factores pueden confluir en que no se lleven a la práctica. Las circunstancias y factores que están en la base del éxito en materia de formación y entrenamiento indudablemente dependen de la capacidad de las organizaciones para emprender cambios –a veces sustantivos- en sus sistemas de enseñanza, de los recursos disponibles y de la urgencia que recibe esta materia. Estos aspectos se revisan a continuación.

## V. CONTENIDOS Y MODALIDADES DE ENSEÑANZA

Un tópico relevante son los contenidos en el período de instrucción básica para evitar las conductas indebidas y el mal desempeño y, de esta forma, fortalecer el profesionalismo y la integridad del personal. En esta línea, sin embargo, hay brechas a considerar.

Primero, en ocasiones parece haber un trecho significativo entre lo que se pretende entregar durante los procesos de los primeros meses o años y lo que efectivamente se logra enseñar en ese período. Segundo, también hay una distancia importante entre las habilidades que hoy se demandan y las que efectivamente se logran desarrollar. Tercero, con frecuencia la socialización informal de los roles en las unidades y el entrenamiento – o socialización formal- no son totalmente compatibles, como ya se señaló.

En este último aspecto, conviene preguntarse ¿por qué, muchas veces, el conocimiento que se aprende en las academias no se traduce en la práctica diaria?, ¿qué viven o sucede con los policías en las calles y que los lleva a abandonar o no dar señales de lo aprendido? o bien ¿por qué esas experiencias muchas veces no son compatibles con lo que se enseña

en la academia de policía?. Son interrogantes que si lugar a dudas ponen en el debate la relación entre socialización, enculturación y profesionalismo en la organización y destacan la necesidad de una mirada más profunda. Pero, asimismo, a poner atención también tanto en los contenidos abordados, en las competencias y habilidades que se promueven y demandan, como en la pertinencia de las metodologías de enseñanza-aprendizaje.

En cuanto a las recomendaciones dirigidas a fortalecer el profesionalismo y la integridad de los policías y en la organización, se pueden identificar al menos tres tendencias derivadas de la experiencia internacional (Organization for Security and Co-operation in Europe, 2009; Jaschke et al, 2007):

- Existe mayor conciencia sobre la insuficiencia de una formación policial que se aboca principalmente al entrenamiento en términos de obediencia y disciplina o que se concentra en aspectos procedimentales y legales. La formación policial implica consolidar valores y profesionalismo. En este contexto destacan dos líneas de acción: la formación en el campo de la ética y la deontología policial, por una parte, y el abordaje directo y práctico del problema de la mala conducta y la corrupción policial, por la otra.
- La formación de valores amparados en la ética y la deontología policial es fundamental en el desempeño futuro. Esta debe abordarse no sólo al comienzo de la carrera policial, sino también durante todo el ciclo profesional del policial (refuerzo y profundización). La formación rigurosa en ética puede mejorar el conocimiento de los recursos legales que los policías tienen a su disposición, disuadiéndolos de acudir a métodos ilegales para cumplir sus objetivos institucionales. Al respecto, cabe destacar que durante los años noventa diversas instituciones introducen cursos de ética y derechos humanos en el currículo de la etapa de instrucción inicial, pero en algunos casos las estadísticas y encuestas de los últimos años no reflejan una disminución significativa en materia de violencia, corrupción o mal desempeño policial (Seligson, y Smith, 2010).
- En cuanto a la metodología de enseñanza, la formación ética ha transitado desde un aprendizaje teórico conceptual hacia una más práctico, destacando la necesidad de abordar los dilemas o situaciones cotidianas, de tal manera que el policía sea capaz de discernir y escoger amparándose en una adecuada aplicación de las normas relativas a la disciplina institucional, a los procedimientos prescritos y a los valores de la ética y deontología policial. De acuerdo a lo dicho, es necesario vincular el entrenamiento de la academia con el "mundo real" de la actividad policial. Con ese fin se desarrollan programas de entrenamiento más prácticos. La visión dominante ha sido que sólo el entrenamiento

práctico puede traducir las normas y valores en comportamientos policiales apropiados. En cualquier circunstancia, los policías deben ser capaces de traducir lo que se les enseña en la academia o en el trabajo en reglas para tomar decisiones en la calle.

