

JORGE ARAYA MOYA

LA CRISIS DE CARABINEROS DE CHILE Y LA NECESIDAD DE PENSAR UNA NUEVA INSTITUCIÓN POLICIAL EN EL PAÍS

LA CRISIS DE CARABINEROS DE CHILE Y LA NECESIDAD DE PENSAR UNA NUEVA INSTITUCIÓN POLICIAL EN EL PAÍS

Inscripción Registro de Propiedad Intelectual N°:2021 – A- 6485
ISBN N° 978-956-404-588-7

©Jorge Araya Moya

Primera Edición: Septiembre de 2021
Ejemplares: 1.000

Diseño de Portada: Paulina Manzur M.
Diseño y diagramación interior: Paulina Manzur M.
Co edición: Felipe Araya Pérez

Impresión: San José Impresos Spa. / sanjoseimpresos@gmail.com
Fotografía de portada: Alan Veas en sitio web Unsplash

DESCRIPCIÓN BREVE

Se presenta un análisis del rol de Carabineros de Chile en los últimos 20 años, la evolución de la valoración social hacia la institución y una mirada a indicadores que dan cuenta de los déficits institucionales. A partir de la revisión de antecedentes, se propone la fundación de una nueva policía nacional de carácter civil y se entregan los componentes esenciales de esta nueva institución.

*A mis hijos Nicolás y Felipe, quienes me hacen dudar y
me hacen crecer. El amor que compartimos es
el combustible más eficaz para soñar y trabajar.*

AGRADECIMIENTOS

Al Centro Democracia y Comunidad por la confianza y el apoyo permanente. A la Fundación Konrad Adenauer y su representación en Chile, por hacer posible que el trabajo académico tenga más espacios para aportar al país.

A las personas e instituciones que trabajan en Chile en los temas de prevención, seguridad y justicia; el aporte de todas y todos ha permitido que circulen en Chile buenas ideas y propuestas para un país más armónico y justo. Estoy seguro que todos esperamos que un país renovado haga realidad muchas de estas ideas.

INDICE

INTRODUCCIÓN	15
LA CRISIS DE CARABINEROS DE CHILE Y LA NECESIDAD DE PENSAR UNA NUEVA INSTITUCIÓN POLICIAL EN EL PAÍS	17
Antecedentes históricos	17
DESCRIPCIÓN INICIAL DE CARABINEROS DE CHILE	19
a) Presencia en todo el territorio nacional	19
b) Hipertrofia institucional: no en cuanto al número de funcionarios, sino a la gran variedad de brigadas o secciones	20
c) Carácter militar: definición legal, tipo de disciplina interna, formación, etc.	21
d) Buen nivel de prestigio nacional e internacional hasta el inicio de la crisis actual (2018 – 2019)	24
e) Fuerte autonomía respecto de las autoridades civiles	26
¿DESGASTE INSTITUCIONAL O VISUALIZACIÓN DE FALLAS ESTRUCTURALES?	29
Evaluación de Carabineros	30
Índice de Desempeño Policial (Fundación Paz Ciudadana)	32
Probidad	33
EVOLUCIÓN DE LA VALORACIÓN DE CARABINEROS	37
El estallido de una crisis institucional	37
El gasto en seguridad	40

MARCO NORMATIVO Y EL CONTROL EN CARABINEROS _____ 43

Estatuto del Personal _____	45
Reglamentación con definiciones en el ámbito control _____	47
Servicio de Justicia _____	52
Código de Justicia Militar _____	54

EFECTIVIDAD DE CARABINEROS EN SUS TAREAS CENTRALES _____ 57

1. Efectividad policial en la prevención y persecución policial.	
Indicadores del desempeño policial _____	57
Capacidad de esclarecer delitos	57
Sentencia definitiva Condenatoria	59
Evolución de las cifras delictuales	60
Cifras del Ministerio Público	63
Comparación internacional	67
¿Cuál es la situación en otros delitos?	70
Tráfico de drogas y violencia	72
2. Mantener el orden público _____	74
3. Proveer asistencia a los que la necesiten _____	76
4. Una cuarta función: Infracciones e inseguridad _____	77

¿ESTRATEGIAS DE POLICÍA COMUNITARIA? _____ 83

Evaluación externa del Plan Cuadrante _____	86
---	----

SÍNTESIS DE LA PRIMERA PARTE _____ 89

CONDICIONES PARA LA CREACIÓN DE UNA POLICÍA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE _____ 91

Reformar o refundar _____	91
Naturaleza del trabajo policial y necesidades del país _____	92

1. IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DEL PAÍS Y LA POLICÍA QUE SE BUSCA	95
2. DEPENDENCIA, MARCO LEGAL NORMATIVO. INSTITUCIONALIDAD	109
3. SISTEMAS DE CONTROL	129
4. FORMACIÓN DEL PERSONAL EN CARABINEROS DE CHILE	139
Formación Inicial	142
Malla curricular y contenidos	142
Formación en Servicio	144
Perfeccionamiento	144
Especialización	145
Capacitación	146
5. LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS POLICIALES DE UNA NUEVA POLICÍA NACIONAL	147
6. ROL DE LAS AUTORIDADES NACIONALES, REGIONALES Y COMUNALES Y LA FUNCIÓN POLICIAL	161
CONCLUSIONES	169
BIBLIOGRAFÍA	171
ANEXO 1: MALLA DE OFICIALES	175
ANEXO 2: MALLA SUBOFICIALES ESFOCAR, VIGENTE HASTA 2020	176
ANEXO 3: REQUISITOS DE INGRESO	177
Reglamento 4 Escuela de Carabineros	177
ANEXO 4: EJEMPLOS	180

INTRODUCCIÓN

Una serie de hechos ocurridos en los últimos cuatro años han colocado el tema de la reforma a Carabineros de Chile en la discusión nacional. Si bien lo más grave son los cuestionamientos por violaciones a los Derechos Humanos, puede que esos hechos no impacten de igual manera a los distintos sectores de opinión en el país. En cambio, el fraude que significó la apropiación de sumas cercanas a los treinta mil millones de pesos y el procesamiento de más de cien oficiales, representa para todos los sectores de opinión una muestra clara de corrupción en una institución que gozó durante años de alto prestigio en la población.

Estos y otros antecedentes, muy presentes en la discusión nacional, son tenidos en cuenta en el análisis que ofrecemos; sin embargo, la afirmación central de este libro es que hay razones que se arrastran por años -distintas de las que han impactado como escándalo en el último período- y que dicen relación con las tareas centrales de cualquier cuerpo policial en el mundo. Las labores de prevenir y perseguir el delito, controlar el orden público y prestar servicio a la comunidad, son, de acuerdo a los investigadores del tema, las funciones que caracterizan a los cuerpos policiales en el mundo.

En el texto analizamos cifras e indicadores para sostener que, al menos en las dos primeras funciones, Carabineros no ha mostrado la eficacia requerida para un país con el nivel de desarrollo que presenta Chile.

No hay institución pública que pueda sostenerse por muchos años si ha perdido la legitimidad en la población. Si escuchamos a Weber,

tendremos que reflexionar sobre la importancia de la legitimidad para la estabilidad de las instituciones y, dicha legitimidad, se logra en la medida que esa institución es capaz de justificarse en los logros de sus fines propios y en la medida que la actuación se ajusta a las normas compartidas socialmente.

Pero la idea de legitimidad va más allá de un análisis racional que dé cuenta del cumplimiento de normas, la legitimidad -por lo menos como lo entendía Weber- requiere un sentimiento compartido que otorga autoridad, incluso prescindiendo del análisis racional.

Un poder o autoridad que se sostenga en la conveniencia de alcanzar determinados fines, será frágil e inestable, en cambio el poder que se sostiene en el aprecio social, en el prestigio y, por tanto, en un sentir subjetivo de aceptación, estará instalado como una institución permanente de la comunidad.

Aventuramos esta reflexión muy a propósito de nuestra argumentación central: Carabineros ha perdido legitimidad por el limitado logro en sus tareas centrales, pero más importante que aquello, ha perdido el afecto de la sociedad chilena y, por tanto, pierde autoridad, requisito central de su trabajo.

Si se comparte este diagnóstico, la sociedad chilena debe discutir sobre la fundación de un nuevo cuerpo policial en el país.

Lejos de la caricatura, los procesos de cambio profundo y creación de nuevas instituciones son parte de la evolución democrática de los estados. La necesaria gradualidad que requiera el cambio o transición no desmiente la necesidad del cambio, sólo aporta a hacer más viable el proceso de transformación.

Colocados en este desafío, el texto busca hacer un aporte describiendo las características que debiera tener una nueva Policía Nacional de carácter civil, funcionalmente coordinada con las autoridades civiles de los distintos niveles de gobierno. Pensada para un trabajo de protección de la población, permeable a las necesidades de las comunidades y territorios, moderna y nacida en el siglo XXI, para el siglo XXI.

LA CRISIS DE CARABINEROS DE CHILE Y LA NECESIDAD DE PENSAR UNA NUEVA INSTITUCIÓN POLICIAL EN EL PAÍS

Antecedentes históricos

La historia de la policía en Chile registra una confusa evolución institucional, con diversos intentos fallidos, episodios de corrupción, especialmente a finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.

Los diferentes esfuerzos de institucionalizar una policía en el país se tradujeron en los cuerpos de: “Dragones de Chile” (1812); la “Policía Vigilante” (1830); la “Policía Rural” (1881). Estos primeros cuerpos policiales se caracterizan por su debilidad institucional: pocos efectivos, sin formación específica, presentes fundamentalmente en las cabeceras provinciales y sobrepasados en las funciones básicas de brindar seguridad a la población.

La irrupción de la “Policía Municipal” (1891), de corta duración y recordada por su instrumentalización por parte de líderes locales y su alto nivel de corrupción, recibía acusaciones de “explotación de garitos” y “atentados” y consolidaba una situación de desigualdad al existir tantas policías como ciudades tenía el país.

Las crisis y desprestigio de estos cuerpos policiales facilitó la evolución de la policía en Chile, el fuerte cuestionamiento permitió la convergencia de opiniones para avanzar hacia la experiencia de la “Policía Fiscal” (1924), comenzando así un importante proceso de fortalecimiento institucional. Ello se traduce, entre otras medidas, en la definición de secciones especializadas, una carrera funcionaria

definida, una estructura de distribución en todo el territorio nacional y la creación de escuelas de formación que, hasta esa fecha, no habían existido en el país.

Este dificultoso desarrollo policial convive con diferentes experiencias de involucramiento militar en labores de seguridad. La crisis de seguridad de finales del siglo XIX, había llevado a la autoridad a crear el “Cuerpo de Gendarmes de las Colonias” (1896) para combatir el bandolerismo en la Araucanía y otras ciudades del sur. Si bien se trataba de un cuerpo dependiente de la autoridad civil, estaba a cargo de un oficial de la Guerra del Pacífico (Trizano), que terminó escandalizando por su descontrolado actuar y la ejecución de penas de muerte, a un ritmo de 50 personas cada año (Maldonado 1996),

Una vez más esta crisis policial deriva en un momento refundacional; el Ejército se encarga de la unificación del “Cuerpo de Gendarmes del Sur” con unidades del propio Ejército, para conformar el “Cuerpo de Carabineros” (1906). Esta policía militar, especialmente activa en episodios de desórdenes y huelgas, convive con la policía fiscal, hasta que, de la mano de la redacción de una nueva constitución, y en un contexto de pronunciamiento militar, se ordena la unificación de todas las policías (1924).

Este proceso fundacional alcanza su consolidación definitiva en 1927, cuando con Carlos Ibáñez del Campo, se dicta una Ley Orgánica de Carabineros (23 de diciembre de 1927), cuyas definiciones centrales parecen estar vigentes hasta la actualidad: “institución militar”, “goce de fuero militar”, sometidos a la jurisdicción del Código de Justicia Militar.

DESCRIPCIÓN INICIAL DE CARABINEROS DE CHILE

Para una descripción breve de la actualidad de la institución, revisamos a continuación sus características principales:

- a) Presencia en todo el territorio nacional
- b) Hipertrofia institucional: no en cuanto al número de funcionarios, sino a la gran variedad de brigadas o secciones
- c) Carácter militar: definición legal, tipo de disciplina interna, formación, etc.
- d) Buen nivel de prestigio nacional e internacional hasta el inicio de la crisis actual 2018 – 2019
- e) Fuerte autonomía respecto de las autoridades civiles

a) Presencia en todo el territorio nacional

La Cuenta Pública 2020 informa de un total de 60.327 funcionarios, entre oficiales, suboficiales, y personal civil, mientras que, su estructura territorial se compone de 981 cuarteles, en los que se han considerado: Jefaturas de Zona, Prefecturas, Comisarías, Subcomisarías, Tenencias y Retenes.

A lo anterior, es necesario sumar Unidades Especializadas; Fuerzas Especiales, Central de Comunicaciones, Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE), Operaciones de Paz, Sección de Investigación de Accidentes de Tránsito, Prefectura Aérea,

Investigaciones Policiales, Laboratorio de Carabineros, Intervención Policial.

Los antecedentes de número de funcionarios nos llevan a una tasa de 317 funcionarios por 100.000 habitantes, cifra similar a la media europea con 318 policías por 100.000 habitantes (Euronews.com). Resaltamos la dotación de Carabineros para hacer ver su importancia y presencia en el territorio nacional; sin embargo, esta cifra resulta insuficiente si se considera no solo la población, sino también la superficie nacional y, en general, las elevadas tasas de criminalidad en comparación con países europeos. La cifra de cuarteles, por otra parte, nos permite visualizar la presencia en todas y cada una de las comunas del país.

A estos antecedentes cuantitativos se debe agregar la naturaleza del trabajo, se trata de una acción de permanente interacción con la comunidad, de recopilación de antecedentes de todo lo que sucede en un territorio, de interacción y trabajo cercano con autoridades civiles. Si pensamos que el 65% de las comunas tiene menos de 25.000 habitantes, en todas ellas, podemos imaginar que la presencia del estado está dada por 2 instituciones: el municipio y Carabineros.

b) Hipertrofia institucional: no en cuanto al número de funcionarios, sino a la gran variedad de brigadas o secciones

Lo que aquí llamamos hipertrofia institucional, no debe entenderse como una referencia al número de funcionarios, si bien no se está lejos de la media europea, lo cierto es que -para un país Latinoamericano- con niveles importantes de delitos, la dotación de Carabineros se estima insuficiente. Por hipertrofia institucional entendemos la variada y poblada estructura institucional. A los 981 cuarteles se agregan brigadas y secciones especiales de trabajo

policial; luego se suman, entre otros: escuela de equitación, brigada canina, orfeón, club y casinos, hospital de Carabineros, radio de Carabineros, telecomunicaciones, Museo histórico y centro cultural, otros. La cultura institucional y la tradición militar, han consolidado las prácticas de ocupar a suboficiales en diferentes tareas ajenas al trabajo policial: jardinería, servicios domésticos de oficiales, reparaciones en dependencias, cocina.

Mientras la tendencia en la administración pública moderna ha sido la externalización de servicios de apoyo, para concentrar el trabajo de los profesionales en las tareas centrales de las instituciones; Carabineros ha mantenido una pesada estructura que resta presencia y efectividad al trabajo policial. Habrá que evaluar para cada tipo de función los indicadores de eficiencia en el caso de la modalidad autosuficiente o autárquica que se utiliza y la alternativa de optar por externalizar funciones y servicios secundarios al rol institucional. Cada funcionario que es restado de sus funciones policiales representa un alto costo para el estado, pero, sobre todo, menores condiciones de seguridad y menores servicios en la amplia gama de funciones de la institución.

c) Carácter militar: definición legal, tipo de disciplina interna, formación, etc.

El carácter militar de Carabineros se expresa tanto en las normas legales que rigen a la institución, como en sus prácticas y cultura institucional. Carabineros logró en dictadura pasar a depender del Ministerio de Defensa y ser considerada, para efectos protocolares y comunicacionales como una cuarta rama de las fuerzas armadas. Si bien el 2011 se produce el traspaso nuevamente al Ministerio de Interior, esto no cambia sustantivamente la autonomía de la institución respecto del poder civil. Si se revisa la Constitución, cada vez que es nombrada la institución es junto a las otras ramas de las fuerzas armadas, tanto para definir el nombramiento del general

director como su retiro. La principal autoridad de Carabineros tiene el mismo trato que los comandantes en jefe de las otras ramas (Art. 104 CPR); la institución queda definida como una “Fuerza de Orden y Seguridad Pública” y todo el sistema de nombramientos ascensos y retiros quedan sujetos a la ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile (Art. 105 CPR).

La ley orgánica de Carabineros comienza definiendo en su artículo 1º que: **“Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar...”** ¿Qué significa que la institución tenga este carácter o definición de militar? Hay un entendimiento común de asociar el concepto con aquellos cuerpos armados que han organizado los estados desde hace milenios para defenderse de amenazas extranjeras. A lo largo de la historia se ha tratado de contingentes preparados en una férrea disciplina que pasaban a dedicar su vida y a pertenecer de manera integral a una institución formada para la guerra. Esta concepción, socialmente compartida, se ratifica al buscar referencias del término “militar”. Wikipedia nos dice: *“refiere a las personas, armamentos y todo aquello que integre directa e inseparablemente de un ejército o de unas fuerzas armadas”; y luego: “Una persona no es militar si no pertenece a unas fuerzas armadas, sean profesionales o ciudadanos reclutas...”*

La RAE por su parte nos da las siguientes acepciones: 1º *“Servir en la guerra”*; 2º *“Profesar la milicia”*; 3º *Figurar en un partido o colectividad”*.

Más allá del significado original del término, el carácter militar de la institución se traduce en una férrea disciplina interna, que se impone en las actuaciones propias del servicio y en las exigencias de comportamiento en la vida privada. Las instituciones militares se caracterizan por aspirar a internalizar entre sus miembros una moral institucional, una cultura institucional, que los diferencia del ciudadano común o “civil”. Se busca un compromiso personal, de lealtad absoluta al mando, los usos para el saludo expresan y refuerzan la pertenencia y subordinación que se busca internalizar: “Mí Comandante”; “Mí Capitán”.

Como institución militar Carabineros de Chile está sometida al **Código de Justicia Militar**, en cuyo texto se norma el sometimiento de la institución a un sistema militar de justicia, con sus propios fiscales y jueces; tanto para Carabineros, como para las diversas ramas de las FFAA. El Código asume el Libro Primero del Código Penal que describe los conceptos básicos en materia penal: circunstancias atenuantes o agravantes, tipo de responsabilidad penal, clasificación de las penas y faltas, de la aplicación y ejecución de las penas, y de la extinción de la responsabilidad penal. En las penalidades específicas y procedimientos, Carabineros depende del sistema de justicia militar (Art. 6º Código de Justicia Militar). El carácter militar de la institución le otorga responsabilidad en un contexto de guerra, el mismo Código de Justicia Militar, se pone en ese escenario al definir las condiciones de incorporación de la institución en caso de guerra (Artículos 414 y 415 Código de Justicia Militar). Las implicancias que tiene el que Carabineros dependa de la justicia militar y qué nos dice ello sobre el funcionamiento institucional se verá en detalle en el capítulo referido al Control de la institución.

El tema de fondo, sobre la conveniencia o no del carácter militar de la institución, nos remite a la discusión que han sostenido algunos autores (Huntington S. 1995; Janowitz 1992; Moskos Ch. 1991; en Monsalve 2004), sobre la conveniencia de una separación clara de las instituciones militares de la vida civil o, al contrario, evitar que éstas se aislen y consoliden valores distintos de los que la sociedad está compartiendo. Se hace esa discusión pensando en las fuerzas armadas y conscientes que un sistema militar produce esta separación entre “civiles y militares”.

Las consecuencias de una formación militar, en las instituciones policiales, influye en lo que algunos autores denominan **“Filosofía Policial”**; en este caso, dicha formación tiende a instalar dos tipos de “filosofía”: La acción policial en situaciones de crisis está marcada generalmente por un contexto de crisis política o cuando los países enfrentan períodos de transición. Lo común en estos casos es que

la actuación policial esté centrada en la detección de delitos y el control del orden público. Aún cuando el período de crisis haya concluido, las instituciones quedan condicionadas a centrar su actuación en restablecer un orden necesario para quienes están en el poder. Este tipo de filosofía policial está íntimamente ligada al modelo de acción policial autoritaria, en este caso, se vive un período autoritario y lo principal es el orden público. La disciplina militar resulta más adecuada y resalta el mensaje de obediencia que desea imponerse en la sociedad. Como nos plantea Osse (2007): “*La policía tiende a actuar unilateralmente y a hacer lo que considere mejor. La atención suele centrarse en el control de la población, en vez de buscar una asociación*” (Osse 2007 p. 95)

d) Buen nivel de prestigio nacional e internacional hasta el inicio de la crisis actual (2018 – 2019)

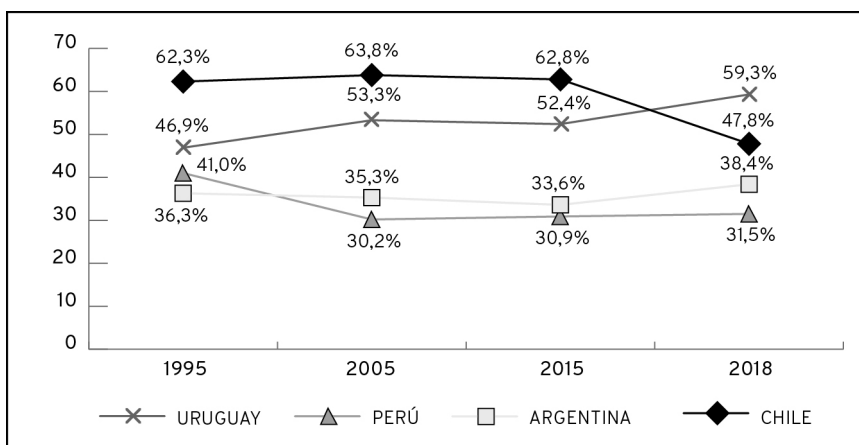
La afirmación de que Carabineros ha gozado de confianza en la ciudadanía y un buen nivel de prestigio nacional e internacional se sostiene en diversos estudios de opinión que han ratificado esta percepción durante años.