Las experiencias de algunos países desarrollados dan luces sobre estas materias. En países desarrollados las academias de policía enfatizan el desempeño del policía "en la calle". En consecuencia, en el proceso de formación, la ética debe ser una materia importante y vinculada a problemas prácticos que tendrán que enfrentar en la actividad policial.

Es por ello que aquí se examinan tres casos: El currículo relativa a las buenas prácticas en el entrenamiento básico elaborada por la Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE 2009), los planteamientos de la Escuela Europea de Policía (2008) y la experiencia del Servicio Policial de Australia Occidental (WAPS et al, 2001).

## V.1. ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE

En el primer caso, la guía de la OSCE se divide en tres secciones. La primera revisa los valores y la ética propia del policiamiento democrático (good policing). La segunda explora cómo -sobre la base de estos valores y la ética, el personal de la policía podría poner en práctica estos criterios en diferentes situaciones concretas. La tercera sección se concentra en supervisar las destrezas y se enfoca en los requisitos básicos, el patrullaje, la investigación básica y los procedimiento y entrenamiento en terreno.

De esta forma, se recomienda específicamente examinar tópicos relevantes, tales como:

- a. Requisitos de partida: El policía debe dominar una selección de las destrezas básicas para llevar a cabo sus servicios. Éstos incluyen el uso de equipos, la comunicación y la autogestión de destrezas y el uso correcto de armas de fuego.
- b. Patrullaje: El personal de la policía de primera línea necesita destrezas para el patrullaje que lleva a cabo diariamente. Éstos incluyen conocimientos profundos de los procedimientos generales, ley de tránsito, cómo dirigir las investigaciones así como qué hacer o cómo responder en los primeros momentos de un incidente muy importante.
- c. Investigación básica y procedimientos: El personal de la policía requiere conocimientos sólidos de leyes estatales relacionadas con la labor policial y las políticas aplicables. Deben tener un dominio de los fundamentos de la investigación penal y de los procedimientos para la recolección de pruebas.

d. Entrenamiento de campo: El entrenamiento de campo es una parte esencial del entrenamiento básico y uno de sus componentes clave, pues permite que los alumnos apliquen los conocimientos y las destrezas aprendidas en el aula al trabajo de la policía en "la calle".

Especificamente, en materia de Códigos de Conducta, el currículo considera los estándares de desempeño policial de las Naciones Unidas y el código deontológico del Consejo Europeo (2001) como instrumentos de enseñanza. El objetivo de aprendizaje es familiarizar al alumno con éstos. De esta manera, los programas de enseñanza aspiran a que:

- a. Los alumnos aprendan a definir y reconocer los principios generales de los códigos de conducta de la policía y su propósito.
- b. Además, identifiquen áreas de las que el personal de la policía es responsable con respecto a la conducta y comportamiento.
- c. Los alumnos comprendan cómo se aplica el código de conducta a sus servicios diarios en su interacción con sus colegas y el público.

Los descriptores de la malla son varios y amplios: Ley y legalidad; la imparcialidad, la tolerancia, la discreción, la honestidad, la integridad y conducta justa; la cortesía, la higiene, la presentación y los modales generales; las maneras de expresarse; el abuso de poder; el desempeño de los deberes; órdenes legales; la confidencialidad; la seriedad; la conducta general; la seguridad y la privacidad; el profesionalismo; el desarrollo de la confianza; el servicio a la comunidad, las consideraciones especiales del trato a discapacitados y enfermos mentales; el mal uso de la autoridad; el comportamiento fuera de servicio; desempeño y deberes; y, el uso del cargo / facultades.

En materia de corrupción policial y mala conducta, el objetivo es asegurar que la policía tenga altos estándares de honestidad, integridad y comportamiento ético en el desempeño de sus deberes policiales. Generar conciencia en los alumnos que incluso un acto de corrupción puede ser negativo no sólo para la imagen de la persona, sino también para el prestigio de la policía en su conjunto. Para ese propósito los objetivos de enseñanza son:

- a. Los alumnos comprendan el fenómeno de la corrupción y cómo enfocarla en la práctica policial.
- b. También aprendan cómo adherir a los estándares profesionales y evitar la tentación de aceptar regalos, favores o propinas.