Precisamente la disciplina militar impone un orden sin discrepancias, una custodia del prestigio institucional que hace sentir que cualquier voz crítica atenta contra un patrimonio patriótico y una labor desinteresada. El carácter militar impide que existan sindicatos o asociaciones de funcionarios que puedan levantar una voz de disenso respecto de las autoridades. Esta misma condición exige una presentación personal impecable, lo que obviamente se relaciona con personas serias, limpias y apartadas del vicio o la corrupción, asociadas en nuestro imaginario a lo ruinoso, corrupto y decadente.

Entre las funciones policiales tradicionales: i) prevenir y combatir el delito; ii) resguardar el orden público; y iii) prestar servicio a la

comunidad en emergencias o en la vida cotidiana. Tanto la primera como la última función, son especialmente sensibles en la población y generan naturalmente agradecimiento en quienes reciben apoyo en situaciones críticas. En Chile -mirando desde un punto de vista comparativo e histórico- no ha existido una delincuencia especialmente violenta, ni grandes carteles de tráfico capaces de corromper a las instituciones del estado. Todo ello ha ayudado a mantener una institución con niveles de confianza en la población muy superior al que registran otras policías de nuestro vecindario Latinoamericano. Así lo muestra la evolución de los distintos estudios de opinión realizados por *Latinobarómetro*, con un cuestionario y metodología equivalente para los países en estudio.

SUMA DE “MUCHA Y ALGO DE CONFIANZA” EN LA POLICÍA. LATINOBARÓMETRO



Elaboración propia en base a estudios de Latinobarómetro; en: <https://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>

La superioridad relativa de Carabineros es evidente en términos de la confianza que recibe de la población y así lo han venido reafirmando distintos análisis (Casas et al BID 2018). No obstante ello, se aprecian fenómenos que requieren una mirada detenida:

La fuerte caída de la confianza que registra Carabineros, a partir del 2017 – 2018 y el análisis más profundo de su evaluación global, nos deben permitir analizar si la baja evaluación de estos últimos años es un fenómeno puntual o refleja un problema de fondo en la institución. Dejaremos ese análisis para más adelante.

e) Fuerte autonomía respecto de las autoridades civiles

El texto original de la Constitución de 1980 consignaba: Art. 93 CPR ***“Los comandantes en jefe del Ejército, la Armada y de La Fuerza Aérea , y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo. En casos calificados, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad, podrá llamar a retiro a los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso”.***

Este era el marco legal que protegió al General Director Rodolfo Stange, cuando el año 1994 el presidente Frei le pide la renuncia y el jefe de Carabineros se niega públicamente a retirarse.

La autonomía de la que ha gozado Carabineros en todo el período democrático, se basa en un marco constitucional que sostenía esta situación, el artículo 93 de la constitución, que garantizaba la inamovilidad; esto sólo pudo ser reformado el año 2005. Pero queda vigente una ley orgánica constitucional que le otorga todo el poder de decisión a los propios mandos institucionales y que sólo puede ser modificada con un quorum de 4/7 en el Congreso. Esta autonomía se ha basado también en el fuerte poder de lobby de

la institución, en el prestigio público que podía demostrar - sobre todo en términos comparados- y, finalmente, en la ausencia de un proyecto de transformación por parte de las autoridades civiles.

¿DESGASTE INSTITUCIONAL O VISUALIZACIÓN DE FALLAS ESTRUCTURALES?

Debido a la fuerte presión mediática que el tema de la seguridad pública ha ejercido en los últimos 25 años, los gobiernos democráticos adoptaron iniciativas de evaluación de la actuación de Carabineros de Chile, con el objetivo de modificar su eficiencia en la prevención y control del delito. En la década de los 90 el poder civil no contaba con una mínima institucionalidad que pudiera abordar el tema. En el Ministerio de Interior, la única institución presente desde los primeros años de la democracia fue la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI) o la “Oficina”, instancia que se dedicó a recopilar información que permitiera la desarticulación de organizaciones terroristas, sin injerencia en temas de seguridad ciudadana (entendida esta última como el ámbito asociado con asuntos de delitos comunes que afectan cotidianamente a la población).

Recién el año 2000, con el inicio del gobierno de Lagos, se contempla un modesto programa gubernamental, “Programa de Seguridad y Participación Ciudadana”, el que da inicio a la División de Seguridad Pública. Durante los años de su existencia como División (2001 a 2012), pasando por su continuidad como la actual Subsecretaría de Prevención del Delito, su trabajo se ha caracterizado como una instancia especializada en impulsar programas de prevención del delito en grupos de riesgos y comunas con altos niveles de vulnerabilidad social -delictual. No obstante, lo valioso de este trabajo, el tema policial no ha existido en esa instancia, ni se ha desarrollado en otra institución de gobierno una orgánica especializada en seguir el trabajo de las policías y/o

aportar en su desarrollo. Cuando era necesario, la relación con la institución policial ha sido abordada por asesores del respectivo ministro o subsecretario de interior, profesionales normalmente sin formación específica en el tema policial que cumplían este rol por el período que duraba en el cargo la autoridad. Las Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones, en el Ministerio de Defensa y luego trasladadas al Ministerio de Interior y Seguridad Pública, han sido instancias administrativas con escaso o nulo conocimiento de los temas policiales.

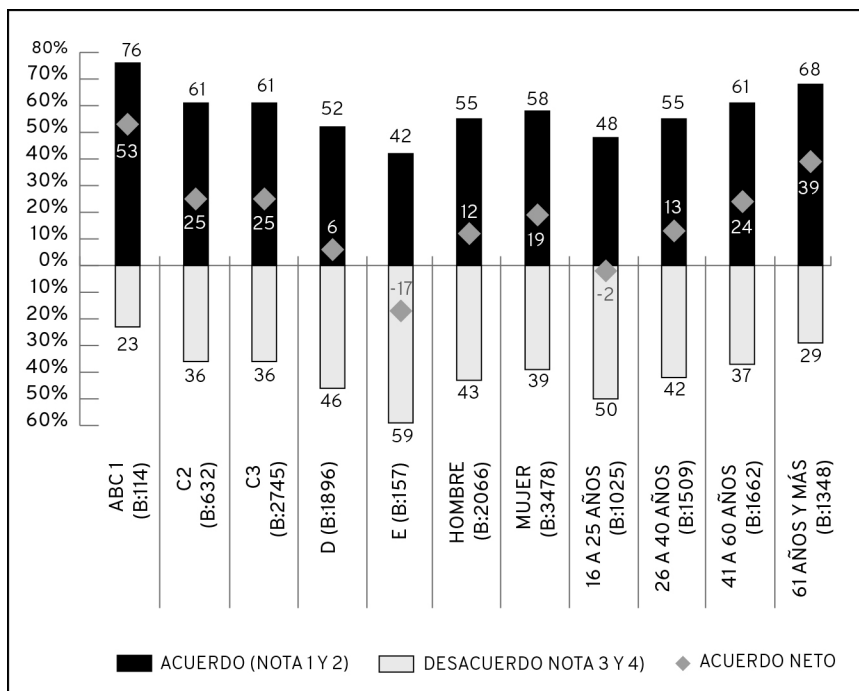
A pesar de lo señalado, existieron esfuerzos por presionar el perfeccionamiento de Carabineros, a través de la implementación de evaluaciones o estudios de opinión que otorgaran pistas respecto de cómo mejorar los indicadores delictuales. El tema de la “delincuencia” durante años se ubicó como “El principal problema del país”, especialmente en la encuesta CEP, y a propósito de ello, se deseaba mejorar el trabajo de Carabineros.

Evaluación de Carabineros

El primer estudio realizado, desde la entonces División de Seguridad Pública (2003), ratificaba un aprecio por la institución; un 56% se mostraba “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con la frase “*Carabineros ha tomado las medidas adecuadas para enfrentar los problemas de delincuencia y la inseguridad ciudadana*”. Sin embargo, el estudio entregaba un resultado decidor: mientras en los encuestados de la Prefectura Oriente de la RM el porcentaje de aprobación llegaba al 77%, en la Prefectura Sur era un 46% y en la Prefectura Norte un 47%. (Empresa Collect, asociada a Adimark. Presentación de Resultados 2003)

Se apreciaba también una tendencia que se confirmó en las versiones posteriores del estudio, en la medida que descendía el nivel socioeconómico de los entrevistados, la aprobación bajaba; y,

en la medida que los encuestados eran más jóvenes, peor era su percepción del trabajo policial.



**Gráfico de archivo de presentación de resultados “Estudio de Percepción y Evaluación de la labor de Carabineros de Chile”, Collect, para el Ministerio de Interior; 2003.

El mismo estudio en su versión 2005 ratifica lo descrito. Frente a la pregunta “¿Cuánta confianza tiene usted en las siguientes autoridades?” Carabineros ocupaba el primer lugar entre las autoridades evaluadas, pero mientras en la Prefectura Central esta confianza llegaba a un 79% y en la Prefectura Oriente a un 70%, la Prefecturas Sur (40%) y Norte (22%) de la Región Metropolitana, revelaban la fuerte crítica y mala evaluación de los sectores más populares de la Región Metropolitana.

A nivel de regiones sólo algunas Prefectura eran evaluadas, destacaban con la mejor evaluación: las Prefecturas de Viña del Mar

(85%) y Cautín (82%), mientras que las peores evaluaciones eran de las Prefecturas de Concepción (55%) y Valparaíso (67%).

La crítica o insatisfacción con el trabajo de Carabineros se reflejaba también en otras encuestas, la **ENUSC** de la época en sus versiones 2005 y 2007 recogía como “La principal causa de los niveles de delincuencia en el barrio”, “La falta de vigilancia policial”, opción con un 23,5% el 2005 y un 30,3% el 2007, por sobre las opciones: “La falta de trabajo” (17,4% y 18,6%); “El consumo de drogas” (17,8% y 14,9%); “Las sanciones débiles que se aplican a los delincuentes” (8,7% y 10,6%), entre otras opciones de respuesta. Todo ello, al mismo tiempo que el estudio aplicado a más de 20.000 mil hogares, identificaba a Carabineros como la principal responsable en los temas de seguridad ciudadana.

Índice de Desempeño Policial (Fundación Paz Ciudadana)

Las dudas sobre el desempeño policial han estado presentes en instituciones vinculadas al tema, como lo es la Fundación Paz Ciudadana. Un trabajo del 2011 presenta los resultados del “*Índice de Desempeño Policial*”, creado a partir de la medición en tres variables: 1) si la persona hizo o no la denuncia; 2) Satisfacción de las personas que denuncian un delito con la policía, después de denunciar; y 3) Satisfacción de las personas con la labor de la policía en su barrio. Los resultados de la encuesta aplicada el 2011 arrojaban que un 40,5% otorgaban un “desempeño bajo”; 24,0% un “desempeño medio”; y, un 35,5% un “desempeño alto”.

El estudio constataba que, en los resultados 2010, la evaluación del desempeño era más alta en mujeres, 37,2%, mientras que en hombres sólo llegaba al 31,6%. La evaluación era más alta en la medida que aumentaba el tramo de edad y especialmente baja en los más jóvenes. Finalmente, la división por estrato socioeconómico evidenciaba mejor evaluación en el estrato “bajo”.

Entre las comunas encuestadas en el Gran Santiago, la evaluación del desempeño aparecía fuertemente relacionada con el nivel socioeconómico de la comuna. Las evaluaciones más bajas eran en Conchalí (14,9%) y en Cerro Navia (19,3%); la más altas se daban en La Reina (48,4%) y Providencia (47,3%).

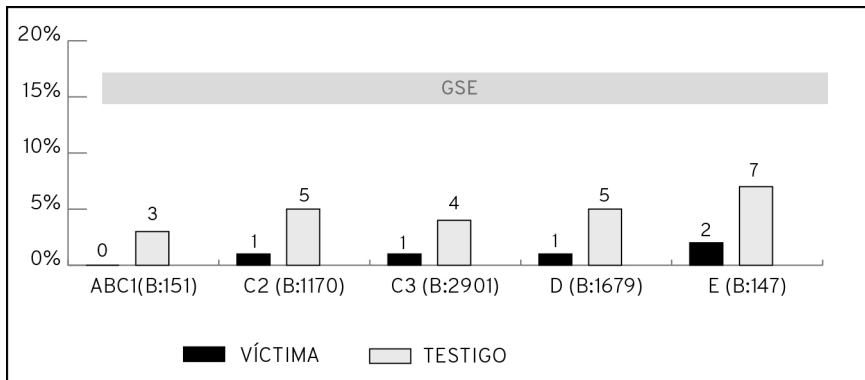
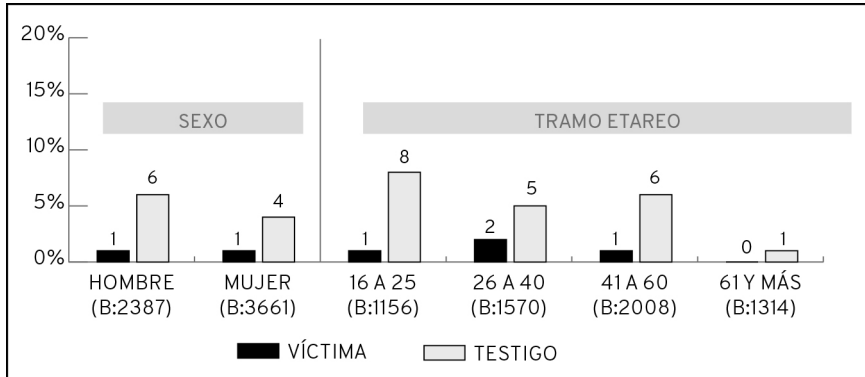
Interesante también en este trabajo es observar la relación entre “cifra negra” o no denuncia y “desempeño policial”; en general, las comunas con bajo desempeño policial tienen mayores niveles de cifra negra o no denuncia. Este dato es especialmente relevante si se considera el efecto que tiene una mala percepción de la policía en la disposición de la población a recurrir a ella, distancia que genera menos colaboración y más sentimiento de orfandad de parte de la población de esos sectores. (FPC Tudela P. 2011).

La misma serie de estudios de la Fundación Paz Ciudadana, sobre la confianza en Carabineros, reflejaba otro antecedente decidor, quienes habían tenido contacto con Carabineros por haber sido víctimas de un delito y haber hecho la denuncia, presentaban menores niveles de confianza en Carabineros. Aquellos a los que no les había tocado relacionarse con la institución presentaban mayor confianza (Dammert 2016).

Probidad

Se arriesgaba el estudio encargado por la División de Seguridad Pública (Collect 2003 y 2005) a plantear por primera vez preguntas delicadas sobre la actuación de Carabineros, se consultaba: “¿Usted ha sido víctima o testigo en los últimos 12 meses de la acción de un carabinero que haga uso de su función para obtener beneficios personales?”

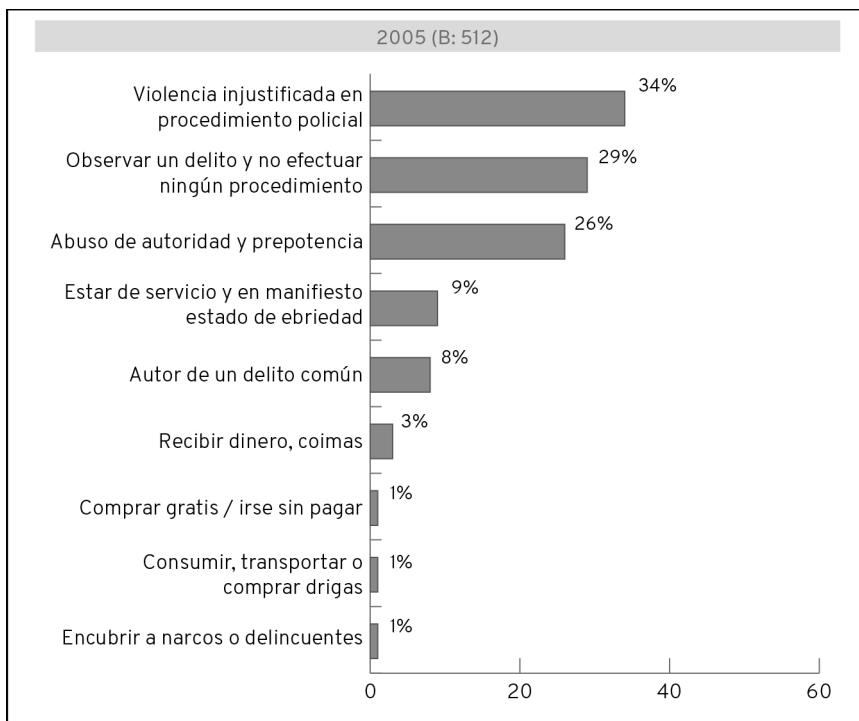
Nuevamente la percepción según grupo socioeconómico o edad mostraba importantes diferencias:



** Gráficos tomados de la Presentación de Resultados, Collect 2005. *Porcentaje de quienes contestan afirmativamente 2003 y 2005. Presentación de resultados empresa Collect; encuesta aplicada a las regiones V, VIII, IX y RM con un N de 6.048 encuestados.*

Luego se preguntaba: *¿En qué consistió la acción a través de la cual el Carabinero hizo uso de su función en beneficio personal? (B: quienes fueron víctimas o testigos).* Lo más recurrente era: “solicitar en el comercio algún producto sin cancelarlo” (36%); “Recibir dinero a cambio de ignorar un delito, falta o infracción” (18%); “Recibir dinero o drogas de traficantes sin ejercer su función” (17%); “Solicitar dinero para dejar sin efecto una infracción de tránsito” (15%); “Solicitar dinero como recompensa por su servicio policial” (10%); “Apoderarse de cosas requisadas” (3%). Resultados versión 2005.

Se complementaba esta pregunta con una más genérica que señalaba: “¿Usted ha presenciado una conducta al margen de la ley de un carabinero?” Un 9% respondía afirmativamente y una vez más se confirmaba una peor percepción en los estratos socioeconómicos más bajos y en los más jóvenes. Entre quienes habían presenciado este tipo de conducta las situaciones más comunes se muestran en el gráfico:



El interés de revisar encuestas o estudios con 15 años de antigüedad, está en relevar que buena parte de los cuestionamientos que han surgido con fuerza entre 2018 y 2020, no son extraños a la historia institucional reciente.

Esta serie de estudios, encargados por la División de Seguridad Pública del Ministerio de Interior, tuvieron una versión 2003 y 2005, para luego evaluar específicamente el Plan Cuadrante el año

2009. De estos estudios, se dieron a conocer públicamente sólo resultados generales, debido a la preocupación manifestada por la institución de no provocar un innecesario desprestigio institucional.

EVOLUCIÓN DE LA VALORACIÓN DE CARABINEROS

En el apartado anterior hemos querido demostrar que si bien la evaluación que ha tenido Carabineros en la población, en los últimos 20 años ha sido en general positiva, vistos los antecedentes con detención era posible constatar señales claras de dificultades en determinados segmentos de la población. Los antecedentes revisados nos muestran que la institución ha tenido mala evaluación en los segmentos más pobres, en los más jóvenes y en aquellos que efectivamente han tenido contacto directo con la institución. A pesar de la importancia de estas falencias, lo que ha primado en el ámbito comunicacional es la evaluación general que aparecía como razonablemente buena, sobre todo si se hacía la comparación con la evaluación de las policías en países vecinos. Lo que interesa ahora es consignar cuál es la evaluación actual y cuáles son los factores y consecuencias que rodean la situación presente de Carabineros de Chile.

El estallido de una crisis institucional

A pesar de haberse iniciado el 2016, fue el 2018 cuando el desfalco en Carabineros tuvo una fuerte repercusión pública. El caso “pacogate”, acumula al 2020 una suma de alrededor de 30 mil millones de pesos defraudados y al menos 128 oficiales procesados. La magnitud de este caso puede medirse por los montos involucrados, por la cantidad de oficiales involucrados, por la libertad con que se operó

por al menos 10 años, o tal vez por la magnitud de la caída: de ser la institución más confiable en Chile a la decepción de todo un país.

En este ambiente de pérdida de confianza estallan también la “Operación Huracán” (2017) y el caso Catrillanca (2018), todo ello termina por desnudar un actuar poco profesional, negligente y delictual que consolida la visión de una institución que se ha corrompido y que no tiene capacidades policiales para llevar adelante una labor en defensa de los ciudadanos.