Los descriptores que se recomiendan son: medidas necesarias para prevenir, detectar, castigar y erradicar la corrupción en la policía y cómo llevar a la justicia a aquellos que son corruptos; mecanismos tales como cuerpos de vigilancia para monitorear los sistemas y las medidas establecidas para impedir, detectar, castigar y erradicar la corrupción; la relación corrupción y democracia; los estándares internacionales para combatir la corrupción; el combate de la corrupción en general; las consecuencias de la corrupción; el reclutamiento y la contratación de las personas correctas; las formas de la corrupción de la policía; tipos del daño causado por la corrupción; las condiciones que facilitan la corrupción; las tentaciones que enfrenta la policía; áreas de la responsabilidad asumida por todo el personal policial; la extorsión, los sobornos, los favores internos y las dádivas (tipos y modalidades para evitar estas situaciones); el falso testimonio; la corrupción directa e indirecta, entre otros.

## V.2. EUROPEAN POLICE COLLEGE

Por su parte, la Escuela Europea de Policía<sup>2</sup> recomienda que la formación básica y constante del policía se enfoque en adquirir conocimientos, generar actitudes y desarrollar habilidades. Para ello formulan un currículo especial dirigido a:

- Jefes de policía (formación básica y formación continua);
- Oficiales de rango intermedio de la policía (formación básica y formación continua);
- Policias en las funciones especiales (por ejemplo, la policía de tráfico, investigación criminal, la policía de fronteras);
- Instructores y formadores en las instituciones de formación policial; y,
- Policias que se inician en la carrera profesional.

Con este propósito desarrollan una visión general de los objetivos comunes de enseñanza, los temas y las actividades de aprendizaje para todos los niveles. Al mismo tiempo, sugieren acciones específicas para los diferentes grupos-objetivo. En este sentido, un aspecto fundamental es que los diferentes Estados miembros de la Unión Europea deben decidir independientemente cómo hacer uso de éstos para adaptarse a sus sistemas nacionales de formación y programas de entrenamiento, así como las necesidades específicas, la experiencia previa y los atributos que deben reunir los alumnos.

El programa tiene por objeto:

1. Desarrollar conciencia sobre el papel de la policía en una sociedad democrática;
2. Desarrollar y mejorar los conocimientos sobre la ética policial y la necesidad de la prevención de la corrupción;
3. Demostrar que todo el mundo tiene la responsabilidad de actuar de manera ética;
4. Fortalecer el deseo de comportarse de forma ética y la capacidad de comportarse correctamente bajo presión o en situaciones de estrés;
5. Aprender a responder ante un comportamiento no ético y acto de corrupción;
6. Desarrollar conciencia sobre los riesgos de la labor policial en el día a día;
7. Garantizar un clima ético (gestores);
8. Incorporar el comportamiento ético en el día a día de la labor policial;
9. Adhesión a las normas europeas en el ámbito policial;
10. Fortalecer y mejorar el profesionalismo.

Es por esa razón que el plan común de estudios para las policías de la Unión Europea se divide en cuatro secciones:

- a) Papel de la policía en una sociedad democrática;
- b) Posición de la ética en la organización de la policía y el día a día de la labor policial;
- c) Gestión de la ética policial y la prevención de la corrupción;
- d) Gestión de riesgos en el ámbito de la ética policial y la prevención de la corrupción.

En rigor, hay una clara introducción a cada tópico, una descripción de las competencias necesarias para tratar el tema con éxito y sugerencias metodológicas.

### V.3. WESTERN AUSTRALIAN POLICE SERVICE

En este sentido, también los programas llevados a cabo en las instituciones policiales de Australia son ejemplos a considerar (Queensland Police Service y Western Police Service) (Casey, 2001).

Una investigación desarrollada a comienzos de la década en el Servicio de Policía de Australia Occidental, que buscaba información que ayudara a desarrollar e implementar estrategias de cambio cultural efectivas en los patrones de comportamiento laboral vinculados a la tolerancia de las conductas indebidas en la organización, concluye que los miembros de la policía mantenían importantes grados de confusión y desconocimiento respecto de las conductas impropias, los mecanismos para denunciar y las consecuencias de éstas en su organización (WAPS et al, 2001, 1, 5 y 10). Esta observación podría ser válida para muchas policías de nuestra región, a pesar de que probablemente la versión oficial u opinión de cada institución señale lo contrario.

Específicamente, para corregir esta situación la experiencia australiana enseña y recomienda que el entrenamiento policial aborde -de manera directa y explícita- tópicos como los siguientes:

- a) Las diferencias entre las malas conductas y las conductas apropiadas;
- b) La comprensión de los mecanismos de denuncia y el rol de los controles internos y externos;
- c) La identificación del núcleo de valores y estándares de conductas individuales aceptables y que son distintas de las derivadas de los estándares culturales-organizacionales;
- d) El desarrollo de modelos conductuales ejemplarizadores y empleo de tutores adecuados;
- e) Clarificar que el oficial de policía no es responsable del castigo o sanción de los infractores en la organización, pero sí de evitar la corrupción en la policía.

Sin duda, se trata de recomendaciones muy prácticas y orientadas a crear un clima laboral que reduce la tolerancia y el silencio frente a las conductas indebidas, y a la carencia de profesionalismo e integridad en la policía.

## VI. INNOVACIONES NECESARIAS EN EDUCACIÓN POLICIAL

Las características del entrenamiento policial en la América Latina indican que existen diversas necesidades, pero también retos comunes. En la actualidad, las fuerzas policiales latinoamericanas muestran una gama amplia de modelos educativos. Sin embargo, es posible que se encuentren más semejanzas que diferencias y que los desafíos en modelos y criterios de formación sean similares, como también sucede en el caso de la investigación para la generación de conocimientos útiles en este campo.

En algunos casos hay dudas sobre la calidad del entrenamiento. No se cumple con las ofertas académicas necesarias, debido a limitaciones tecnológicas, presupuestarias o de priorización de metas. Los procesos de capacitación del personal policial distan de ser los óptimos. En ocasiones, la urgencia por aumentar la dotación policial ha generado una reducción de las horas de capacitación y entrenamiento. Esta situación crea un campo fértil para el mal desempeño, así como para el incremento de la corrupción (OEA, 2008, 40).

En este contexto, de acuerdo a un diagnóstico de la Organización de Estados Americanos (2008) destaca rasgos comunes que preocupan:

- a) Excesivo formalismo en los conceptos, que esconde dificultades de adaptación a situaciones modernas.
- b) Poco personal realmente especializado y alta rotación hacia y desde las esferas educativas. Además, hay una alta presencia de personal en retiro que pasa a ser contratado como instructor de temas diversos<sup>3</sup>.
- c) Poco espíritu crítico con la realidad policial actual, incluyendo temas importantes sobre los que no se trabaja o se hace de manera totalmente ajena a la realidad (corrupción, por ejemplo).
- d) Los métodos pedagógicos son antiguos, rígidos y formalistas. Por ejemplo, hay un exceso de materias y horas dictadas sin prioridades claras.
- e) Existen dificultades para diferenciar adecuadamente las necesidades formativas, dependiendo de la etapa de la carrera del funcionario policial.
- f) Hay una cierta tendencia a la repetición de temas, problemas y conceptos.

---

<sup>3</sup> Esto puede representar un riesgo en tanto facilita la reproducción de una cultura organizacional y policial que debe cambiar en algunos aspectos.

g) Hay poca apertura regional real y hasta desconfianza a la diversidad de ideas existentes en la sociedad sobre el quehacer policial.