El estallido social se produce en un contexto de fuerte desprestigio institucional por todo lo ya conocido. Era esperable un ambiente de escaso apoyo ciudadano en el control de las manifestaciones, era imaginable tal vez un actuar dubitativo por parte de Carabineros, como expresión de una institución que se sabía desprestigiada y, por tanto, con la necesidad de ganar simpatías en la población. Pero en realidad lo ocurrido fue muy distinto, se desplegó un accionar de confrontación directa, de castigo hacia los manifestantes, de ocasionar daño, que se traduce en un lamentable recuento:

- Carabineros acumula 2.340 querellas por violaciones a los DDHH desde octubre de 2019 a Marzo de 2020; buena parte de ellas son por apremios ilegítimos (1.730), pero también se consignan torturas (460), violencia innecesaria (101), abusos contra particulares (101), homicidio frustrado (35) y homicidio (5), entre otras¹.
- Entre los hechos de mayor impacto están los traumas oculares por impactos de perdigones o bombas lacrimógenas, que, a marzo de 2020, sumaban 460 casos, de ellos, 35 por estallido o pérdida y 425 por lesión o trauma (Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos INDH 2020. En: <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-INDH-19-de-marzo-de-2020.pdf>).

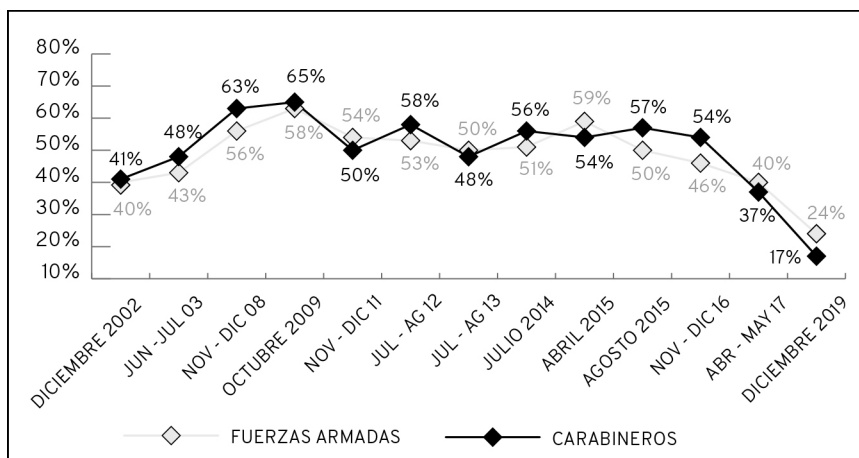
1. <http://www.ladiscusion.cl/carabineros-concentra-2-340-querellas-por-violaciones-a-los-dd-hh/>

Si bien lo que se ha conocido como estallido social ha registrado importantes y graves actos de violencia y se trata además de un período de meses de masivas movilizaciones, el tipo de acusaciones que debe enfrentar Carabineros refleja una conducta permanente. Se observa en el actuar una voluntad de castigo, no sólo de ejercer control o un uso de la fuerza adecuada al contexto. No se explica de otra manera, la cantidad de acusaciones de tortura o que hayan sido tantos los casos en que los disparos de perdigones cayeron directo a la cara de los manifestantes.

Las consecuencias de todo ello se reflejan ya en la encuesta CEP de diciembre de 2019.

¿CUÁNTA CONFIANZA TIENE USTED EN LAS FFAA Y CARABINEROS?

SUMA DE MUCHA + BASTANTE (CEP DIC 2019)



**Elaboración propia en base a serie de encuestas CEP.

Estos antecedentes requieren de un análisis, de una lectura que permita explicar cómo o de dónde surge un actuar policial de este tipo. Las cifras, las imágenes que todo el país ha visto,

las declaraciones de autoridades, nos llevan a concluir en tres elementos que -eventualmente- explican la magnitud del recuento:

1. Existió una instrucción de parte de las autoridades del Ministerio de Interior, de reprimir y reaccionar con fuerza frente a las manifestaciones, a cambio de ello, se manifestó un apoyo incondicional hacia la institución y altos oficiales.
2. Existe una cultura institucional de “defensa del orden” que asocia su rol protector del orden público, con el combate a un adversario que es necesario castigar. Se observa una actitud maniquea que ve a todo aquel que protesta como un delincuente o infractor y, sobre ellos, existiría el derecho de causar daño.
3. A pesar de ser una institución en que la preparación de oficiales y suboficiales tiene una duración mayor al que tienen otras policías Latinoamericanas, se trata de una preparación deficiente, formalista, que actúa sin estrategias claras y sin control mínimo de las emociones.

El gasto en seguridad

Una obra del investigador chileno Mauricio Olavarría (2015) nos permite dimensionar el impacto o costo del delito en Latinoamérica. En el estudio se incluyen: Costa Rica, Honduras, Uruguay, Paraguay y Chile; quedándonos sólo con la cifra de aquellos costos en que fue posible tener información para los 5 países, se llega a un total de 3.889,5 millones de dólares en el caso de Chile, para el 2010. Esta cifra supera por lejos la de los otros 4 países: Costa Rica 684,8; Honduras 704,3; Paraguay 763,0; Uruguay 895,7.

No obstante ello, al tomar en cuenta el gasto como porcentaje del PIB, la situación se revierte: Honduras 4,6; Paraguay 3,8; Uruguay 2,3; Costa Rica 1,9 y Chile 1,8. Si bien este último antecedente relativiza el costo del delito en Chile, baste un ejemplo para relevar

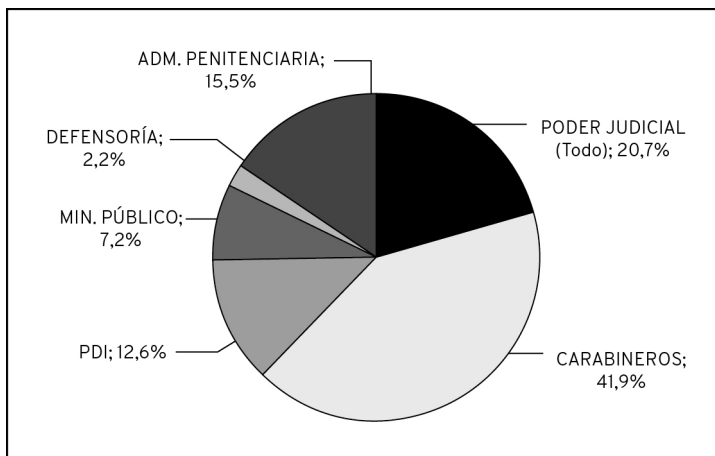
las dimensiones: en Chile todo el gasto en investigación y desarrollo (I + D) alcanza a un 0,36% del PIB nacional.

Para efectos de este trabajo, interesa resaltar la relevancia del gasto público en el tema policial, lo que hace más importante abordar el tema policial y procurar que sean recursos bien gastados. El estudio considera, entre los tipos de costos del delito: i) en anticipación al delito; ii) como consecuencia del delito; iii) en respuesta al delito. Si bien este último ítem es el menor con un costo global de 1.083,5 millones de dólares, es precisamente este último ítem el que absorbe buena parte del gasto público. Se trata de la suma de lo que el estado gasta en: policías, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Pública y Administración Penitenciaria.

Entre estas instituciones, lo referente a policías corresponde el 2010 a 516,5 millones de dólares y representaba la cifra más alta del capítulo “en respuesta al delito”. El estudio consigna un gasto de 269,9 millones de dólares para el Poder Judicial, 95,2 millones Fiscalía, 32,3 millones Defensoría y 169,5 millones Administración Penitenciaria.

Llevada esta valoración a cifras actuales (2020), el costo global de estas instituciones de “respuesta al delito”, llega a MMUS\$3.523 (tres mil quinientos veintitrés millones de dólares), de ellos, MMUS\$1.476 (mil cuatrocientos setenta y seis millones de dólares) corresponden a Carabineros (Presupuesto Nacional DIPRES 2020).

PRESUPUESTO 2020. DISTRIBUCIÓN ENTRE INSTITUCIONES DEL ÁMBITO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA



*Elaboración propia en base a antecedentes de DIPRES. Presupuesto 2020.

Como ilustra el gráfico, un 41,9% va a Carabineros de Chile. La relevancia de este gasto se visualiza mejor si se considera que la Subsecretaría de Prevención del Delito, organismo encargado de implementar programas preventivos en segmentos vulnerables, cuenta con un presupuesto anual de MMUS\$53 (cincuenta y tres millones de dólares). **Esto es un 1,5% del gasto total de las instituciones de respuesta al delito** (en: dipres.cl).

El volumen de recursos que se comprometen en la mantención de la policía hace más evidente la necesidad de justificar la inversión que realiza el estado en una de las áreas más sensibles para la población. El Estado de Chile necesita modernizarse y eso se traduce en instituciones que logren satisfacer las funciones que se les han encomendado, con un uso eficiente de los recursos y con pleno respeto a la constitución y a las leyes.

MARCO NORMATIVO Y EL CONTROL EN CARABINEROS

Si se desea describir cómo se ejerce el control en la institución, es necesario recorrer un entramado reglamentario que siempre desemboca en la autoridad del mando. Para los efectos de este texto se ha revisado un profuso número de normas legales y reglamentarias que definen el funcionamiento institucional; sin hacer una revisión pormenorizada de toda la normativa, intentaremos describir en las próximas líneas cómo se relacionan las distintas normas y se configura un sistema de control jerárquico de limitados alcances.

La Ley Orgánica Constitucional de Carabineros señala en su Artículo 2° cuál es el marco normativo que rige a los funcionarios: *“Carabineros de Chile como cuerpo policial armado es esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado y su personal estará sometido a las normas básicas establecidas en la presente ley orgánica, su Estatuto, Código de Justicia Militar y reglamentación interna”*.

En la misma ley orgánica destacamos una disposición que es interesante tener presente para entender la dependencia absoluta de todo funcionario a la jerarquía institucional. En el Título II sobre la “Carrera Profesional”, artículo 8° se señala: *“La carrera profesional constituye un sistema técnico reglado, cuyas directrices permiten al personal de Carabineros acceder sucesivamente a cada grado jerárquico, ocupar cargos, recibir títulos y reconocimientos que determine la ley. El personal de Carabineros cumple las obligaciones y ejerce los derechos que corresponden a cada uno de los grados establecidos en*

su carrera profesional, dentro de un sistema jerarquizado y disciplinado fundado en normas legales y reglamentarias”.

La norma describe a nuestro parecer la carrera profesional, pero permite también visualizar que esta carrera funcionaria queda siempre sujeta a un sistema “jerarquizado y disciplinado fundado en normas legales y reglamentarias”.

La autonomía institucional en el ejercicio disciplinario se ve resguardada en el Artículo 22 de la LOCCCH:

*El desempeño profesional se evaluará a través de un sistema de calificación y clasificación. La decisión que se emita se fundará preferentemente en los méritos y deficiencias acreditados en la Hoja de Vida que debe llevarse de cada funcionario, observación personal, cualidades profesionales, morales, intelectuales y capacidad física. Los órganos de selección y apelación competentes son soberanos en cuanto a las apreciaciones que emitan sobre la idoneidad, eficiencia profesional y condiciones personales de los calificados, **no correspondiendo a otros organismos ajenos a Carabineros la revisión de los fundamentos de sus decisiones.***

El Artículo 23° por su parte nos recuerda que para efectos del “ascenso y de la permanencia en la institución” el personal será calificado anualmente.

Referido siempre al ámbito de control, el Artículo 36 agrega:

“La potestad disciplinaria será ejercida por las autoridades institucionales competentes a través de un racional y justo procedimiento administrativo. El personal que infrinja sus deberes u obligaciones incurrirá en responsabilidad administrativa conforme lo determine el Reglamento de Disciplina, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda afectarle”.

Se cierra el círculo de este control jerárquico en la definición del “**Mando**”. (Artículo 50 LOCCCH):

*“Mando es el ejercicio de la autoridad que la ley y los reglamentos otorgan a los oficiales y demás personal de Carabineros y a los llamados al servicio, sobre sus subalternos o subordinados por razón de destino, comisión, grado jerárquico o antigüedad. El mando policial en Carabineros corresponde por naturaleza al Oficial de Orden y Seguridad, y al de otro escalafón por excepción, sobre el personal que le está subordinado en razón del cargo que desempeña, o de comisión asignada y que tiende directamente a la consecución de la misión encomendada a Carabineros de Chile. **Es total, se ejerce en todo momento y circunstancias y no tiene más restricciones que las establecidas expresamente en las leyes y reglamentos”.***

Estatuto del Personal

Al revisar ahora el **Estatuto de Personal**, observamos que éste, cuando se habla de: calificaciones, clasificación, selección y ascensos, remite al “respectivo reglamento” (Artículos 20 y 21 del Estatuto de Personal).

No hay en el Estatuto del Personal de Carabineros un cuerpo normativo que defina la adecuada actuación que debe tener un funcionario de la institución y las conductas indebidas o sanciones aplicables. Como ya se adelantaba, cuando se habla de “calificaciones”, “clasificación”, “selección” y “ascensos”, se señala que todo ello queda definido en el respectivo reglamento. Al asumir esta opción – la de especificar diversas materias en reglamentos- la discusión queda restringida al Poder Ejecutivo del momento. El procedimiento normal es que la propia institución prepara el reglamento, el que es revisado y visado por el ministro y, finalmente, promulgado como Decreto Presidencial.

Esta modalidad normativa hace poco transparente el proceso, la participación del mundo civil es escasa o nula y la complejidad de la estructura normativa dificulta que abogados externos a la institución lleguen a tener real injerencia en las decisiones reglamentarias que se adopten.

No obstante lo señalado, sí se definen las condiciones o requisitos de los ascensos (arts. 22 al 29). Sobre este último - artículo N°29 del Estatuto- no deja de llamarnos la atención la amplia discrecionalidad del mando para decidir un ascenso, incluso en el caso de funcionarios procesados por delitos:

Ningún funcionario podrá ascender mientras se encuentre disponible o suspendido de su empleo. Respecto del personal procesado por delitos militares o comunes, será facultad discrecional de la autoridad que debe decretar el ascenso, disponer o no la respectiva promoción.

No resulta lógico que un funcionario procesado por delito militar o común mantenga la posibilidad de ser promovido si el mando así lo estima. Aún cuando la causa no esté juzgada y, por tanto, se deba presumir inocencia, lo más prudente en estos casos es postergar la decisión hasta que se resuelva la inocencia del inculpaado.

En el uso común, los estatutos en una institución se asemejan a la constitución de un país, en ellos se consignan los principios, fines institucionales, estructura, y principales instancias que conforman la institución. En el caso del Estatuto de Personal de Carabineros encontramos un cuerpo normativo distinto, dedicado a describir la planta y los grados en la institución, nombramientos, ascensos y, de la página 15 a la 88 los sueldos y distintos beneficios de que goza el personal y sus familiares beneficiarios.

La dificultad que se observa en esto, es la enorme dispersión de normas, el acento en lo procedimental, sin que lo relevante: probidad, respeto a los DDHH, valores, estén suficientemente

visibilizados. El Estatuto de Personal, especialmente, debe ser discutido para plasmar ahí los valores que guían el actuar profesional y la estructura y normas que se da la institución para garantizar un funcionamiento institucional de servicio a la comunidad. No es razonable desplazar materias relevantes sobre la actuación de los funcionarios y el resguardo de su conducta a reglamentos de nulo escrutinio público, donde lo que prima es la voluntad del mando, sin supervisión de autoridades civiles.

Reglamentación con definiciones en el ámbito control

En la búsqueda de reglamentos que norman a Carabineros este trabajo ha logrado encontrar 33 reglamentos sobre variadas materias. Algunos de estos cuerpos normativos tienen 9 páginas, otros 20, 67 o 88, estamos ante una compleja red de reglamentos y es difícil imaginar que un suboficial u oficial los haya leído todos para tener al menos una idea general de dónde encontrar las definiciones referidas a un procedimiento administrativo determinado. Hay reglamentos que regulan a la Escuela de Carabineros, los exámenes que deben rendirse, la selección y ascensos, los asuntos de veterinaria y servicio equino, uniformes, documentación, etc.

Se intentará rescatar lo que es de interés para este apartado, aquello que dice relación con normar y supervisar la conducta funcionaria.

El reglamento N° 11 trata sobre la **disciplina** en Carabineros de Chile (Decreto 900, versión 26 de marzo de 2015). El texto nos permite obtener las definiciones sobre los encargados de velar por la disciplina, la aplicación de sanciones y la clasificación de las faltas consideradas en el Reglamento. Subrayando lo más importante, destacamos las siguientes definiciones:

- “Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por falta, toda acción u omisión en que incurra el personal y que, sin alcanzar a constituir delito, lo aparte del cumplimiento de sus deberes profesionales o morales” (Art. 2º Reglamento N°11 de Disciplina).
- Del Artículo 4º al 7º se define lo que se entiende por **orden**, el deber de obediencia del personal subalterno y la posibilidad de plantear observaciones cuando se considera que la orden se basa en un error o puede causar males mayores.
- Para efectos de nuestra revisión, sobre cómo se ejerce el control en Carabineros es relevante lo siguiente:
 - » *Conocer y resolver las faltas que cometan los subalternos es un deber funcional y propio de la misión o puesto que desempeñan los Oficiales de Orden y Seguridad de Carabineros, y de los Suboficiales Mayores y Suboficiales, de Orden y Seguridad, en cuanto estos últimos se desempeñen como Jefe de Destacamento. Esta atribución es inherente al cargo que se haya conferido. En ausencia del titular, pasará al que reglamentariamente lo reemplace, pero, si éste no fuere Oficial, la asumirá el superior jerárquico de aquél, que tenga tal rango. Los superiores que intervengan en procedimientos disciplinarios, están obligados dentro de sus atribuciones, a propender que aquéllos se tramiten con la mayor prontitud posible, adoptando las medidas conducentes a ese objetivo. Para este efecto, se considerará como de urgencia la firma de todo lo referente a documentos sobre la materia (Artículo 9º Reglamento de Disciplina; p 3).*

El artículo siguiente (10º) establece que las sanciones se aplicarán de acuerdo a las atribuciones del superior jerárquico; más adelante en el Título VI de este reglamento se describen las sanciones según el nivel jerárquico.

- Destacamos también el rol clave que en materia de control cumplen las *“Hojas de Vida”* y *“Libros de Castigo”*. Ambos instrumentos son nombrados en el Artículo 21º - del mismo Reglamento de Disciplina- y sabemos que las anotaciones que allí figuren condicionan las posibilidades de ascenso de cualquier funcionario.
- El Título V inicia una clasificación de las faltas, se contemplan inicialmente las relativas a la: 1) Integridad moral y prestigio institucional; 2) Contra la subordinación y el compañerismo; 3) Contra el buen servicio; 4) Contra la reserva en asuntos del servicio; 5) De abuso de autoridad; 6) Contra el régimen institucional.

La revisión de esta clasificación revela un marcado acento en valorar el “sistema jerárquico y disciplinario” y el respeto a la oficialidad. El numeral 1) está centrado en temas de probidad, para sancionar con claridad cualquier aprovechamiento del rol en beneficio propio. La relevancia que se otorga a los asuntos de respeto a la jerarquía, se observa especialmente en el numeral 2. Si bien el numeral 2) habla de “compañerismo” y en este subtítulo se exige también un trato adecuado hacia los subordinados, la exigencia de respeto con la jerarquía ocupa el lugar central en este grupo de normas. Dejamos anotado aquí la duda que genera la letra i) del numeral 2), el que castiga la conducta de: **“interponer reclamos colectivos”**. Nos preguntamos si existe una razón para esta prohibición. Si un grupo de subordinados sufre de maltrato por parte del superior

a cargo, del cual depende su carrera, ¿no será más pertinente que ese grupo pueda manifestar su reclamo colectivamente y evitar que un funcionario en particular arriesgue su carrera?

El numeral 3) describe normas que consideramos centrales para la formación profesional de un policía; aquí se habla de interés por los deberes policiales, prestar auxilio policial en toda circunstancia, el trato con el público o el no dar cuenta en sus informes de los hechos con apego a la verdad.

El numeral 4) se preocupa de establecer la obligación de reserva que tiene todo funcionario; el numeral 5) trata sobre la prohibición de tomarse atribuciones que no corresponden al rol y signifiquen abuso de funciones. Finalmente, el numeral 6) “Contra el régimen institucional”, contempla normas de distinta naturaleza: quebrantamiento de un castigo, destrucción o pérdida de especies, falta de respeto u obediencia a un miembro de Carabineros, las acusaciones o denuncias contra un miembro de Carabineros si no hay obligatoriedad, contraer matrimonio sin permiso cuando corresponde solicitarlo.

- El Título VI De las sanciones disciplinarias y su ejecución, enumera en detalle las sanciones contempladas, las que van desde la amonestación hasta la “Baja por conducta mala”. Una de las posibles sanciones es el arresto, medida de sanción vigente en el Reglamento, sin embargo, los estudios que han podido entrevistar al personal dan cuenta que esta sería una medida que, en general, no se aplica².