En razón de lo anterior, y en busca de medidas que permitan cambiar este panorama a través de la implantación de una malla común para subsanar el déficit en los sistemas de formación e instrucción, el Grupo Especial de Trabajo convocado para buscar soluciones (2009) deja ver, al menos, tres desafíos particulares en materia de control interno y accountability:

a.\_ En materia de Estado de Derecho y Policía, aun cuando los avances son significativos en el reconocimiento de los derechos de las personas y los límites instalados para el uso de la fuerza, es preciso continuar el esfuerzo por identificar los procesos y herramientas necesarios para asegurar una actuación acorde con la ley y, de la misma forma, los mecanismos necesarios para controlar el accionar de las diversas instituciones del sistema de justicia criminal, profundizando la entrega de conocimientos y el desarrollo de habilidades en torno al Estado de Derecho; fundamentos y su caracterización; derechos humanos como pilar central; el rol de la policía en democracia; formas de impactar en la calidad de la democracia desde la justicia criminal.

b.\_ En cuanto a la Gestión Directiva Policial, se reconoce que la administración de una institución policial requiere de herramientas cada vez más sofisticadas para asegurar la calidad de las intervenciones, la veracidad de la toma de decisiones y los impactos que estas tienen. Es por esto que se privilegia la diseminación de experiencias y conocimientos en el análisis de sistemas de monitoreo en la toma de decisiones y el empleo de herramientas para la gestión de la plana directiva de la institución policial. Por ello, sugieren entre los contenidos pertinentes, modelos de mando y liderazgo; control y coordinación; gestión de planes de incidentes y manejo de crisis; tareas y responsabilidades; reclutamiento y entrenamiento; simulacro y ejercicios; auditoria y trabajo en equipo.

c.\_ Finalmente, en el área de Transparencia y Accountability en el Accionar Policial, se estima que la responsabilización sobre el accionar policial, la generación de mecanismos de transparencia y el control interno son claves para la gestión policial. Por ende, se promueven mecanismos de transparencia, experiencias internacionales y mejores prácticas para aumentar la confianza ciudadana. En este marco, se recomienda debatir la necesidad de poner al día los códigos de disciplina y ética policial, así como considerar también la permanente colaboración de la sociedad civil y el trabajo conjunto con ella.

## VII. SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES

Además de saber y combatir las formas y manifestaciones de la mala conducta y la corrupción policial, la organización debe conocer también las causas y los factores que inciden e identificar medidas adecuadas para prevenir y controlar el problema. Basados en la experiencia internacional, varios son los factores que contribuyen a un mal desempeño: desde motivaciones personales, poder, ausencia de sanciones, insuficiente vigilancia y supervisión de la actuación, la falta de responsabilización por las conductas de los subalternos hasta una mala selección y la socialización informal de los nuevos integrantes, entre otros aspectos.

Hay evidencia que confirma una relación entre selección, formación y profesionalismo, por una parte, y mala conducta y mal desempeño policial, por la otra. Esto no significa que se descarten otros elementos igualmente relevantes, por ejemplo, la socialización entre pares, la cultura organizacional y policial.

Los avances en algunos países dan luces sobre esta materia. La revisión de la experiencia internacional revela tres tendencias en este ámbito: las academias de policía no privilegian el entrenamiento en aspectos operativos y legales únicamente; se estima que la formación ética es fundamental en el desempeño futuro y, en cuanto a la metodología de enseñanza, la formación ética ha transitado desde un aprendizaje teórico-conceptual hacia uno más práctico, destacando la necesidad de abordar los dilemas o situaciones cotidianas.

Existe un conjunto de directrices para el reclutamiento, selección y entrenamiento básico para evitar la mala conducta y el mal desempeño. Estas también destacan aspectos relacionados con los sistemas de enseñanza. No obstante, este conocimiento puede desaprovecharse, dada la insuficiencia de recursos, pero especialmente la poca apertura a aprender y a adoptar otras experiencias o modelos o la limitada capacidad para materializar estas perspectivas e innovar, la ausencia de estudios sistemáticos similares que permitan fundar las políticas educacionales en las organizaciones policiales y, principalmente, la ausencia de evaluaciones.

A la luz de la realidad del trabajo policial, hay una serie de retos. Sin duda la formación y el entrenamiento enfrenta una serie de tensiones básicas que distorsionan lo que el sistema educativo entrega en la primera etapa de formación. Se trata de una experiencia breve en el ciclo de vida profesional del policía que –para algunos– debe bastar para un desempeño óptimo durante su larga trayectoria profesional, a menos que se cuente con procesos reales de actualización de conocimientos y de desarrollo de competencias y habilidades (educación

continua). Por la otra, el entrenamiento –entendido como proceso de inducción y socialización formal a una actividad- chocará con la socialización informal de la labor policial, es decir, por la cultura policial de la organización.

Según lo señalado, la relación entre enseñanza y desempeño policial es decisiva. La experiencia de la formación en la escuela o academia de policía sirve tanto para preparar al futuro policía como para separar a aquellos que no están preparados o no califican para transformarse en oficiales. Es por ello que no deja de llamar la atención los bajos porcentajes de descarte y alejamiento, y las altas calificaciones asociadas a los procesos de evaluación del período de instrucción.

El diagnóstico de los sistemas de formación policial en la Región no es satisfactorio. Se presentan enormes retos, tales como transitar desde una formación esencialista a una enfocada en la calidad y en el aseguramiento del desempeño policial. Es preciso extender la formación en materias vinculadas a la función policial y Estado de Derecho, liderazgo y gerencia, responsabilización y accountability policial.

Pero, el desafío más importante es comprender que aun cuando se trata de elementos relacionados, los esfuerzos orientados al control interno de las conductas indebidas y el mal desempeño no pueden fundarse únicamente en la actuación del sistema educacional de la policía –sería una apuesta errada e injusta-; no obstante, éste debe aspirar a preparar un policía profesional, experimentado y con un alto nivel de integridad y una clara visión de lo que se espera de él en cuanto a su desempeño policial.

## REFERENCIAS

- Arias, P. y Zúñiga, L. (2008). **Control disciplina y responsabilidad policial**, FLACSO-Santiago.
- Belur, J. (2009). "Police Use of Deadly Force: Police Perceptions of a Culture of Approval". **Journal of Contemporary Criminal Justice**, 25: 237-252
- Brandl, M. y Stroshine, J. (2001). "Who are the complaint-prone officers? An examination of the relationship between police officers attributes, arrest activity, assignment, and citizen's complaints about excessive force". **Journal of Criminal Justice**, 29 (6), 521-529.
- Bravo, M., Gómez-Jacinto, L. y Montalbán, M. (2004). "Socialización policial: un estudio con una promoción de nuevo ingreso". **Revista de Psicología Social**, 19(1), 17-33.
- Casey, J. (2001). "Las reformas en la formación de la policía en Australia". En: **Revista Catalana de Seguretat Pública**, 9, 169-184.
- Cruz, J. (2009); "Maltrato policial en América Latina". **Perspectivas desde el Barómetro de las Américas**, Nº 11, 4 p.
- Ford, R. (2003). "Saying one thing, meaning another: the role of parables in police training". **Police Quarterly**, 6 (1), 84-110.
- Haarr, R. (2001). "The making of a community policing officer: The impact of basic training and occupational socialisation on police recruits". **Police Quarterly** 4(4), 402-433.
- Jaschke, H et al (2007); **Perspectives of Police Science in Europe. Final Report**. European Police College. Bramshill.
- Muniz, J. (2001). "A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional". **Security and Defense Studies Review**. Vol. 1. Winter, 177-198.
- McNamara, R. (1999). "The socialization of the police". En: D. Kenney y R. McNamara (edit). **Police and policing: contemporary issues**. Praeger Publisher, Wesport, 2da Edición.
- National Research Council of the National Academies (2004), **Fairness and effectiveness in policing. The evidence**. Washington.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2006); **Instrumento de diagnóstico y estrategias de acción para el control de la corrupción en organizaciones policiales**. Santa Fe de Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2006); **Policing. The Integrity and Accountability of the Police. Criminal Justice Assessment Toolkit**, Viena.

Orces, D. (2008). "Victimización por corrupción por la policía". En: **Perspectivas desde el Barómetro de las Américas**, Vanderbilt University, Nº 3, 4 p.