2. “Estudio exploratorio sobre la percepción de la situación de los DDHH en Carabineros de Chile”. Instituto Nacional de Derechos Humanos. 2017

- Las sanciones, al margen de afectar por lo que ellas mismas significan, tienen especial relevancia si se considera que ellas quedan registradas en el “Libro de vida” y ello afecta al momento de decidir sobre ascensos. No obstante, llama la atención lo contemplado en el Artículo 31º: *“Todo el personal de la institución que no haya sufrido sanciones disciplinarias en los últimos tres años de servicios ininterrumpidos, tendrá derecho y deberá solicitar que se dejen sin efecto aquellas registradas en su Hoja de Vida”* (p 13). Esta posibilidad de eliminar y no dejar “constancia alguna” de la sanción, redundante a nuestro parecer en un mayor grado de subjetividad y dependencia del funcionario en el mando al que esté subordinado al momento de decidirse su ascenso. **Se consolida a nuestro parecer, lo que es una constante en este Reglamento y otros cuerpos normativos: el mando tiene un poder absoluto y para todos los efectos, el funcionario depende de la voluntad del oficial a cargo.**
- Del Artículo 33º en adelante, el Reglamento describe las que se consideran circunstancias agravantes y atenuantes. A partir del Artículo 35º, bajo el Título VII “De la Competencia Disciplinaria”, se detalla el grado o jerarquía que debe tener un oficial para aplicar sanciones a subordinados. Sólo pueden aplicar sanciones los oficiales, Suboficiales Mayores y Suboficiales de Orden y Seguridad, contemplados en el detalle.

El Título VIII trata sobre los recursos que es posible presentar frente a una sanción; el Título IX se ocupa de las Notificaciones y Plazos; el Título X De las Apelaciones y su Trámite; el Título XI refuerza el poder del mando al insistir en el Conducto Regular; el Título XII se hace cargo de las definiciones de conceptos usados en el Reglamento; el Título XIII establece Disposiciones

Generales, entre las que se contempla que: *“La Dirección General de Carabineros fijará en un Anexo las normas que estime necesarias para el mejor cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento”* (Art. 59°).

La revisión del Reglamento de Disciplina confirma el sesgo de una marcada discrecionalidad del mando jerárquico para determinar sanciones o eximir de responsabilidades a los funcionarios cuando el superior así lo estime. **El acento en los temas de obediencia, la imposibilidad de interponer reclamos colectivos, la dependencia de todo funcionario de su “hoja de vida”, pero al mismo tiempo, la posibilidad de eliminar lo registrado, cierran un círculo de dependencia del subordinado respecto del superior del cual depende. Bajo este sistema disciplinario no se incentiva el cumplimiento de normas objetivas, sino la lealtad al oficial a cargo en cualquier circunstancia.**

Servicio de Justicia

El “Servicio de Justicia” de Carabineros podría tener un rol relevante en materia de control de la actuación de los funcionarios de la institución, sin embargo, revisado el contenido del Reglamento N°12, se advierte un fuerte rol de asesoría y defensa judicial del personal inculcado por algún delito.

Los primeros artículos del Reglamento se hacen cargo de definir las funciones o finalidades de este Servicio; el Artículo 2° señala:

El Servicio de Justicia de Carabineros desempeñará las funciones judiciales que le competen según la ley; de Asesoría

*Jurídica a la Subsecretaría de Carabineros, Dirección General de Carabineros y Direcciones que de ella dependen, Jefaturas de Zona y Prefecturas y, además, aquellas relacionadas con la **defensa jurídica del personal.***

El Servicio, concebido como una Subdirección en Carabineros, establece que esta Subdirección tiene como estructura orgánica:

1. Auditoría general
2. Departamento de Asesoría Legal “J.1”, y
3. Departamento de Defensoría Jurídica “J.2”

Al especificar los “Deberes” su numeral 1 establece la obligación de “formar los procesos criminales y sustanciar las causas civiles en que sean inculcados o interesados directos algún general o coronel de Carabineros” (numeral 1; artículo 7° del Reglamento N°12). A pesar de que esta norma nos hace pensar en una instancia de control o juzgamiento de la conducta funcionaria, no aparece complementada con otras disposiciones del Reglamento, y el contenido que se desarrolla en el articulado posterior está referido a describir una instancia que realiza asesoría jurídica a las diversas unidades de Carabineros, defensa jurídica del personal en tribunales “de fuero común o castrense”. Se detalla además que esta labor de defensa se ejerce frente a la justicia militar, criminal, de Policía Local, Civil y de Menores (Art. N°16 Reglamento N°12). Se precisa luego que esta labor de defensa jurídica se extiende a la cónyuge e hijos beneficiarios de asignación familiar, siempre que no existan intereses contrapuestos con el funcionario o la institución (Art. N°32; Reglamento N°12).

Hay por lo tanto en esta instancia una labor de servicio interno, centrada en la asesoría jurídica y en la defensa de los funcionarios en diversos tribunales. Defensoría jurídica que se extiende a cónyuge e hijos, siempre que el interés de ellos

no vaya contra el funcionario o la institución. No hay aquí una instancia de control, sino más bien una asesoría y defensa al personal, en toda circunstancia o materia.

Código de Justicia Militar

Los funcionarios de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros están sometidos al Código de Justicia Militar, cuerpo normativo que describe un sistema paralelo al Poder Judicial del país, con su propia Corte Suprema o Ministerio Público Militar (Artículo 6° Código de Justicia Militar).

Las penalidades descritas en el Código dan cuenta de lo que se entiende por “Delitos Militares”, entre otros: injuria y calumnia entre militares, la traición y el espionaje y demás delitos contra la soberanía y seguridad del estado, delitos contra el derecho internacional, delitos contra la seguridad interior del estado (desórdenes públicos, rebelión), delitos contra el orden y seguridad del Ejército, contra los deberes y honor militar, insubordinación, contra los intereses del Ejército, contra la propiedad, de falsedad, abandono del servicio, desertión.

Pero, para los efectos del análisis de este capítulo, interesado en los temas de control, es especialmente significativo revisar el Título 2° del Libro Cuarto sobre Disposiciones Especiales aplicables a Carabineros. En estas Disposiciones especiales el artículo inicial del apartado ratifica que son aplicables a Carabineros las disposiciones de este Título y, en general, las que establece el Código de Justicia Militar (Art. 405 Código de Justicia Militar). Continúa el texto penalizando específicamente la “embriaguez en acto de servicio” (Art. 406 CJM) o el “Abandono” de las funciones de vigilancia (Art. 407 CJM), pero luego abunda el texto en describir circunstancias

atenuantes para la deserción y el uso de armas (Artículos 408 a 412 CJM).

Aparece descontextualizado la aparición de un tema tan relevante, como es el uso de armas, en las “Disposiciones Especiales” y sólo a propósito de describir las circunstancias atenuantes, sin que se aborde en detalle la penalización del uso indebido de la fuerza o las sanciones en caso de uso injustificado del arma.

Si bien los artículos 408 y 409 se preocupan de las atenuantes de la deserción, los artículos siguientes dan una amplia cobertura para hacer uso del arma no sólo en situaciones extremas:

Art. 410: Además de las exenciones de responsabilidad establecidas será causal eximente de responsabilidad penal para los Carabineros, el hacer uso de sus armas en defensa propia o en la defensa inmediata de un extraño al cual, por razón de su cargo, deban prestar protección o auxilio.

Art. 411. Estará también exento de responsabilidad penal, el Carabiniere que haga uso de sus armas en contra del preso o detenido que huya y no obedezca a las intimaciones de detenerse.

Esto no obstante, los Tribunales, según las circunstancias y si éstas demostraren que no había necesidad racional de usar las armas en toda la extensión que aparezca, podrán considerar esta circunstancia como simplemente atenuante de la responsabilidad y rebajar la pena en su virtud en uno, dos o tres grados.

Art. 412. La disposición del artículo anterior se aplicará también al caso en que el Carabiniere haga uso de sus armas en contra de la persona o personas que desobedezcan o traten de desobedecer una orden judicial

El Artículo 410 está en línea con las recomendaciones internacionales que contemplan la legitimidad del uso de armas en circunstancias que el agente se enfrente a una situación en que peligre su vida o la de terceros. Distinta es la situación con el artículo 411, eximir de responsabilidad si se hace uso del arma cuando un detenido intenta huir, genera dudas desde el punto de vista de la proporcionalidad. La norma no distingue si el detenido es un peligro para la sociedad o se trata de un detenido por delitos menores; los bienes jurídicos que están en juego son, por un lado, darle eficacia al derecho con la acción policial y, por otro lado, la vida de una persona.

La alusión expresa a “exento de responsabilidad” se convierte en una norma que autoriza o aprueba el uso de armas en dichas circunstancias. Las disposiciones de Naciones Unidas, sólo contemplan la posibilidad de usar armas cuando la fuga del detenido sea una amenaza a la vida del funcionario o de un tercero³, pero dejan claro las limitaciones al uso de la fuerza y la proporcionalidad que se debe exigir, según la gravedad del delito. Luego, observamos también la “generosidad” de la norma al contemplar que, aún cuando los Tribunales determinaran que no había “necesidad racional de usar las armas”, los Tribunales pueden considerar esta circunstancia (el intento de huida) como “atenuante” al momento de definir la pena. También resulta exagerado que esta validación del uso de armas se contemple en casos en que se desobedece una orden judicial (Artículo 412 CJM).

3. Directrices para la aplicación efectiva del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Disposición N°9. Resolución 1989/61 ONU.

EFECTIVIDAD DE CARABINEROS EN SUS TAREAS CENTRALES

1. Efectividad policial en la prevención y persecución policial. Indicadores del desempeño policial

Una de las tareas centrales de las policías en el mundo es la actuación frente al delito, para investigar, detener, aportar pruebas y permitir que los casos lleguen a la justicia. Esta tarea se desarrolla en general por instrucciones de los fiscales, pero se realiza también en casos de flagrancia y en la labor habitual de búsqueda de personas con encargos de arresto o por operativos que permiten la identificación de delitos y delincuentes, sin que existan instrucciones específicas de un fiscal.

La capacidad que tenga el sistema de lograr un mayor porcentaje de delitos que lleguen a condena efectiva es muy relevante por razones de justicia, de disuasión de nuevos delitos y de eficiencia en el uso de los recursos del sistema de justicia criminal.

■ Capacidad de esclarecer delitos

En el caso de Chile, se ha hecho ver en distintos análisis los bajos porcentajes de condena que logra el Ministerio Público, frente a esta crítica la institución responde que el trabajo policial de: aportar pruebas, detenidos, custodia del sitio del suceso, entre otras, es

deficiente⁴. El 2014 se consignaba que sólo el 52% de los delitos de homicidio llegaban a condena; en el caso de los robos violentos se lograba un 10,8% de sentencias condenatorias, en los robos no violentos el logro llega a 5,5% (Plan Nacional de Seguridad Pública. Ministerio de Interior y Seguridad Pública Chile 2014, p. 37).

En cifras actuales, tanto el 2019 como el 2020 confirman una escasa capacidad de aplicar justicia en los delitos que afectan a la población cotidianamente. El reporte estadístico de la Fiscalía Nacional que abarca de enero a diciembre de 2019, da cuenta que, del total de “Términos” aplicados por el Ministerio Público, sólo el **37,8% tiene una “Salida judicial”⁵**; si se observa por delito, el Homicidio logra una judicialización de un 74,5%, pero este delito representa sólo el 0,14% del total de delitos. En delitos masivos que afectan a toda la población nacional los niveles de impunidad son muy elevados; el delito de “Robo” llega a una judicialización de un 12,4% y los “Robos no violentos” alcanzan el 8,7% de casos judicializados.

El año 2020 se presentan condiciones especiales, el número de casos ingresados al Ministerio Público, que venía creciendo año a año, esta vez disminuye producto de una pandemia que paraliza a buena parte del país y con ello permite disminuir la incidencia delictual. Con casi un 10% de menos casos respecto del 2019, el 2020 ratifica la tendencia, esta vez sólo un **42,4% de los casos**

4. Ver por ejemplo:

<http://colegioabogados.cl/fiscalia-nacional-crea-nuevo-manual-primeras-diligencias-carabineros-la-pdi/>

<https://www.latercera.com/politica/noticia/hay-una-cultura-al-interior-de-la-institucion-que-es-muy-compleja-el-crudo-agnostico-del-fiscal-nacional-jorge-abbott-sobre-carabineros/DZL2TIWK2ZFB5B5PZAZQZPO54/>

5. El cálculo se obtiene tomando el dato de términos con salida judicial sobre el total de términos, descartando “Otros Términos” (Boletín 2019 p. 18). La salida judicial incluye las categorías: sentencia definitiva condenatoria, sentencia definitiva absolutoria, sobreseimiento definitivo, sobreseimiento temporal, suspensión condicional del procedimiento, sobreseimiento definitivo 240, acuerdo reparatorio, facultad de no investigar. Por tanto, esta categoría sólo indica que el caso se analizó y se adoptó una decisión judicial. La no judicialización por su parte, agrupa una serie de categorías donde sobre sale el “Archivo Provisional”, en cuyo caso, un fiscal estima que no hay antecedentes y no se realiza ninguna gestión.

tiene “Salida Judicial”, pero en el delito de Homicidio baja la judicialización – respecto de 2019- a un 64,1%. En el delito de “Robo” se llega a un 11,0% y en “Robos no Violentos” un 7,2%.

■ Sentencia definitiva Condenatoria

El porcentaje de casos judicializados sirve como indicador del trabajo desarrollado por el Ministerio Público para procesar casos y definir determinadas derivaciones, sin embargo, lo que busca el sistema de justicia criminal y, sobre todo, la opinión pública, es castigar delitos. En este sentido, observar el **porcentaje de sentencias definitivas condenatorias** es un indicador válido, aún cuando se argumente que una sentencia definitiva absolutoria también es hacer justicia, el hecho es que, si estamos llevando como imputados a inocentes, algo está mal en las instituciones responsables del tema, especialmente las policías. Pero, adicionalmente, si aumentan otro tipo de “términos” a costa de la sentencia definitiva condenatoria, no es precisamente porque el inculpado era inocente; al observar las cifras se advierte que la sentencia absolutoria se da sólo en un 0,87% de los casos, en cambio otros tipos de términos representan más de un 60% en el total de términos.

En estos otros términos destacan: el archivo provisional (archivar el caso por falta de antecedentes), la suspensión condicional de procedimiento, el sobreseimiento definitivo, la facultad para no investigar o el principio de oportunidad. En general estas categorías de términos -distintas de la sentencia condenatoria o absolutoria- se usan para archivar casos donde la investigación no ha tenido capacidad de identificar responsables o, incluso para archivar antes de investigar porque los antecedentes que han llegado a la fiscalía no permiten iniciar una investigación. En este cuadro, las **sentencias definitivas condenatorias sólo llegan a un 39,9% de los casos si es que había un imputado conocido, pero si tomamos el**

total de casos, con o sin imputado conocido, la sentencia definitiva condenatoria sólo se logra en un 23,3% de los casos.

En delitos específicos, el homicidio logra sentencia definitiva condenatoria en el 44,7% de los casos, los robos en un 9,2% de los casos y los robos no violentos en un 4,5% de los términos con salida judicial⁶ (Todos los datos en Boletín anual del Ministerio Público Enero a diciembre de 2020).

Los bajos niveles de logros judiciales en la investigación criminal dicen relación directa con los imputados que ingresan al sistema y las pruebas que aporte el trabajo policial. Del total de casos, sólo el 54,7% tiene un imputado conocido, cifra que llega a 64,0% en homicidios, pero que es de sólo 9,5% para Robos y 8,1% para Robos no Violentos (Boletín Estadístico Fiscalía Nacional Enero a Diciembre de 2020)⁷.

■ Evolución de las cifras delictuales

Las estadísticas de incidencia delictual, publicadas periódicamente por la Subsecretaría de Prevención del Delito, provienen del registro de denuncias y detenidos de ambas policías. A partir de ellas podemos analizar el accionar policial como reacción al delito; adicionalmente, dado que aproximadamente el 95% de estos registros provienen de Carabineros, lo que analicemos es aplicable especialmente a dicha institución.

La evolución reciente de la tasa de denuncias y detenidos parece registrar una baja moderada, pero sostenida de las denuncias a partir de 2015, el 2020 se observa una caída brusca de la tasa, explicable por las condiciones de excepción que ha vivido el

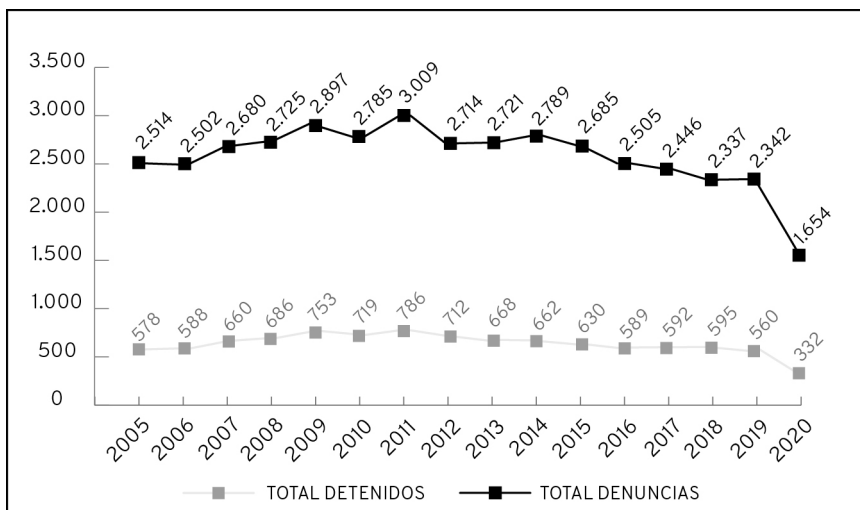
6. Todas las cifras son cálculos propios, ya que el Boletín diferencia con o sin imputado conocido; en este trabajo nos interesa conocer los reales niveles de condena, al margen de las dificultades investigativas.

7. Cifras obtenidas de: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

país. La delincuencia común no pudo operar con normalidad, las circunstancias ideales para cometer delitos comunes se vieron interrumpidas: menos aglomeraciones, calles vacías, las familias en las casas. Todo ello permitió una reducción de los delitos y, también, de las posibilidades de la gente de concurrir a hacer la denuncia.

El gráfico da cuenta de esta evolución.

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DENUNCIAS Y DETENIDOS



**Elaboración propia en base a estadísticas de la Subsecretaría de Prevención del Delito, en: <http://cead.spd.gov.cl/centro-de-documentacion/>

Sin embargo, la sostenida disminución que han mostrado las cifras de casos policiales de la Subsecretaría de Prevención del Delito requiere una corrección. En una mirada más detenida constatamos que la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), nos viene informando cuál es el porcentaje de personas que, habiendo sido víctimas de un delito, sí hicieron efectivamente la denuncia.

Lo que constatamos es que al observar el antecedente de quienes hacen la denuncia, éste viene a la baja. El 2015, un 43,5% de quienes fueron víctimas hicieron la denuncia, el 2019, sólo un 36,4% de las víctimas dicen haber denunciado.

De acuerdo a ello, es posible afirmar que esta supuesta baja delictual no es tal, sino un efecto de la caída en la confianza policial que se refleja en no hacer la denuncia, a pesar de haber sido víctima de un delito.

INDICADOR	2015	2019	VAR% 15/19
TOTAL DENUNCIAS DMCS en frecuencia o N° absolutos	482.585	447.654	-7,2%
PROYECCIÓN EN N° absoluto si se hubiese mantenido la denuncia en 43,5%	482.585	534.971	10,9%

**Elaboración propia en base a estadísticas publicadas en: <http://cead.spd.gov.cl/centro-de-documentacion/tp://cead.spd.gov.cl/centro-de-documentacion/>

Nota: A la fecha de redactar estas páginas la última ENUSC disponible es de 2019, por tanto, este análisis se hace hasta dicho año.

En la tabla se han proyectado las cifras reales de denuncias considerando el porcentaje que ellas representan según la ENUSC; de esta manera, se llega a una proyección de cuánto sería la cifra real si quienes hacen la denuncia entre 2015 y 2019 se mantuvieran en un 43,5%. En base a ello, llegamos a la conclusión que las cifras entre el 2015 y 2019 no han disminuido un -7,2%, sino que **han aumentado un 10,9%**.

■ Cifras del Ministerio Público

Desde el año 1997 el Ministerio de Interior logró recopilar las estadísticas de Carabineros y la Policía de Investigaciones para empezar a informar periódicamente sobre la evolución delictual; durante años, esa fue la principal fuente de información sobre incidencia delictual. Posteriormente, y a partir del año del año 2003, se comienzan a informar los resultados de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), con datos de victimización. Pero la puesta en marcha de la reforma procesal penal y el trabajo de la Fiscalía Nacional permiten consolidar una nueva fuente de información con la publicación del Boletín Estadístico de la institución que permite conocer el total de los delitos y, además, con mayores grados de certeza jurídica, ya que ahora no se depende del parte policial y los hechos quedan clasificados por profesionales del ámbito jurídico.

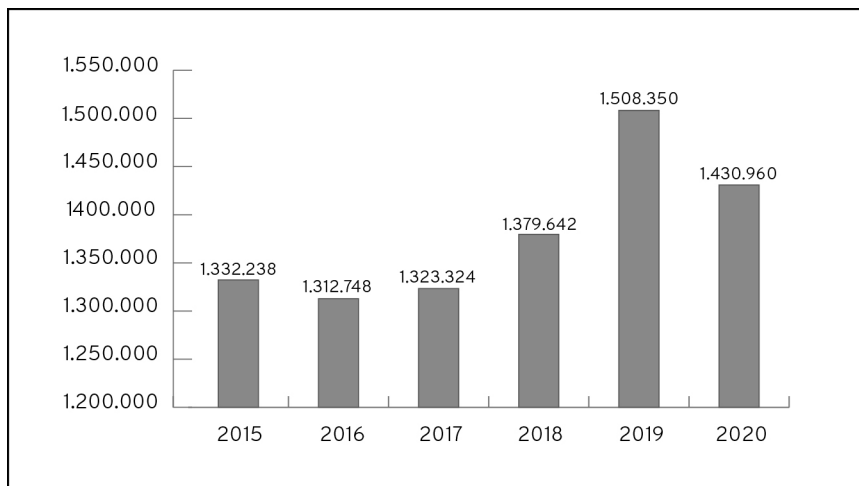
En la actualidad (2020), y en consideración de las limitaciones de las estadísticas de denuncias o casos policiales que informa la Subsecretaría de Prevención del Delito⁸ en base a información de las policías, las cifras de la Fiscalía Nacional resultan más confiables. Por su parte, la ENUSC, ha tenido diversos ajustes metodológicos lo que genera dudas de su comparabilidad entre períodos⁹.

En una mirada a los delitos comunes que informa la Fiscalía Nacional, vemos que el total de Ingresos, luego de un período de estabilidad entre el 2015 y 2017, registra un fuerte incremento los años 2018 y 2019; finalmente, la cifra de 2020 cae bruscamente debido al efecto que generó el confinamiento en la actividad delictual.

8. Las cifras de Delitos de Mayor Connotación Social que informa la Subsecretaría de Prevención del Delito, en base a las cifras de Carabineros e Investigaciones, son parciales porque sólo consideran algunos delitos y éstas dependen de la calificación de un policía sin formación jurídica.

9. Este autor fue parte del equipo creador de la primera Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana y ha podido comprobar que, diversas intervenciones metodológicas, han afectado la comparabilidad de la encuesta entre años.

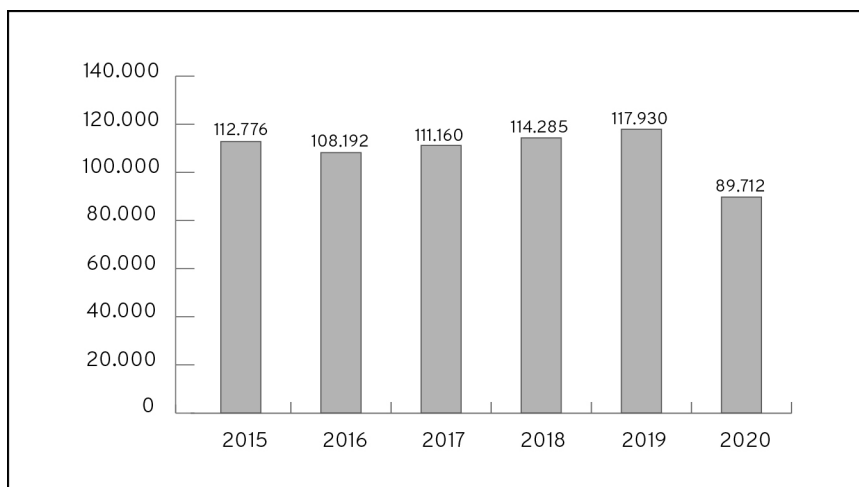
TOTAL INGRESOS POR DELITOS MINISTERIO PÚBLICO



**Elaboración propia en base a Boletines Estadísticos del Ministerio Público

En delito de Robos, se observa un alza continua entre 2016 y 2019, para luego confirmarse la caída el 2020.

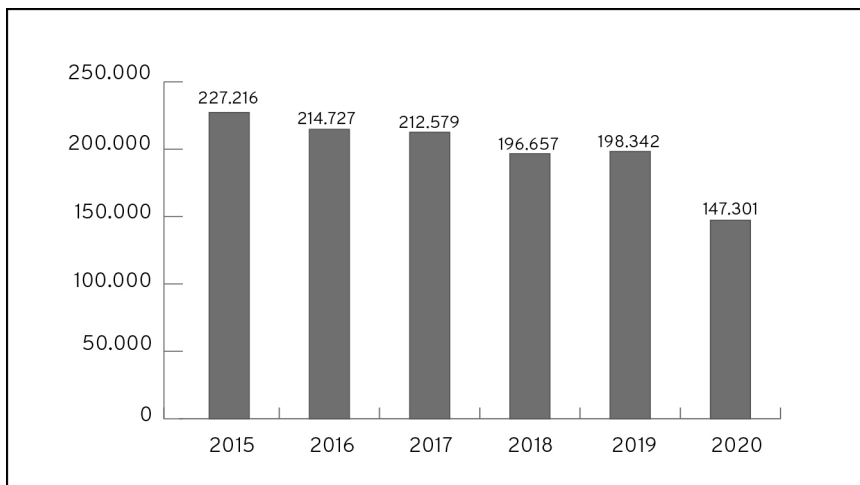
INGRESOS DELITO DE ROBOS MINISTERIO PÚBLICO



**Elaboración propia en base a Boletines Estadísticos del Ministerio Público

Los Robos no violentos se diferencian de las tendencias anteriores y han tenido una disminución constante desde el 2015.

INGRESOS ROBOS NO VIOLENTOS MINISTERIO PÚBLICO

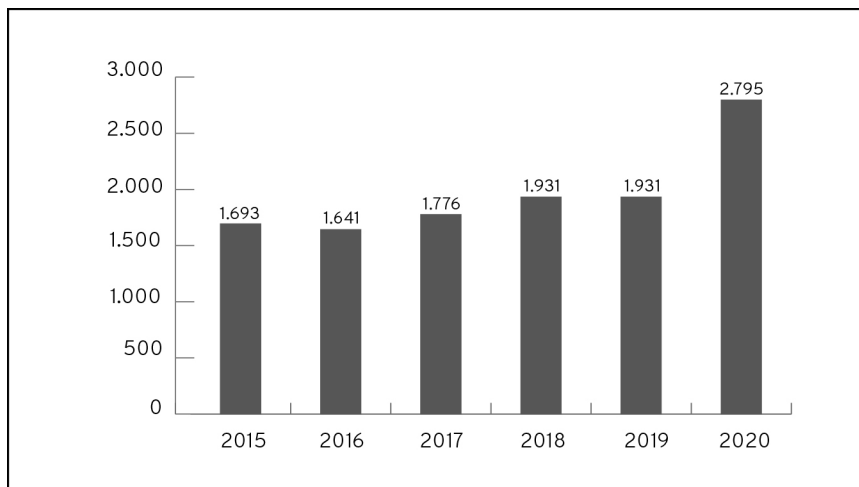


**Elaboración propia en base a Boletines Estadísticos del Ministerio Público

El registro de “**Homicidios**” que publica el Ministerio Público, agrupa distintos tipos delictuales con homicidio, pero también el homicidio frustrado, por tanto, el análisis que podemos hacer se basa, fundamentalmente, en la tendencia o incremento de estos tipos delictuales y, no necesariamente, refleja la cuantía de homicidios efectivos en un año calendario.

Como se observa en el gráfico, los ingresos por este tipo de delitos han venido experimentando un incremento moderado, para luego, mostrar una fuerte alza el 2020, con una variación respecto del 2019 de un 45%.

INGRESOS EN LA CATEGORÍA “HOMICIDIOS” MINISTERIO PÚBLICO



**Elaboración propia en base a Boletines Estadísticos del Ministerio Público

Las denuncias que ingresa el Ministerio Público provienen en general de los partes policiales que entregan ambas policías, lamentablemente, no es posible distinguir en los datos la cifra efectiva de homicidios; sin embargo, resulta evidente que estamos en presencia de un incremento de la violencia delictual.

La confirmación de esta tendencia la manifestó el propio fiscal nacional, Jorge Abbott, quien, en abril de 2021 y en el marco de su Cuenta Pública, advierte sobre el incremento de los homicidios que habrían llegado el 2020 a los **895** casos a nivel nacional con un incremento de un 20% respecto de 2019¹⁰.

Para la actual fecha en que se está cerrando este trabajo (agosto de 2021), vemos que el Boletín del Ministerio Público informa de 1.146 casos de “Homicidio” entre enero y junio de 2021; proyectada esta cifra para todo el año y sabiendo que los segundos semestres

10. Diario El Mercurio, 28 de abril de 2021; <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/04/28/1019301/Fiscal-Nacional-Cuenta-Publica.html>

concentran un mayor número de casos en estos delitos, la tendencia de incremento desde el 2015 se confirmaría, quedando sí, el 2020 como un año excepcional en que, a pesar de la reducción general en los delitos, esta categoría de homicidios u homicidios frustrados tuvo un protagonismo especial.

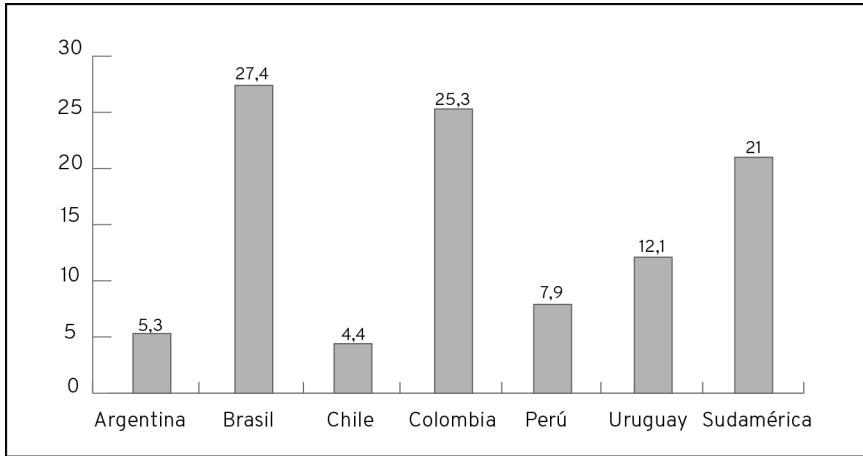
■ Comparación internacional

La idea instalada en el país afirma que Chile no tiene los mismos problemas delictuales de países vecinos y que Chile es un país más seguro. Esta versión tiene una cuota de verdad, pero también una mirada parcial de los datos que no se ha querido abordar.

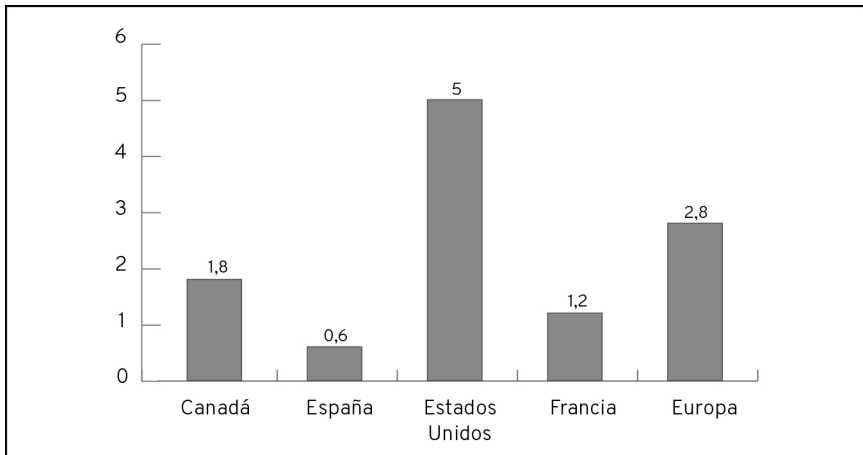
El indicador más usado internacionalmente para comparar la criminalidad entre países es la tasa de homicidios, la ventaja de usar este indicador es que se trata de un delito comparable; esta figura penal describe el terminar con la vida de otra persona de manera intencional y eso es equivalente entre países. Ello no sucede con otros delitos, cuando en Argentina se habla de “Robo o hurto en la vivienda”, no sabemos si están sumando el mismo tipo de casos que sumamos en Chile cuando hablamos de “robo en lugar habitado” o cuando en Colombia se habla de “Concierto para delinquir”, no necesariamente se está dando cuenta de los hechos que se agrupan en Chile como “Delitos funcionarios”.

Así las cosas, compararnos por las cifras de homicidios nos permite saber que hablamos de lo mismo y, adicionalmente, damos cuenta del delito más grave.

TASA HOMICIDIOS 2018 (UNODC)



TASA HOMICIDIOS 2018 (UNODC)



Elaboración propia de acuerdo a antecedentes de: Tasa de homicidios en: <https://dataunodc.un.org/content/data/homicide/homicide-rate>

La comparación en homicidios – en el contexto Sudamericano – efectivamente nos genera tranquilidad, pero a estos datos que nos ofrece la Oficina Contra las Drogas y el Delito de Naciones Unidas, debemos hacerle observaciones:

- La oficina de Naciones Unidas en su reporte -correspondiente al link copiado más arriba- nos dice que los datos provienen de la encuesta sobre tendencias criminales (UN – CTS) que responden las autoridades nacionales de cada país. El último dato disponible en este sitio de Naciones Unidas es de 2018 y consigna 4,4 homicidios por cien mil habitantes, lo que se deriva de 825 homicidios reportados por Chile ese año.
- Actualizando las cifras, con el dato entregado por el fiscal nacional de 895 homicidios el 2020, Chile tendría una tasa de 4,6 casos cada cien mil habitantes. Sabemos, sin embargo, que estas cifras subestiman la real dimensión de este delito, el fiscal nacional se está basando en los casos que ha procesado el Ministerio Público en un año calendario, pero como en homicidio hablamos de casos complejos, es muy probable que queden en el camino un número importante de casos sin resolver en el respectivo año calendario.
- Este escepticismo con las cifras se explica en parte por la imposibilidad de conocer de manera desglosada los delitos que se cometen en Chile, como lo hemos expresado, las cifras del Ministerio Público dejan en una misma categoría el homicidio y el homicidio frustrado. Adicionalmente, este subreporte ha sido investigado en ocasiones anteriores; un trabajo de Catalina Mertz, mostraba que, para el año 2009 el Ministerio de Salud reportaba una tasa de 5,3 casos por cien mil habitantes de “muertes por agresiones”, mientras que la cifra entregada por Chile a Naciones Unidas daba cuenta de 3,7 casos por cien mil habitantes¹¹.
- Si a pesar de lo señalado, se asume que el subreporte también se da en otros países y, por tanto, podemos aceptar la

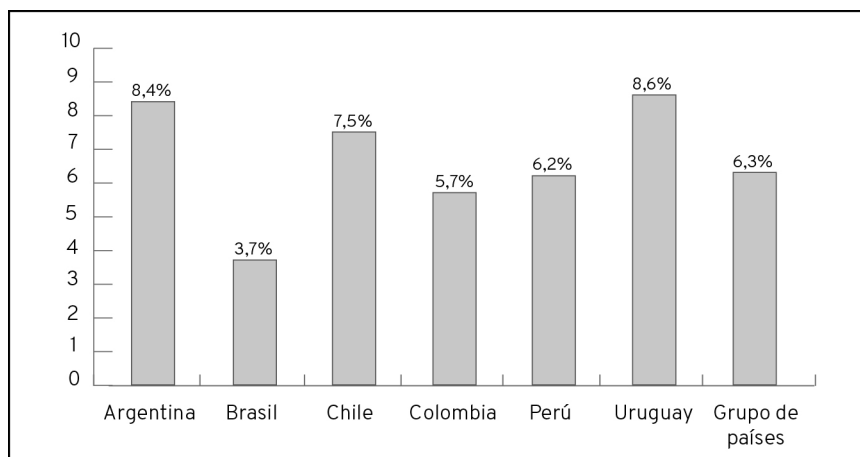
11. Catalina Mertz, Delincuencia en Chile: diagnóstico y propuestas. Estudio de Trasfondo Grupo Res Publica Chile, Capítulo 17. Delincuencia: la principal preocupación de los chilenos. En: <https://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/delincuencia-en-chile-diagnostico-y-propuestas-catalina-mertz.pdf>

comparación; debemos concluir que, si aún si Chile estuviera con mejores cifras que nuestros vecinos, la comparación con países europeos da cuenta de un largo camino por recorrer.

■ ¿Cuál es la situación en otros delitos?

La ventaja que tiene la comparación por tasa de homicidio ha postergado o disminuido la atención sobre otros tipos de victimización. Poner la mirada en esas otras victimizaciones es muy relevante porque se trata de hechos que sí afectan masivamente a la población de un país y permiten definir mejor las necesidades de seguridad que presenta cada país. El impedimento que describíamos para comparar sobre las diferencias de denominación de los delitos entre países, se supera si se aplica una encuesta con denominaciones genéricas e iguales entre países. Es lo que recogemos de Latinobarómetro.

¿HA SIDO UD. O ALGÚN PARIENTE ASALTADO, AGREDIDO, O VÍCTIMA DE UN DELITO EN LOS ÚLTIMOS DOCE MESES?
(SÓLO RESPUESTA “USTED”) 2018

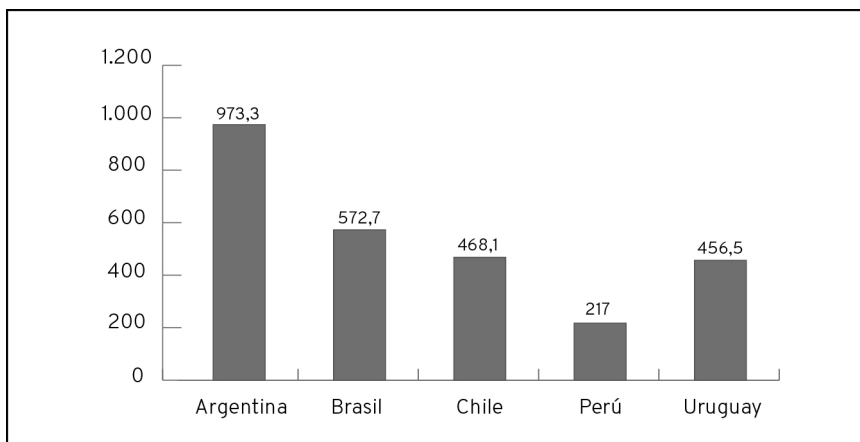


Elaboración propia en base a datos en: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

En el gráfico se reportan algunas cifras más recientes de victimización en delitos comunes para un grupo de países Sudamericanos. Estas cifras ratifican lo que se ha observado en análisis anteriores: cuando Chile debe compararse en delitos distintos del homicidio, ya no es el país con menor incidencia, sino que tiende a ubicarse en posiciones intermedias entre los más victimizados y los menos victimizados. Chile queda ubicado como la tercera más alta tasa de asaltos entre los seis países analizados.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2013 – 2014, dedicado a la “Seguridad Ciudadana con rostro humano”, si bien ratificaba a Chile como un país con menores niveles de violencia grave en la incidencia delictual, muestra también que, en delitos comunes menos violentos, Chile registra altos niveles de incidencia que lo ubican en posiciones intermedias al compararse con otros países Latinoamericanos.

TASA DE ROBOS POR 100.000 HABITANTES 2011

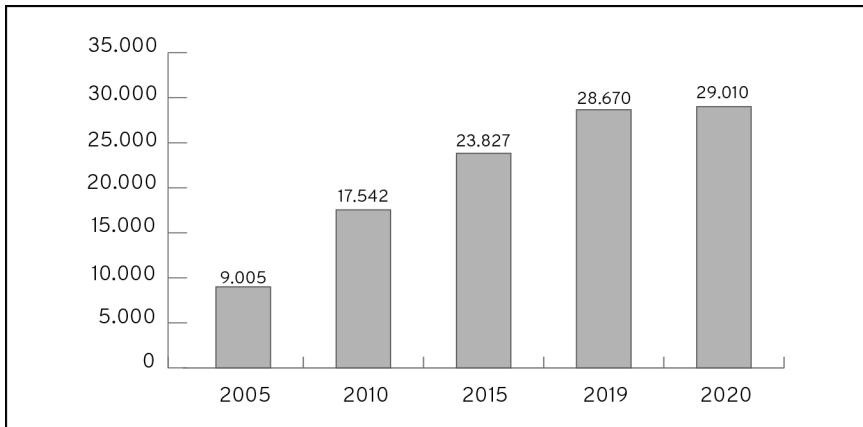


Elaboración propia con datos del Informe de Desarrollo Humano 2013 – 2014 PNUD pg. 57

Tráfico de drogas y violencia

La delincuencia tradicional en Chile, ligada a delitos contra la propiedad, convive en la actualidad con una realidad más oscura de bandas de tráfico de drogas que han instalado en el país un cuadro de mayor peligrosidad.

DELITOS INGRESADOS LEY DE DROGAS. MINISTERIO PÚBLICO



Elaboración propia en base a Boletín Estadísticos Anual; Ministerio Público, distintos años.