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

Organización de Estados Americanos; "Estudio de Factibilidad para el Fortalecimiento en la Región de la Formación del Personal con Responsabilidad en Temas de Seguridad". **Conferencia Especializada Interamericana sobre Seguridad Pública. Reunión de Expertos preparatoria de la MISPA II, Comité Especial de Trabajo** (CET). 4 agosto 2009. OEA/Ser.K/XLIX. 2; MISPA/RE/doc. 4/09, 24 p.

Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE (2009); "Good Practices in Basic Police Training - Curricula Aspects". **SPMU Publication Series**, 48 p.

Osse, A (2009); **Strengthening internal accountability and promoting police integrity**; UNODC. Borrador.

Paoline, E. y Terrill W. (2007), "Police education, experience, and the use of force". **Criminal Justice and Behavior**, Nº 34, 79-196.

Policía Nacional de Colombia (2008). **Política de Integridad Policial y Seguridad Operacional**, Santa Fe de Bogotá.

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

Ratton, J. (2007). "Aspectos organizacionales y cultura de la violencia policial". En: J. L. Ratton y M. Barros (Coord.). **Polícia, Democracia e Sociedade** (p.139-152). Lumen Juris Editora.

Sapori, Luís y Souza, S.(2001); "Violência policial e cultura militar: aspectos teóricos e empíricos". En: **Revista Teoria e sociedade**. Nº 7, 173-214.

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

Stradling, S.; Crowe, G. y Tuohy, A. (2006); "*Changes in self-concept during occupational socialization of new recruits to the police*". **Journal of Community & Applied Social Psychology**, 3(2), 131 - 147.

Terrill, W.y Mastrofski S.(2002). "*Situational and Officer-Based Determinants of Police Coercion*". **Justice Quarterly**, 19(2), 215-248.

Tudela, P. (2010). "*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) (p. 179-224). Policía Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá.

U.S. Department of Justice (2001). **Principles for promoting police integrity. Examples of promising police practices and policies**.

Waller, I. (2008). **Menos Represión más Seguridad Verdades mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia**, México, Ubijus Editorial.

Western Australian Police Service (WAPS), Ombudsman of Western Australian (OWA) y The Sellenger Centre (SC) (2001); **Reporting Police Misconduct**.

White, M.(2008). "*Identifying Good Cops Early Predicting Recruit Performance in the Academy*". **Police Quarterly**, 11(1), 27-49.



## POLITICA EDITORIAL

La REVISTA DE FORMACIÓN Y DESARROLLO POLICIAL está destinada a difundir investigación original en el campo de la seguridad pública y la enseñanza formativa de nuevos investigadores policiales. La Revista acogerá investigaciones en toda la gama de las ciencias policiales, sociales, politológicas y educacionales, que se relacionen con la formación en materia de seguridad pública y el desempeño profesional de los policías graduados. En particular, acogerá investigaciones de las disciplinas pedagógicas y educativas en el campo de las metodologías y los contenidos de enseñanza en un contexto general y orientado a la formación en estudios policiales. Aceptará trabajos relativos a la experiencia chilena, como asimismo de otros países. Toda correspondencia debe ser enviada al Editor, a la dirección indicada abajo.

## EDITORIAL POLICY

The REVISTA DE FORMACIÓN Y DESARROLLO POLICIAL is aimed at disseminate original research in the field of public security and the instruction of new police investigators. The journal will accept theoretical or applied research in the fields of criminal, social, educational and political sciences, in connection with public security and the professional training of graduated policy investigators. In particular, the REVISTA will welcome contributions from the pedagogical and educational disciplines in the fields of methodologies and the content of the teaching in a general context as well as oriented to forming police investigators. The REVISTA will accept contributions regarding the Chilean case as well other countries. All correspondence should be sent to Editor at the address below

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la Revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una creative commons attribution license que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del trabajo y la publicación incial en esta Revista

Revista Formación y Desarrollo Policial  
ESCIPOL – Jefatura de Educación Policial  
Avenida Gladys Marín N° 5783, Estación Central.  
[editor.revista@escuelapdi.cl](mailto:editor.revista@escuelapdi.cl)

## NORMAS SOBRE ELIGIBILIDAD DE LOS ARTICULOS PARA PUBLICACIÓN

Podrán publicarse dos tipos de trabajos: (1) Escritos que den cuenta de una experiencia o experiencias en el ejercicio de tareas en el plano de la enseñanza relativa a formación policial o de otra naturaleza cuya experiencia sea útil a la formación policial. (2) Trabajos que sintetizan resultados de estudios teóricos o aplicados que sean de relevancia para la formación policial.