Detrás de la estadística presentada como “Delitos por ley de drogas” se agrupan las infracciones que contempla la ley por tráfico, porte o consumo. En general, se trata de procedimientos policiales donde se producen detenciones o investigaciones que llevan a conformar un caso con acusados y delitos asociados. Las denuncias, en este caso, no son significativas y, por tanto, lo que conocemos es producto de las órdenes que genera un fiscal y del trabajo rutinario de las policías; en este sentido, las estadísticas de delitos por ley de drogas son muy parciales y no reflejan las dimensiones del fenómeno en la sociedad.

Un antecedente complementario que nos permite un mayor acercamiento al problema lo obtenemos al escuchar información entregada por la PDI respecto del tráfico de drogas. En el país habría **2.995 puntos de ventas de drogas** y sólo en la Región Metropolitana hay 1.327 puntos identificados¹²

Lo que sabemos con certeza en la actualidad, no por evidencia estadística, sino por la experiencia cotidiana de millones de personas es que, en todos los barrios existen bandas de tráfico de drogas que: trafican, disparan, se apropian de un territorio y generan poder e influencia, sin que las instituciones responsables muestren capacidad para desarticular el fenómeno.

La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2019, pregunta: *“Durante los 12 últimos meses, ¿con qué frecuencia diría usted que suceden las siguientes situaciones en su barrio?”* (sólo categoría **“siempre”**). La primera mención es *“Venta de drogas”* 16,8%, la segunda: *“Escuchar balaceras o disparos”* 10,5%, *“Vandalismo”* 6,6%. Luego aparecen otras opciones de delitos o expresiones de violencia en los barrios.

Anticipábamos en la parte inicial de este trabajo sobre los bajos niveles de esclarecimiento de delitos; del total de *“Términos”* aplicados el 2020 (en el total de delitos), sólo el 37,8% fue judicializado; en Delitos por ley de drogas se llega a un 51,0% de judicialización y 33,5% de sentencia condenatoria. Sin embargo, esta cifra es bastante baja si se piensa que en drogas casi no hay demanda de la población (denuncia), se trata de casos generados por la misma policía y fiscalía correspondiente¹³.

Este apartado entonces, dedicado a la primera labor policial: detectar y perseguir los delitos para su esclarecimiento, nos deja un balance negativo.

12. La Tercera 8 de Junio de 2019 <https://www.latercera.com/nacional/noticia/pdi-identifica-2-995-puntos-venta-droga-pais/691165/>

13. Datos Boletín Estadístico Anual, Ministerio Público 2020.

2. Mantener el orden público

Resulta lógico pensar que el buen funcionamiento de toda sociedad requiere de orden público, con ello nos referimos a las condiciones de desplazamiento de personas y vehículos, funcionamiento de servicios e instituciones y todo aquello que garantice que las personas puedan ejercer sus derechos sin limitaciones. Este valor o condición de orden público debe convivir con la garantía constitucional, establecida en el Artículo 19 de la Constitución N°13, sobre el **“derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas”**. Para hacer compatible ambos valores, el mismo numeral 13 de la Constitución señala: *“Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía”*. Esta norma se complementa con el Decreto N°1.086 del Ministerio de Interior, que en base a esta disposición establece la obligación de: *“Los organizadores de toda reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos al intendente o gobernador respectivo”* (Decreto N°1.086; Art. 2° letras a y b).

La armonización del derecho a reunión con la necesidad de mantener el orden público, no parece estar bien resuelto en el país. Desde lo normativo, llama la atención que el Decreto N°1.086 pueda exigir no sólo la total identificación de quienes organizan, sino también el detalle de quienes harán uso de la palabra en la actividad.

Es cuestionable también que el mismo artículo 2° -ya citado- establezca que *“Las fuerzas de orden y seguridad pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo fijado y con los requisitos de la letra b”* (identificación de los organizadores y detalles de la actividad) y que esto esté establecido sin la necesidad de un pronunciamiento del respectivo Intendente o Gobernador. El pronunciamiento del Intendente o Gobernador se consigna en las letras c y d, pero, por el simple incumplimiento de la exigencia de aviso a la autoridad y detalle de la

actividad, las fuerzas de orden pueden actuar, sin que una autoridad se comprometa en la decisión.

La función de mantener el orden público tendrá siempre complejidades, la relación de las policías en este caso, es con grupos grandes de personas o multitudes que pueden tener como objetivo, precisamente provocar desórdenes como una manera de hacerse escuchar en sus denuncias y demandas. El requisito fundamental para trabajar en restituir el orden público es que la acción policial esté respaldada en una legitimidad legal y en la legitimidad que da una accionar profesional y ojalá en una relación razonable de confianza entre ciudadanía y policía.

Lamentablemente, lo registrado en Chile especialmente en los últimos años (2017 - 2020), da cuenta de una acción poco profesional y una confianza ya perdida de la ciudadanía respecto de Carabineros.

A los antecedentes ya descritos en un apartado anterior en que citábamos información del INDH, podemos complementar con los que informa la Fiscalía Nacional: existen 4.681 causas activas por violencia institucional, ya se encuentran formalizadas 75 funcionarios policiales por delitos relativos a violaciones a los DDHH a las que se suman 22 personas más respecto de las cuales ya se solicitó su formalización (en: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/noticias_det.do?noticiald=18771).

La cantidad de causas que acumula el Ministerio Público en contra de funcionarios de Carabineros, los 460 casos de daño ocular, el episodio del joven lanzado al río Mapocho y múltiples testimonios reunidos por los medios de comunicación, dan cuenta de una falla institucional. Es comprensible que en manifestaciones tan masivas como las vividas el último tiempo, se registren accidentes o procedimientos policiales erróneos, sin embargo, la cuantía de estos hechos y la gravedad de ellos, revelan un comportamiento institucional y no solo errores individuales. Se trata de una institución que estima que el desorden público requiere un castigo

duro, no se entiende el uso de la fuerza como la acción necesaria para disolver o reducir a un atacante, se actúa con el propósito de infligir castigo físico. Eso es lo que muestra la evidencia que se recoge desde distintas fuentes.

3. Proveer asistencia a los que la necesiten

La existencia de la policía y la presencia de ella en todo lugar es algo altamente valorado por la población, los estudios de opinión ratifican algo que parece contradictorio: junto a la crítica hacia la institución, la gente pide más presencia de Carabineros (ENUSC distintos años, Collect 2005).

La presencia de Carabineros no solo es valorada como un instrumento disuasivo del delito, se entiende que la presencia policial mantiene el orden público y es a quien se recurre en cualquier emergencia.

Este rol de intermediación o de autoridad valorada para garantizar la convivencia queda muy bien descrita en estas palabras: *“La policía se interpone y se espera que se interponga, entre voluntades opuestas o intereses en conflicto, en cualquier otra situación que amenace la paz social, arriesgue derechos y garantías o viole las leyes. La policía es un instrumento de poder, cuya intervención produce obediencia por el uso apropiado de la fuerza, siempre que sea necesario en los términos y formas combinados socialmente”*.

Así también al decir: *“algo que no debería estar pasando está pasando y alguien debe hacer algo al respecto en este momento”*¹⁴

La labor de proveer asistencia y ser un servidor público en momentos de emergencia queda grabada en la experiencia de múltiples ciudadanos. En momentos críticos en que hemos estado extraviados, con ocasión de un accidente o en desastres naturales,

14. En: Oliveira J. y Proenca D. “Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial”. Artículo en: www.policiasysociedad.org., Pgs. 235 y ss

recibimos el auxilio de un policía y, ello, por la gravedad de la circunstancia, se agradece y valora de manera especial.

Este tercer ámbito de la labor policial es el menos controversial, cada vez que vemos a un carabinero actuando para un desastre natural, prestando asistencia en un parto de emergencia o, simplemente, prestando auxilio a un enfermo en la calle, entendemos que estamos frente a una función valiosa y así ha sido reconocido por la población nacional.

4. Una cuarta función: Infracciones e inseguridad

Buena parte de aquello que perturba la convivencia armónica en una sociedad no es producto de acciones delictivas ni se origina en el desorden público de manifestantes, se trata de aquellos hechos diversos que se han agrupado en el concepto de **“incivildades”**. Muchas de estas acciones están tipificadas como faltas o delitos menores, pero nos parece relevante distinguirlas y no clasificarlas en los ámbitos ya descritos de las funciones policiales porque tienen una naturaleza diferente.

Entendemos por incivildades, por ejemplo: el consumo de alcohol o drogas en el espacio público, los grafitis, las personas en situación de calle, el comercio ambulante, los ruidos molestos, las pandillas juveniles, riñas entre vecinos, las acciones vandálicas, etc. Se trata de acciones que perturban la convivencia y, en muchos casos, justifican altos niveles de inseguridad en la población; sin embargo, no son hechos que deban abordarse con las estrategias de intervención policial frente a delincuentes, tampoco se trata de manifestaciones masivas a disolver con carros lanza aguas o lacrimógenas.

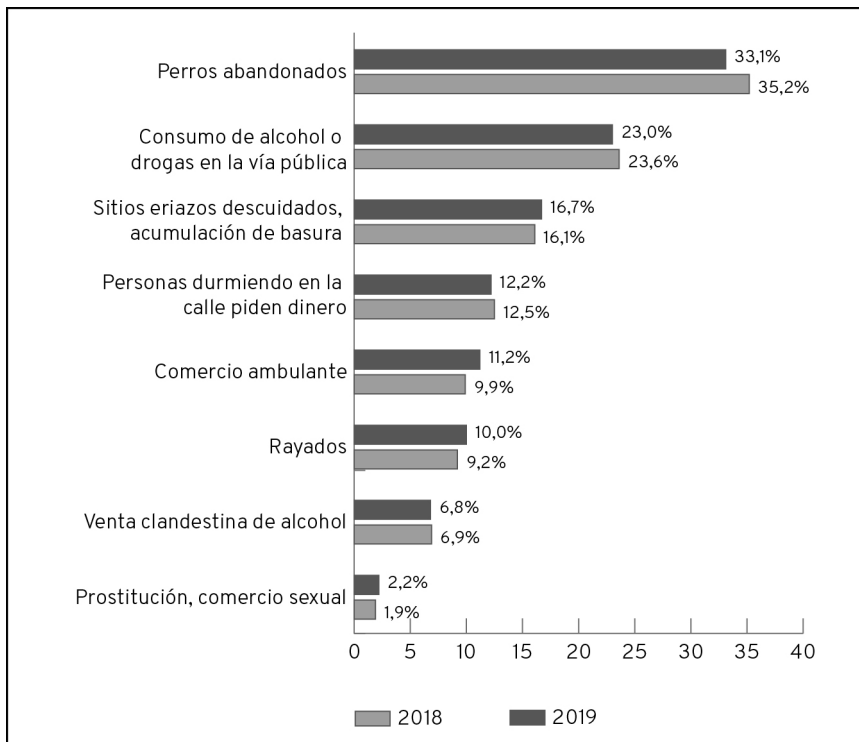
No se trata de un servicio de asistencia con personas que requieren orientación y agradecerán la presencia policial, por tanto, proponemos distinguir esta dimensión del trabajo policial, avanzar

en el conocimiento de este problema y preguntarnos qué tipo de policía se requiere en este caso.

La ENUSC 2015 comenzó a preguntar por una serie de hechos que se agruparon en los conceptos de “incivilidades” o “violencias”. Si bien, la gravedad de los hechos y su origen puede ser muy diferente, lo testeado en estos estudios de opinión nos indica que estos hechos tienen en común la generación de inseguridad en un barrio, la percepción de desorden o abandono, el sentimiento de abandono o ausencia de una autoridad que ponga orden.

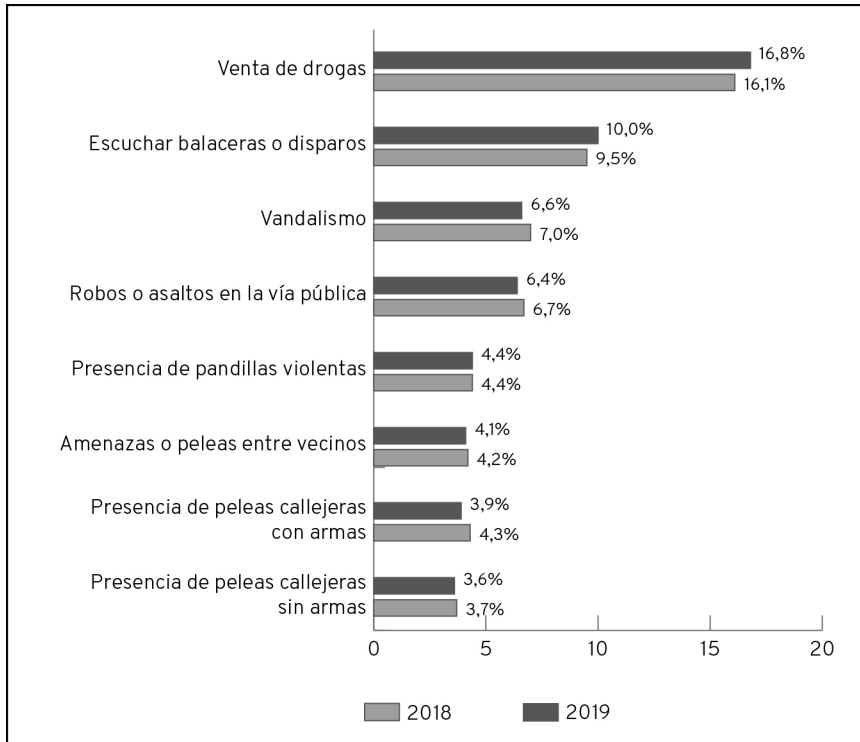
Si se acepta además la ya clásica “*Teoría de las ventanas rotas*” (Kelling 1996), entendemos que los espacios en que se aprecia desorden y deterioro generan una señal de ausencia de cuidado y autoridad y dan paso a la comisión de delitos más graves.

DURANTE LOS ÚLTIMOS DOCE MESES ¿CON QUÉ FRECUENCIA DIRÍA USTED QUE SUCEDEN LAS SIGUIENTES SITUACIONES EN SU BARRIO? SÓLO OPCIÓN “SIEMPRE”
ENUSC 2018 Y 2019 “INCIVILIDADES”



Elaboración propia en base a resultados ENUSC M. Interior y S. P.

DURANTE LOS ÚLTIMOS DOCE MESES ¿CON QUÉ FRECUENCIA DIRÍA USTED QUE SUCEDEN LAS SIGUIENTES SITUACIONES EN BARRIO? SÓLO OPCIÓN “SIEMPRE”
ENUSC 2018 Y 2019 “VIOLENCIAS”



Elaboración propia en base a resultados ENUSC M. Interior y S. P.

Con este tipo de fenómenos convive, en mayor o menor medida, toda la población nacional; mientras la victimización ha fluctuado en los últimos años entre un 25% a un 30% de la población, hay un 80% que percibe que la delincuencia aumentó. Este indicador de inseguridad se genera con la victimización en delitos graves, pero en buena medida, es producto de la vivencia cotidiana de sentirse afectado por acciones que rompen el orden social esperado, que degradan la convivencia y que se perciben asociados a la presencia

de personas violentas y delincuentes que pueden dañarlos a ellos o a su familia.

Sostenemos, que este último tipo de problemas, no puede ser abordado con las herramientas de la persecución delictual, ni es un asunto equivalente al control del orden público o a la labor de asistencia al ciudadano en casos de emergencia. Lo frecuente en estos casos es observar a jóvenes que no son delincuentes y que, en un contexto esperable en la etapa adolescente, prueban límites, buscan emociones o se dejan llevar por dinámicas grupales que tienen en común diversos niveles de rebeldía con el marco normativo del mundo adulto.

Se trata en otros casos de problemas sociales, de precariedad económica y marginalidad que buscan la subsistencia por los únicos medios que han conocido: mendicidad, venta ambulante, prostitución. Por último, se trata también del conflicto natural entre personas, propio de toda convivencia humana.

¿ESTRATEGIAS DE POLICÍA COMUNITARIA?

El origen de estos hechos, sus protagonistas y el tipo de problemas generados son distintos a la delincuencia tradicional. En términos generales, en el mundo estos hechos son abordados con estrategias de policía comunitaria, con distintas denominaciones: policía comunitaria, policía de proximidad, policía orientada a la resolución de problemas o incluso por un Koban, como es el caso de Japón. Lo común a estas estrategias es procurar una relación de cercanía cotidiana entre la policía y el ciudadano, buscar la colaboración ciudadana, darles permanencia a los agentes en un territorio específico, buscar la mediación y el diálogo.

En Chile esto se tradujo en el programa de Carabineros conocido como **“Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”**, comenzó como un plan piloto el año 1998, se aplicó a un grupo reducido de comunas de la RM el año 1999 y logra generar en todo el país la expectativa de una actuación policial cercana y mejores condiciones de seguridad. A partir del año 2000 comienza a sumar en el presupuesto de Carabineros recursos frescos para la implementación de un programa que requería, más personal y más vehículos. Cada año se sumaron más comunas, se levantaba un diagnóstico por cuadrante (normalmente el cuadrante era un territorio amplio que representaba entre el 15% a 20% de la superficie comunal), a partir del diagnóstico se definían las Unidades de Vigilancia Equivalente o UVES que daban cuenta de las necesidades de personal, vehículos y cantidad de rondas preventivas que eran necesarias en cada cuadrante.

El programa ha tenido diversas evaluaciones; el 2007 la Dirección de Presupuesto (DIPRES) encarga una evaluación que encuentra diversas dificultades: el programa no había sido formulado en la estructura de Marco Lógico, lo que complicaba su análisis en el ámbito de eficacia. Al consultar por Componente, estos no contaban con información cuantificable o sistematizada para llegar a conclusiones. Por ejemplo:

- El Componente Patrullajes Preventivos Focalizados: “Información no sistematizada”
- Atención de Procedimientos Policiales: se respondía con el número de denuncias; y sobre tiempos de respuesta: “No se cuenta con esta información”
- Fiscalizaciones: “Información no sistematizada”
- Cumplimiento de órdenes judiciales: “Total 17.042 año 2006: comunas sin déficit 3.199, comunas con déficit de recursos (implementadas antes de 2003) 13.843” (las “comunas sin déficit” son las que tenían implementado el Plan Cuadrante al 2006, se trata de solo 72 comunas del país, ello explica que el cumplimiento de órdenes judiciales sea mayor en las “con déficit”)

Las Conclusiones del informe de Dipres advierten fallas de diseño, no hay relación causa efecto entre el Propósito del programa y el Fin del mismo. Si el Fin habla de reducir la victimización e inseguridad, luego el propósito habla de satisfacer las demandas por servicios policiales, los Componentes no son los adecuados para el Fin del programa y los indicadores de eficacia en realidad están referidos a dar cuenta de las actividades que realiza la institución y no a medir el impacto en victimización o inseguridad¹⁵.

La Dipres vuelve a realizar una evaluación del PCSP, cuyos informes tienen como fecha el 2014. El equipo evaluador valora la importancia

15. Informe Final de Evaluación. Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Carabineros. Junio de 2007. DIPRES.

de contar con un modelo policial que se acerca a estrategias de policía comunitaria, por cuanto ese tipo de trabajo policial ha sido valorado por diversos autores. Se ocupa también esta evaluación de observar el avance del programa en cuanto a comunas incorporadas: 72 el 2007, 150 al 2014, se analizan los déficit observados para cubrir la demanda y se observa que estos déficit podrían reducirse si se emplearan efectivamente los recursos asignados.

Se consigna también que hay diversos recursos que recibe la institución desde los gobiernos regionales o desde los municipios, pero que, sin embargo, no están considerados estos recursos en el presupuesto y no es posible analizar la materia (Resumen Ejecutivo pg. 11 DIPRES junio de 2014).

En indicadores que pueden decirnos más sobre resultados del programa, el informe al analizar “Eficacia” toma en consideración el “*índice de cobertura real*”, indicador que en realidad se refiere a la relación entre la demanda que estimó la institución y los recursos con que se ha contado para satisfacer la demanda. Esto es un 0,86 de recursos disponibles respecto de los estimado.

Se observa la reducción de la victimización a nivel nacional, pero no hay cómo asociar la implementación del Plan Cuadrante con esta reducción. Al medir “calidad” se toma la misma ENUSC, para explicar que, al analizar la valoración de la labor policial, entendido como el porcentaje de personas que mencionan a la policía como razón para no denunciar, se registra un 31,2% de menciones el 2010; y luego un 36,4% el 2013.

En definitiva, a pesar del tono moderado del informe, no se encuentran antecedentes que indiquen logros objetivos del programa en variables relevantes: victimización, percepción de seguridad o valoración de la institución¹⁶.

16. DIPRES, Ministerio de Hacienda. Informe Final Corregido. Evaluación Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Julio de 2014

Evaluación externa del Plan Cuadrante

El año 2012, por encargo de la Subsecretaría de Prevención del Delito, la Fundación Paz Ciudadana realiza una evaluación del Plan Cuadrante para sistematizar la implementación del Plan, detectar nudos críticos y formular recomendaciones. Entre las conclusiones se da cuenta que no se advierten efectos del Plan Cuadrante en las comunas analizadas; se consigna que el modelo de gestión, entendido como: las actividades, administración de recursos y objetivos se aplican de igual modo en comunas con Plan Cuadrante como en comunas donde aún no se implementa el Plan.

En análisis más específicos se advierten problemas de gestión, se ratifica lo encontrado en el informe de DIPRES, en cuanto a que: *“no existe información empírica para comprobar eficacia y eficiencia del Plan Cuadrante, al menos la evidencia que se ha tenido a la vista demuestra que este aspecto no ha cambiado”* (Informe Final. Principales Resultados y Recomendaciones. Fundación Paz Ciudadana. Página 43. Noviembre de 2012).

Los análisis realizados en los primeros estudios citados, como en el recién mencionado, confirman que, no obstante haber generado altas expectativas, el Plan Cuadrante ha sido una iniciativa unilateral de Carabineros, no coordinada con los municipios o la comunidad y que, en definitiva, no ha demostrado logros en los diversos indicadores revisados. No ha existido en términos reales una estrategia de policía comunitaria. El Plan, en líneas gruesas: solicitaba año a año recursos especiales para la implementación del Plan en nuevas comunas, las comunas elegidas eran subdivididas en cuadrantes y se asignaba a cada cuadrante un número de funcionarios y vehículos acordes a las necesidades del cuadrante, con ello se implementaban patrullajes preventivos o reuniones con la comunidad. No había más allá de esto una metodología específica de policía comunitaria, el personal no recibió una preparación especial para esta estrategia, no se advertía diferencia en comunas

con o sin Plan y, finalmente, no se pudieron comprobar resultados atribuibles al Plan.

SÍNTESIS DE LA PRIMERA PARTE

El análisis realizado en esta primera parte da cuenta de importantes déficits en la gestión policial que realiza Carabineros y en los logros que debe mostrar en sus funciones centrales.

Apreciamos una institución que parece valorar más su rol de control del orden público que su labor de servicio a la comunidad; su formación militar y sus actuaciones reflejan sesgos que se observan en la menor evaluación positiva de los jóvenes y de los sectores más pobres de la población.

Quienes han tenido contacto con la institución tienen peor valoración; ya hace 15 años se advertían problemas de probidad hasta llegar a niveles extremos con los acontecimientos del denominado “pacogate”.

La institución no logra mostrar resultados satisfactorios en la persecución del delito, las cifras de impunidad son altas y, todo ello, ocurre con una institución que representa un gasto muy significativo en el Presupuesto Nacional de cada año.

En materias de orden público, no solo no se ha logrado controlar la destrucción y saqueo en el contexto de protestas legítimas, sino que, más grave que aquello, tales circunstancias derivaron en altas cifras de atropello a los DDHH, que han despojado de legitimidad legal a la institución policial.

Todas estas falencias se observan en una institución lejana a la ciudadanía y sin un control efectivo de las autoridades civiles. Una institución que registra un sistema normativo y de control

autárquico, de defensa corporativa y absolutamente discrecional, ya que, el mando más que las normas, es el que determina si alguien es sancionado y, por tanto, define en la cultura institucional cuál es el comportamiento aceptable: solo es necesario la lealtad con la jefatura para desarrollar la carrera funcionaria.

Todo lo analizado explica que una institución que ocupó por años las primeras posiciones en valoración ciudadana hoy muestra apenas un 17% de aprobación. La acumulación de factores produjo un quiebre, a nuestro parecer definitivo, entre la población y Carabineros; no es razonable pensar que esta institución pueda desarrollar un trabajo adecuado las próximas décadas si no cuenta con niveles mínimos de legitimidad en la población.

CONDICIONES PARA LA CREACIÓN DE UNA POLICÍA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE

Reformar o refundar

Lo expuesto hasta aquí da cuenta de fallas institucionales que no son coyunturales, se vienen manifestando de diversas maneras en las últimas décadas, se trata de fallas graves que incluyen problemas de: excesiva autonomía respecto del poder civil, bajo nivel de efectividad policial en el esclarecimiento de delitos y en el control de focos delictuales peligrosos (narcotráfico), problemas de probidad, gasto público elevado, serias violaciones a los Derechos Humanos, entre otros.

A propósito de este ambiente de crisis en Carabineros el tema de la reforma a Carabineros está puesto en la agenda pública con cierto carácter de urgencia. En algunos casos se habla de modernización, en otros de reforma o refundación. En el presente trabajo se argumenta que los diversos cambios que se estiman necesarios, conforman la aspiración de una nueva policía en el país, una policía civil. No parece tener sentido llevar a cabo un conjunto de modificaciones complejas y profundas que generan un nuevo producto y no se cambie la “marca” que aparece agotada para gran parte de la población nacional.

Las propuestas que se desarrollan tienen presente lo ya avanzado en trabajos anteriores y los acuerdos del “*Consejo de Reforma a Carabineros*”, constituida en noviembre de 2019, que contó con la participación de académicos de diversas universidades. Sin embargo, el Consejo impulsado por el gobierno muestra un marcado

acento en temas administrativos y de control en la institución, dicha perspectiva -aunque necesaria- no da cuenta de la profundidad del problema. La aspiración de este trabajo es realizar un aporte en el diseño de una nueva policía, colocando en la discusión opciones concretas sobre sus funcionalidades, formación de los efectivos, principios y la relación de un cuerpo policial con las autoridades civiles a las que debe estar subordinado.

Naturaleza del trabajo policial y necesidades del país

La vida en sociedad nace por la necesidad humana elemental de protección y colaboración como una condición indispensable para el desarrollo de las personas. Sin embargo, la convivencia inevitablemente producirá el choque de intereses diversos, concepciones de vida y desencuentros por los más variados motivos. Surge así el conflicto, y para abordar el conflicto y permitir una convivencia aceptable las sociedades desde tiempos inmemoriales han desarrollado instituciones que regulan y ejercen poder en las sociedades humanas.

A las leyes y normas generales de convivencia, se han sumado estructuras encargadas de hacer justicia, luego, y para darle efectividad a la ley, se han creado cuerpos armados que llamamos policías. La creación de estos cuerpos armados supuso a través de la historia alejar a los militares de labores de seguridad en los estados, se reconocía una función diferente en donde no había enemigos, sino ciudadanos, sujetos en igualdad de derechos, con los cuales se convive cotidianamente.

Las funciones de la policía se inscriben en tres ámbitos de actuación¹⁷:

- i) Prevenir y detectar delitos

17. Osse, A. (2007): Entender la Labor Policial: Recursos para activistas en Derechos Humanos. Editorial Amnistía Internacional. Madrid 2007.

- ii) Mantener el orden público
- iii) Proveer asistencia a los que la necesiten

La labor de prevención en el caso de la policía se desarrolla normalmente gracias al efecto disuasivo que ella provoca en sus labores de vigilancia y presencia en el espacio público. En sus funciones de investigación, arresto y esclarecimiento de delitos, si bien se está ejerciendo una facultad persecutoria, se trata de un trabajo que redundará en inhibir algunas acciones delictuales y, por consiguiente, prevenir también nuevos delitos. En todas estas acciones la policía es el agente que representa al estado, allí donde debe prevalecer la convivencia bajo los criterios del derecho.

En su segunda función, la policía debe desarrollar su labor más controversial en cualquier país del mundo. Se espera su intervención en situaciones de aglomeraciones humanas en el contexto de espectáculos o eventos masivos y más típicamente, en el contexto de manifestaciones de protesta. Se debe enfrentar a ciudadanos conscientes de sus derechos, que no son delincuentes y, por tanto, no tienen motivos para huir. Deben abordar situaciones en que la masa ciudadana se encuentra irritada por algo que consideran injusto o por no sentirse escuchados por las autoridades. Para esas personas la policía representa al estado y enfrentar a la policía es la forma más clara de descargar su descontento; finalmente, el acto de desobediencia y de ruptura del orden público es lo que busca el manifestante para que su protesta sea escuchada.

En su tercera función, la policía logra la mejor interacción con el ciudadano; en estos casos no hay conflicto y la orientación o ayuda que entrega el policía, muchas veces en situaciones de emergencia, será agradecida y reconocida por toda la comunidad.

Buena parte del prestigio de Carabineros proviene de este rol de apoyo a la comunidad, las imágenes de un carabinero rescatando a personas en catástrofes naturales, en la urgencia de un accidente y en múltiples gestos cotidianos, permiten que una sociedad funcione mejor y el público así lo reconoce.

El problema se nos presenta en los otros ámbitos de actuación, sobre los cuales hemos presentado antecedentes en los apartados anteriores. Dicho ahora en positivo ¿Cuáles son las necesidades que tiene el país en materia policial?

1. IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DEL PAÍS Y LA POLICÍA QUE SE BUSCA

La revisión de necesidades y respuestas institucionales (abusando tal vez de la presentación de datos) ha querido demostrar que la crisis actual de Carabineros (2021) no es un fenómeno puntual que tenga su origen en el “Estallido Social”. Los antecedentes demuestran que las críticas centrales que se hacen a la institución se arrastran por décadas y que los niveles de desprestigio institucional -en todos los planos- son demasiado importantes y demasiado profundos como para resolverse con reformas administrativas, dispositivos nuevos de control y medidas similares.

Chile está enfrentado a un proceso de cambios profundos. En distintos planos, se espera algo más que una “*reforma*”; lo que se busca es ver una institucionalidad nueva. Entusiasmarse con el nacimiento de una institucionalidad que nace en el siglo XXI y para el siglo XXI, se quiere dejar atrás las huellas autoritarias que han resuelto de mala manera los momentos de crisis en la historia del país (Pacificación de la Araucanía (1862 – 1883), crisis del parlamentarismo (1891 – 1925), Golpe de estado de 1973, entre otros).

Uno de los elementos que frenan la idea de imaginar una nueva policía para Chile es la valoración que muchos hacemos sobre cierta tradición de orden y legalidad que ha existido en Chile. Esta visión, aunque relativa, tiene algo de verdad y nos parece importante que en un país prevalezca el respeto a la ley y la identificación con procedimientos institucionales en nuestra convivencia. Puede ser que se afirme que este apego a la

legalidad es gracias a la autoridad fuerte que se ha impuesto en los momentos de crisis del país, y puede argumentarse que este apego al orden y la legalidad se le debe en parte al funcionamiento de un cuerpo policial de carácter militar, como es Carabineros de Chile.

Pero esta lógica argumentativa ya no se sostiene en el Chile actual; lo que se observó en el contexto del estallido social es que las generaciones que no vivieron la dictadura, no se atemorizan con la presencia de militares o carabineros fuertemente armados en las calles. Vivimos en un contexto democrático, muy diferente a los tiempos de dictadura y la fuerza pública para imponerse necesita grados mínimos de legitimidad social. Es posible sostener que en el largo plazo lo que se recordará entre los principales efectos del estallido social será el cambio constitucional y el nacimiento de una nueva institución policial en el país.

1) *Aumento de la capacidad investigativa y de resolución de casos*

Se dio cuenta en apartados anteriores del déficit en la resolución de casos de acuerdo a los antecedentes de la propia Fiscalía Nacional; en ellos se consigna que sólo un 37,8% de los casos logra ser judicializado, y que, en delitos de Robos, apenas se llega a un 11,0% (Boletín Min. Público 2020). Se trata de una tarea conjunta de las policías y las fiscalías que no está teniendo el resultado que se esperaría. En Carabineros se observa una política estratégica para concentrar esfuerzos en casos emblemáticos, de alto impacto comunicacional. Se logra en esos casos ver a una institución profesional, que investiga y da con los responsables. Ejemplo de ello fue el caso del atentado a la estación Escuela Militar del Metro, ocurrida el 2014, en

esa ocasión, en cuestión de días Carabineros da con los responsables, mostrando sofisticados análisis del uso de la tarjeta Bip y análisis de ADN. No obstante, se observa una gestión investigativa limitada a estos casos de alta repercusión pública; las cifras de casos no resueltos, dan cuenta que este tipo de investigaciones no se desarrollan en la mayoría de las causas.

La labor investigativa – científica, está presente en Carabineros a través de LABOCAR, organismo que tiene el carácter de Departamento de Criminalística, con 15 laboratorios a nivel nacional y un total de 467 funcionarios¹⁸. El número de funcionarios da cuenta de una capacidad limitada para procesar evidencia, los antecedentes que tenemos al alcance en este trabajo muestran sólo a funcionarios de Carabineros, no se conoce la presencia de profesionales científicos ni la supervisión de organismos especializados oficiales.

Una limitante importante para la investigación especializada en Chile es el atraso en legislar e implementar medidas fundamentales como un Registro Nacional de ADN. La ley que creó el Sistema Nacional de Registro de ADN N°19.970 fue promulgado el 2004 y recoge sólo antecedentes de imputados, condenados, víctimas y desaparecidos. No existe por tanto la posibilidad de confrontar evidencia genética de personas que no hayan sido registradas por un caso anterior.

Entre las dificultades que se han arrastrado por décadas está la ausencia de colaboración entre las instituciones del sistema de justicia criminal; ejemplo de ello ha sido el dilatado esfuerzo en la creación del Banco Unificado de Datos (BUD). Con este proyecto se buscaba que las bases de datos

18. <https://www.24horas.cl/nacional/24-horas-en-labocar-la-alternativa-cientifica-en-busqueda-de-la-verdad-2159123>

de cada policía, del Poder judicial, de Gendarmería y otros organismos pudiesen ser consultados o compartidos entre las instituciones y, de ese modo, facilitar la investigación criminal y evitar cometer errores. Sin embargo, el proyecto encontró fuertes resistencias por la renuencia de las instituciones a liberar la información hacia las otras instituciones. Del inicio formal del proyecto en el 2013, recién en el 2020 se informa que está disponible el BUD en sus funciones analíticas y operativas. Ello significa hoy que 9 instituciones del sistema están compartiendo datos: Poder Judicial, Registro Civil, Ministerio de Justicia, Sename, Gendarmería, Carabineros, Policía de Investigaciones, Fiscalía Nacional y Subsecretaría de Prevención del Delito. No se conoce una evaluación o estimación del impacto que ha tenido la puesta en marcha del sistema en la investigación, resolución de casos y detección de imputados.

La percepción de impunidad se ha instalado en Chile especialmente por la acción del narcotráfico en casi todos los barrios del país. Más arriba se daba cuenta sobre las cifras entregadas por la PDI, con antecedentes de alrededor de 3.000 puntos identificados a nivel nacional con tráfico de drogas (2019). El reconocimiento de estos antecedentes da cuenta de una incapacidad grave de ambas policías y del Ministerio Público. La gente lo dice y la policía lo reconoce: hay muchos puntos **-identificados-** de venta de drogas, pero no se ha tenido la capacidad de reunir pruebas, detener e intervenir en dichos lugares. En los últimos años los fenómenos de balaceras, guerrillas entre narcos, territorios impenetrables, asesinatos entre bandas rivales, etc; se han hecho habituales y el sistema no tiene la inteligencia y despliegue necesario para cumplir su labor. Se señalaba en alguna reunión que *lo peor no es que cuando ocurren estos hechos la policía no llegue, lo peor es cuando la policía está presente y ese tipo de hechos ocurren de igual forma.*

Esta apreciación surgía a propósito de la intervención realizada al barrio La Legua de la comuna de San Joaquín; la intervención consideró – aparte de una gran inversión social- la presencia de Carabineros en diferentes puntos del barrio, no obstante, las balaceras y el narcotráfico continuaron durante ese período (2012 a 2018).

En síntesis, en materia de persecución penal, el país requiere entre otras iniciativas:

- Mejora sustancial de la capacidad investigativa, con uso de tecnología adecuada, en coordinación con diferentes instituciones y con una acción decidida de tolerancia cero al tráfico en pequeña o gran escala. No es razonable que el país conozca -y las policías conozcan- dónde se venden drogas y la situación se prolongue por años en los mismos puntos, sin resultados; no es razonable que se custodien narco funerales, se presencien balaceras, fuegos artificiales y no se obtengan resultados.
- Fortalecimiento del Ministerio Público con personal especializado de asesoría científica para la investigación. Definición de metas de gestión en las policías y fiscalías, cuyo cumplimiento esté ligado a incentivos y reconocimiento en la carrera funcionaria.
- Nuevo sistema de inteligencia en el país, con autoridad suficiente para concentrar información estratégica de todo tipo de fuentes de información, que permita prevenir y detectar delitos, organizaciones criminales y actividades terroristas. Institución que, junto a su autoridad, esté supervisada de manera estricta para garantizar el pleno respeto a la ley, la libertad y derechos de las personas.
- Marco legal adecuado para la gestión coordinada de los recursos del sistema de seguridad privada con los cuerpos policiales del país. Los guardias o vigilantes

empleados en empresas privadas superan los cien mil, junto a ello, existen vehículos, cámaras y diversos dispositivos tecnológicos que usa cotidianamente la industria. Se propone dotar a las policías de la autoridad legal para utilizar personal o medios tecnológicos de la industria privada, en casos de emergencias, persecuciones o investigaciones específicas. El principio que fundamenta una disposición de este tipo es el interés general por sobre el privado, pero también, el beneficio que reporta al mundo privado el logro de mayores grados de seguridad en cualquier ciudad del país¹⁹.

- En delitos contra la propiedad: todo tipo de robos, asaltos y hurtos, el país tiene cifras elevadas. En estos y otros delitos, ha existido la tendencia al populismo penal; se han agregado circunstancias agravantes y aumentos de penas, pero ello no inhibe la acción delictual. Lo que sí inhibe es el aumento de las posibilidades de ser atrapados y ello es labor policial y de los fiscales. En Chile opera un amplio mercado informal de artículos robados, una estrategia de focalización en el delito de receptación, en coordinación con otras instituciones, debiera redundar en la reducción de los robos y hurtos. Hasta ahora se han observado campañas u operativos específicos, pero no hay una política articulada en función de este objetivo.

19. La legislación sobre seguridad privada se ha modernizado en el último tiempo, se promulgó por Decreto el Manual Operativa sobre Seguridad Privada N° 42.719, de julio de 2020, que regula a la seguridad privada; sin embargo, la propuesta busca que las policías tengan la facultad de utilizar recursos y coordinar al sistema en función de investigaciones o procedimientos específicos.

2) *Seguridad ciudadana es seguridad a escala humana*

Con este título nos referimos a la necesidad de contar con una policía que sepa actuar frente a delitos menores, faltas, conflictos vecinales y lo que en general hemos denominado incivildades.

Este tipo de hechos son cotidianos, más frecuentes que los delitos comunes, reúnen una amplia variedad de conductas y, en unas pocas comunas del país, – de altos recursos- son abordados con funcionarios de seguridad municipal, que si bien, no cuentan con preparación para ello, logran generar cierto reconocimiento cuando se cuenta con ellos. En tanto, el 80% del país no tiene respuesta.

Esbozaremos en las propuestas un modelo y las condiciones para contar con un ‘*Policiamiento*’ o estilo y preparación de los policías al generar respuesta a estos problemas sociales y de seguridad.

3) *El desafío del Orden Público*

La Cuenta Pública 2020 de Carabineros informa que en el período del 18 de Octubre al 31 de Diciembre de 2019 se registraron 8.957 eventos, entre los que se incluyen: desórdenes, saqueos, daños, incendios y otros. Este registro supera 100 veces lo que se registra en un período así de breve de un año normal, pero nos permite cuantificar las necesidades de control del orden público que puede tener cualquier ciudad.

El registro que presenta Carabineros es una mirada parcial; el recuento se refiere sólo a hechos negativos, delitos o faltas, pero la labor policial excede por mucho ese tipo de hechos. Lo cierto es que el trabajo policial no se limita a la actuación en ese tipo de infracciones, también se requiere la presencia policial para resguardar a los manifestantes,

desviar el tránsito, evitar otros daños, dialogar o calmar los ánimos, si ello es posible.

Cualquier sociedad democrática que quiera hacer respetar los derechos de unos por manifestarse y los derechos de otros por seguir con sus actividades normales o la necesidad de que los servicios de una ciudad funcionen, requiere el uso de la policía para intentar hacer compatibles los derechos de todos.

Como se explicaba en capítulos anteriores, la labor de intervenir en manifestaciones es la más compleja para la policía en cualquier país del mundo. Deben interactuar con personas que ejercen su derecho a manifestarse y que intentarán sobrepasar el orden público para hacer más visibles sus demandas. La policía debe respetar el derecho a manifestarse, pero debe -en un juego confuso- frenar toda conducta que vaya más allá de lo permitido y afecte al resto de la sociedad.

Los grupos más radicales buscarán además la confrontación directa con la policía, ello lo harán porque no están de acuerdo con las limitaciones impuestas o porque la policía representa un sistema que rechazan. Se trata normalmente de una confrontación violenta, pero sin las armas de un delincuente por parte de los manifestantes y con una reacción policial que debe contener, reprimir, amedrentar, inhibir o reducir, y todo ello, sin causar daños permanentes o más allá de los estrictamente necesarios. En los antecedentes presentados en la parte inicial del texto hay ejemplos de sobra para demostrar que Carabineros no está preparada para esta labor. Se requiere por tanto otra formación, otra mentalidad, niveles superiores de control emocional, tácticas inteligentes, condiciones físicas adecuadas, estricto apego a los Derechos Humanos, comprensión de su rol en democracia. Todo ello requiere

otra formación y cultura institucional, temas que se abordan en la propuesta sobre formación policial.