Los artículos sometidos a consideración del Comité Editorial deben indicar nombre completo del autor(es), su cargo actual, nombre de la dependencia e institución, dirección postal y e-mail. Cada artículo debe estar antecedido por un resumen de hasta 150 palabras en idioma español e inglés con tipo de letra Times New Roman tamaño 12. Debe además incluir entre cuatro y seis palabras clave.

## FORMATO DE PRESENTACIÓN DE LOS ARTÍCULOS PARA PUBLICACIÓN

En la primera página debe aparecer el título del documento. Cada artículo debe estar antecedido por un resumen de hasta 150 palabras escrito en idioma español e inglés. El tipo de letra para el resumen será Times New Roman, tamaño 12, con justificación completa, a un espacio interlineal con sangría de un centímetro a la derecha. Se deben incluir enseguida del resumen entre cuatro y seis palabras claves. En el conjunto del texto, la medida de los márgenes izquierdo, derecho, superior e inferior será de 2,54 cms. Las palabras en lengua extranjera deberán aparecer en cursiva o itálica, colocando a pie de página su significado en español. El texto debe estar escrito con tipo de letra Times New Roman tamaño 12 con justificación completa. Las figuras, ilustraciones y tablas deberán ir numeradas con cifras arábigas y con un pie indicando su contenido en letra tipo Times New Roman de tamaño 10. Debe limitarse el uso de colores a blanco y negro y sus combinaciones. Cada artículo debe ser de una extensión máxima de 6.000 palabras, es decir unos 35.000 caracteres sin espacio, aunque ésta es una consideración que puede flexibilizarse de acuerdo a la naturaleza del artículo propuesto. Los títulos de los apartados se presentarán en letra mayúscula, numerados con cifras romanas, y separados por dos líneas del texto anterior y por una línea del texto siguiente. La distancia entre los párrafos será la misma que la utilizada en el espacio interlineal, y por lo que se refiere a la primera línea de cada párrafo, ésta irá con sangría un centímetro hacia la derecha. Las notas al pie de página deben restringirse a lo estrictamente necesario, reservándose únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto. No deben utilizarse para las referencias bibliográficas, las cuales deben consignarse en la bibliografía. Todas las notas irán numeradas con cifras arábigas consecutivas que se separarán del texto de la nota por un punto y un espacio.

Las citas, de hasta cinco líneas de longitud, se integrarán en el texto señaladas mediante comillas dobles. Las comillas simples se utilizarán para ubicar citas dentro de las citas. Las citas de extensión igual o superior a cuatro líneas se presentarán en un párrafo separado del texto por media linea, tanto al principio como al final, y sin comillas. Las omisiones dentro de las citas se indicarán por medio de tres puntos entre corchetes. Las citas o referencias a trabajos de otros autores, deben consignarse del siguiente modo: \* Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Rojas (1998: pag.132). Las citas de bibliografía o material tomado de internet se referirán mencionando la página respectiva y sus datos específicos, incluyendo la fecha de la consulta efectuada. La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (nombre del o de los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente; etc.). Se sugiere la siguiente presentación (en orden alfabético de apellido). Los libros y revistas (o Journals) se mencionarán subrayados, y en cursivas el artículo específico o capítulo que se esté citando como relevante al trabajo. Trabajos no publicados (borradores) se citarán simplemente como "mimeo" indicando autor, entidad patrocinante y fecha.

PARA TODOS LOS DETALLES DE EDICIÓN, SE DEBE SEGUIR EL MANUAL APA (American Psychology Association) DE ESTILO Y ORGANIZACIÓN DE PUBLICACIONES.