4) *Labor de servicio a la comunidad*

Se trata en este caso de una exigencia de competencias no tan complejas como en las áreas anteriores, Carabineros ha demostrado buenos logros de reconocimiento cuando desarrolla esta labor de orientación, asistencia en emergencias, apoyo ciudadano en la vida cotidiana. Su formación generalista, que incluye una diversidad de temas, es oportuna en estos casos: puede entregar primeros auxilios, proporcionar información de calles, o sugerir primeras medidas en emergencias.

El desafío en esta área está en preguntarnos cuáles y cuántas son esas múltiples necesidades de servicio a la comunidad y hasta qué punto es pertinente concentrar horas hombres de policía en estas funciones. Antecedentes de Conaset nos indican que el 2019 se registraron 89.983 accidentes de tránsito con 1.617 casos de pérdida de la vida²⁰; ello significa 246 accidentes diarios, normalmente concentrados en las ciudades principales, allí donde también ocurren los delitos y las manifestaciones. A ello se suman las emergencias médicas en la vía pública, los incendios y las múltiples y diversas incidencias cotidianas. No es posible cuantificar el trabajo detrás de esta área, pero con la mirada rápida de lo descrito, y teniendo en cuenta las necesidades que son efectivamente policiales, resulta aconsejable que todo municipio con población superior a 100.000 habitantes (55 comunas del país) cuenten con personal financiado por el estado, que, en proporción a la población de cada comuna,

20. <https://www.conaset.cl/programa/observatorio-datos-estadistica/#::~:~:text=Durante%20el%20a%C3%B1o%202019%20se,fallecidos%20informados%20el%20a%C3%B1o%202018.>

disponga de un contingente de funcionarios preparados para liberar – aunque sea parcialmente- a la policía de estas funciones.

Esto no significa desligar a Carabineros de este tipo de funciones, sin embargo, resulta aconsejable que, en paralelo a la formación de una nueva policía nacional, se comience a desarrollar un tipo de **Agentes Municipales**, especializados en la atención de accidentes y emergencias, como las mencionadas.

Para evitar que esta opción se transforme en una fuente de desigualdad entre comunas, esta agencia municipal debe ser provista desde el nivel central o regional, con estrictos criterios de equidad en la distribución de los recursos. En base al volumen de este tipo de casos en cada territorio y otras consideraciones demográficas o sociales.

La razón principal para justificar el desarrollo de esta agencia municipal de emergencias y seguridad tiene que ver con las especialidades que deberían abordar: en general, asistencia en accidentes, conflictos vecinales y emergencias, situaciones que no requieren la misma preparación que quien se forma para abordar el delito o controlar el orden público, principalmente.

Destinar personal de una policía nacional, de alto nivel de preparación, distrae funcionarios de una labor muy especializada y más compleja que ha costado años de formación. En el caso de la opción por instaurar una **‘agencia municipal’** o **‘brigada de emergencias’**, tenemos ya un contingente de funcionarios municipales, de las áreas de Emergencia, Salud, Tránsito u Obras municipales, con niveles importantes de experiencia que facilitan iniciar esta modalidad de servicios.

Características generales de una nueva institucionalidad policial

- a) **Nueva institución nacida en democracia:** El sólo hecho de aparecer como una nueva institución que no carga con las graves acusaciones que hoy día afectan a Carabineros genera una oportunidad de encuentro de la ciudadanía con la policía. Aún cuando imaginemos que buena parte de los funcionarios de Carabineros integren luego la nueva institución policial la gente entenderá que hay algo distinto, que se está proponiendo un nuevo trato en que el ciudadano puede concederle autoridad a un cuerpo policial porque este nace precisamente porque la ciudadanía lo ha pedido.
- b) **Policía uniformada, con formación profesional, de carácter no militar.** Dependiente del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, sujeta por tanto a las autoridades civiles y que enmarca sus objetivos de acción del ámbito de seguridad pública a una Política Nacional de Prevención y Seguridad Pública, sancionada por los tres poderes del estado.
- c) **Policía nacional, con estrategias descentralizadas** que le exigen seguir instrucciones del Gobernador regional (en el entendido que el delgado presidencial para la región debiera desaparecer) y acordar estrategias específicas con los alcaldes de cada localidad. Para hacer efectiva esta dependencia y coordinación con las autoridades de los niveles regionales y comunales, dichas autoridades tendrán participación en los procesos de evaluación de la institución y su oficialidad; evaluación que debe influir en la carrera funcionaria, incentivos y promociones que se definan.
- d) **Estructura administrativa y presupuestaria a cargo de funcionarios civiles del Ministerio de Interior y**

Seguridad Pública, con participación minoritaria de personal policial. De igual manera, en otras áreas o unidades de apoyo (informática, logística, servicios generales), el personal policial no debe superar el 30% del total de funcionarios que trabajan en el área; con ello se busca que la inversión en formar un policía se aproveche en esas funciones específicas y no en labores administrativas o secundarias.

- e) **Reclutamiento y formación policial supervisadas por instituciones civiles.** Si bien ambos procesos deben ser conducidos por la propia institución policial con sus oficiales y suboficiales, es necesario que organismos expertos supervisen los procesos de reclutamiento y formación. En el primer caso, el Servicio Civil con su sistema de Alta Dirección Pública debe asesorar y acompañar los procesos de reclutamiento, velando para que se sigan procedimientos transparentes, con criterios objetivos, sin discriminación y con indicadores que permitan identificar las condiciones básicas para servir en una institución policial. Respecto del proceso formativo, que abordaremos más adelante con mayor detalle, es necesario que este cuente con la participación activa de instituciones académicas de calidad. Se propone no sólo la supervisión, sino la licitación de la formación legal, psicológica y ética, para que instituciones civiles de enseñanza superior se hagan cargo de esta formación. Esta modalidad tiene la ventaja de acercar al futuro funcionario policial con el mundo civil, percibir la diversidad social y contrastar los ámbitos conceptuales o valóricos con aspectos prácticos y procedimentales de la labor policial.
- f) **Concepción de la policía como servicio público.** Se busca resaltar con esta calificación el propósito central

de todo cuerpo policial; existen para proteger a las personas y las instituciones de un estado de derecho. Los fines a perseguir y las prioridades en su trabajo deben ser acogedores del sentir ciudadano, incorporando las principales demandas de la comunidad en sus servicios. No es válido que la acción policial se guíe sólo por criterios técnicos, autodefinidos e indiferentes al sentir ciudadano. Esta definición que se propone -respuesta a la demanda expresada por la comunidad- busca prevenir ejemplos observados en diálogos, tanto con funcionarios de la Policía de Investigaciones como de Carabineros, donde se planteaba que: *“no estaban preocupados del microtráfico porque lo importante eran los traficantes poderosos”; o que, “a las zonas de bancos y de mayores recursos había que destinar más personal porque mayores recursos en manos delictuales los hacía más poderosos”*.

La seguridad ciudadana tiene una dimensión subjetiva; el sentimiento de inseguridad o temor es subjetivo y depende de distintas variables. Pero, a pesar de la subjetividad del problema, esta percepción impacta en la vida cotidiana, en los gastos que realizan las personas o en lo bien o mal evaluadas que estén las autoridades de los distintos niveles del estado. De ahí la importancia de contar con una policía empática, que no defina por sí y ante sí las estrategias y servicios a desarrollar, sino que sepa abordar una labor a escala humana, en diálogo con la población, abierta a observaciones y atenta a las necesidades de las comunidades.

2. DEPENDENCIA, MARCO LEGAL NORMATIVO. INSTITUCIONALIDAD

En la actualidad Chile cuenta con Carabineros y la Policía de Investigaciones como dos cuerpos policiales dependientes del Ministerio de Interior y Seguridad Pública. En esta primera definición no aparecen diferencias sustanciales con lo que existe en otros países; sin embargo, la historia de las últimas décadas, la trayectoria de cada institución y la institucionalidad vista con más detalle, marca importantes diferencias.

La relevancia que logró Carabineros en la época dictatorial (1973 – 1990) significó ser considerada y tratada como una cuarta rama de las Fuerzas Armadas. Se usó el concepto de “Fuerzas Armas y de Orden” para referirse a los cuatro cuerpos armados del país que conformaron la principal estructura de gobierno desde la instalación del régimen militar. El alto mando de Carabineros, integrado en ese momento a la Junta Militar, desarrolló la crítica sobre lo que había significado su dependencia del Ministerio de Interior en tiempos del gobierno de Allende; según esta “las funciones policiales estaban siendo atropelladas por el poder ejecutivo durante el gobierno de la Unidad Popular” (Vallejos 2019 p. 7). Ejemplo de ello, se sostenía, es que actos ilegales como las tomas de terreno o de fábricas eran respaldadas por el gobierno. Mendoza, nuevo General Director de la institución señala: “durante el período de desgobierno y violencia que vivió el país hasta el 11 de septiembre, la autoridad del carabinero ante la ciudadanía sufrió un profundo deterioro”

(Revista institucional de Carabineros de Chile N°223 de 1973; en Vallejos 2019 p. 8).

Este diagnóstico y los deseos de ganar autonomía y un mejor estatus se traducen en una nueva ley orgánica de Carabineros, promulgada el 9 de junio de 1975 y el traspaso de Carabineros desde el Ministerio de Interior a Defensa. Esta ley contenida en el Decreto N°1.063, será reemplazada por la actual Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile N°18.961, promulgada el 27 de febrero de 1990 y publicada a 4 días de que asumiera el primer gobierno democrático el 7 de marzo de 1990.

Como es sabido, el carácter de ley orgánica constitucional sitúa a esta norma como un texto complementario de la constitución y para su modificación requiere un quorum especial de cuatro séptimos. Esta institucionalidad fue diseñada en un período excepcional, bajo un gobierno autoritario que asume un ejercicio de deliberación y conducción política del país. Por tanto, una institución que debe estar por sobre la contingencia política e identificar a los distintos sectores del país, está marcada por una visión parcial y ya superada en el devenir democrático. El desafío, entonces, es diseñar una institución policial adecuada a un estado de derecho, sin enemigos internos, sin una autoasignada misión de proteger un orden que no sea el definido por la constitución, las leyes y las autoridades electas democráticamente.

Configuración de un marco normativo para un cuerpo policial moderno

No se pretende en este apartado dar cuenta de todo tipo de normas que regulan el funcionamiento de un cuerpo policial, lo que se aborda aquí son los temas que se consideran centrales para un modelo de policía democrático. Un modelo ajustado a las recomendaciones de organismos internacionales y con las

características necesarias para dar cumplimiento a la misión de todo cuerpo policial en el mundo: prevenir y perseguir delitos, mantener el orden público y prestar asistencia a quienes lo necesitan.

1) Dependencia e independencia

Así como en cualquier régimen democrático es esencial la independencia entre los poderes del estado, es de la esencia de un sistema democrático que las policías estén al servicio de la ley y sus acciones no se pongan al servicio de objetivos político partidistas o intereses particulares. Esta independencia, debe ser por otra parte, compatible con la subordinación a las autoridades civiles de un país, cuando se subordinan a las autoridades civiles están reconociendo que ellas son las representantes del pueblo y detentan legítimamente el poder que la ciudadanía les ha otorgado. Dichas autoridades están, por definición legal, al servicio de toda la población, al servicio del bien común.

A pesar de la claridad de esta definición inicial hay un plano más complejo que dice relación con la gestión policial propiamente tal. El trabajo policial es un ejercicio profesional especializado, que debe ser desarrollado por quienes se han preparado para ello, las estrategias y prioridades deben enmarcarse en una política nacional en materia de seguridad pública o persecución penal a trabajar con la Fiscalía Nacional, el Poder Judicial y las autoridades del Poder Ejecutivo responsables en el tema. Sin embargo, al llevar dichas prioridades y estrategias al trabajo cotidiano, necesariamente habrá importantes espacios de ***“Independencia Operativa”*** (Osse 2006). La ley es una definición genérica que establece lo que exige una comunidad a las personas e instituciones, pero hay una distancia considerable entre la ley escrita de

aquello que podríamos denominar como *‘la ley efectiva’*. Las normas legales perderán eficacia si no se exige su cumplimiento y podemos acostumbrarnos a observar conductas ilegales, pero que en términos reales son parte del acontecer cotidiano en una ciudad. De la misma manera, la policía puede optar por fiscalizar de manera más intensa determinadas conductas ilegales, y con ello, hacer que la norma legal respectiva tenga más vigencia o relevancia en una ciudad que otras disposiciones legales.

La *Independencia Operativa* debe entenderse como el necesario criterio policial para -en lo cotidiano- priorizar, decidir cuándo actuar, con qué medios o medidas actuar o incluso, no actuar, si se estima que una intervención en el momento puede generar males mayores que aquellos que se intenta evitar. Esta **discrecionalidad** le otorga a la policía un amplio margen de poder y libertad en su labor, por ello mismo, el control civil que debe ejercer la autoridad es más complejo y los indicadores para medir la actuación policial deben ser variados y bien pensados.

En Chile no ha existido la institucionalidad adecuada para el seguimiento, asesoría y control por parte del poder civil, el marco legal que hemos revisado le otorga a Carabineros altos niveles de autonomía y la experiencia nos indica que hemos estado en el peor escenario: discrecionalidad e independencia en la actuación policial, pero sin funcionarios preparados en los criterios de actuación más pertinentes y con autoridades civiles que no saben y no han podido hacer un seguimiento a esta actuación.

Así las cosas, al hablar de institucionalidad de una nueva policía nacional debe quedar establecido que debemos analizar cuáles serán los órganos que, en la policía y en la administración pública, velarán para que el inmenso poder de un cuerpo policial, sea ejercido con respeto a las leyes, sin discriminación y con respeto a los DDHH.

Los componentes centrales de esta institucionalidad deberían ser:

- a) La Policía Nacional es un organismo radicado en el Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Sus funcionarios están sujetos a las autoridades ministeriales, las que están por sobre el mando policial.
- b) La dependencia del Ministerio de interior y Seguridad Pública es en el plano administrativo y operacional, por tanto, las definiciones de gestión de recursos humanos y estrategias policiales deben surgir con participación de civiles y funcionarios policiales, lo que conlleva la respectiva responsabilidad compartida.
- c) La institución debe tener un carácter nacional, pero con importantes niveles de descentralización en su funcionamiento institucional. Ello significa mandos policiales en las regiones subordinados a las autoridades civiles de la región, específicamente al Gobernador Regional, en todo aquello que sea competencia de dicha autoridad. Mecanismos definidos de coordinación y apoyo con otras autoridades regionales, provinciales y comunales. Para la efectividad de este trabajo colaborativo y de coordinación con las autoridades civiles existirán mecanismos de queja y participación de las autoridades en las evaluaciones periódicas de los funcionarios y de la institución.
- d) Resulta conveniente que el nuevo marco legal que rija a una nueva institución policial tenga (como en la actualidad) la calidad de ley orgánica constitucional, ello otorga solidez institucional e impide que mayorías circunstanciales realicen cambios en la

institución policial que no cuenten con un amplio respaldo de todos los sectores. La actual ley orgánica constitucional de Carabineros de Chile exige cuatro séptimos para su modificación, lo que equivale al 57% de los parlamentarios, ello debiera mantenerse.

- e) La carrera policial en Carabineros concluye con 30 años de servicio, ello ha significado que personal preparado y con amplia experiencia pase a retiro incluso antes de haber cumplido 50 años de edad. Esta situación no se sostiene en la actual condición de la población mundial. La esperanza de vida en Chile pasó de 69 años en 1980 a 80 años el 2020. Adicionalmente, buena parte de las labores policiales no requieren condiciones físicas especiales: labores de registro administrativo, atención de público, tránsito, atención telefónica, vigilancia de cámaras, etc. La opción adoptada hace algunos años de colocar un incentivo para que aquellos que cumplieron 30 años de servicio prolonguen su retiro por 5 años adicionales, no es suficiente. No sólo no es suficiente porque se depende de un incentivo y por tanto hay voluntariedad, sino además porque 35 años de carrera no son lo adecuado para las condiciones y necesidades del país. Un policía es un funcionario público en cuya formación se han ocupado recursos públicos, lo que contrasta con la mayoría de las personas que han debido financiar o aportar en su propia formación profesional. Se propone en este trabajo, definir como edad de jubilación los 60 años para hombres y mujeres; dado el valor de la experiencia en el trabajo policial la remuneración de los funcionarios debe ser incrementada, a partir de los 20 años de servicio con 'decenios' a agregar a la remuneración mensual. Sólo por revisar algunos

ejemplos: en Alemania la edad de jubilación de un policía es a los 60 años o 40 años de servicio, en Dinamarca 63 años, en Bélgica 58 en suboficiales y 60 para oficiales con tope en 65 años, en España varía entre 50 a 58 años de edad, pero con sistema de “segunda actividad” que da continuidad al trabajo policial hasta los 62 años (SINPOSIO 2005).

- f) Como cuerpo policial dependiente del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, los policías - cualquiera sea su rango - son funcionarios públicos, sujetos a los límites y beneficios de un funcionario público. En este sentido, se debe velar por el respeto a las 8 horas de trabajo, privilegiar la destinación del personal a la propia región de origen, evitando su desarraigo. En términos generales se debe evitar el régimen de internado para los funcionarios en servicio y solteros como ocurre en la actualidad. No obstante ello, por razones de buen servicio, considerando la naturaleza del trabajo policial llamado a actuar en emergencias, será exigible que un porcentaje de los funcionarios mantengan condiciones de internado, por períodos no superiores a 1 año en el caso de solteros y no superior a 1 mes para los casados.

2) Principios

La ley y el consentimiento social que habilitan a la policía no son condiciones estáticas e inamovibles, la actuación policial en el momento apropiado, en las condiciones aceptadas socialmente son sometidas a juicio por parte del público en cada momento. En la medida que estas actuaciones sean aceptadas socialmente la legitimidad o prestigio acrecienta la autoridad del policía y hace más efectiva su intervención. La actuación de grupos paramilitares o de militares en países en

conflicto en la medida que no cuenta con el consentimiento social, respaldo legal, pero, sobre todo, no se realiza con conocimientos profesionales sobre el debido uso de la fuerza, provoca el rechazo de la población y articula en muchas ocasiones respuesta violentas que profundizan el conflicto.

La policía es en definitiva una organización pública, especializada y profesional autorizada para usar la fuerza con el fin de restablecer el derecho.²¹ La policía es un órgano público, porque está dirigido y financiado por la comunidad y las autoridades que ésta se da. Una segunda característica de la policía moderna es que se trata de una institución especializada en el uso de la fuerza para restablecer el orden social. El surgimiento de la policía va unido a la desaparición del rol militar en el mantenimiento de la seguridad pública. Por último, una tercera característica de la policía es que se trata de un cuerpo profesional, en el sentido de que se preocupa de mantener un nivel de eficiencia adecuado y evaluable. Ello se expresa en criterios que rigen el reclutamiento del personal, su formación profesional, la reglamentación de los requisitos de ascenso y retiro, así como un interés y énfasis sustantivo en el conocimiento y uso de la tecnología.

El carácter profesional del esfuerzo del policía obliga a mejorar de manera constante la calidad del personal policial. Ese personal debe demostrar apego a la ley y efectividad, que son los elementos que sostienen el prestigio institucional y la necesaria legitimidad con que debe contar una institución policial. Las debilidades, vacíos o actuaciones inapropiadas producto de una mala formación policial no hacen más que disolver la autoridad de esta institución, hacer más difícil el trabajo policial por la poca colaboración del público y, finalmente, aislarla socialmente.

21. Bayley, op. Cit., pgs. 7-14. Frühling, op. Cit.

Los *Principios* a los que nos referimos en este apartado no pretenden ser un listado acabado de normas o valores policiales, se trata de aquellos valores centrales para un cuerpo policial, los que no se contraponen a otros que desee incluir una determinada institución policial, pero estos que mencionamos acá son universales y están por sobre aquellos de carácter particular en cualquier institución.

El año 1955 las Naciones Unidas realiza el *Primer Congreso Internacional Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, a partir de dicho encuentro se han venido realizando Congresos cada 5 años: el último, programado para abril de 2019 ha debido suspenderse en el contexto de la pandemia que afecta a todos los continentes.

Estos Congresos han impulsado la elaboración de políticas nacionales de prevención del delito, acuerdos de colaboración en la lucha contra las drogas, el tráfico de personas, la criminalidad internacional y los crímenes cibernéticos. Junto a todo ello, se ha impulsado el fortalecimiento de las instituciones del sistema penal en todos los países, pero este fortalecimiento significa lograr mayores niveles de legitimidad de la policía y ello se logra en la medida que dichas instituciones responden a valores universales.

El V Congreso realizado en Suiza el año 1975 adopta la declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes, se recomienda entonces la elaboración de un *código para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Este documento da a luz el año 1979 y es adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, en él se establecen 8 artículos que resumimos brevemente:

1. El deber de estos funcionarios de dar cumplimiento de la ley y el servicio a la comunidad de la cual forman parte.

2. Respeto y protección a la dignidad humana y la Declaración de los Derechos Humanos.
3. Limitaciones al uso de la fuerza y principio de proporcionalidad para hacer uso de ella.
4. Salvaguarda de la información a que tengan acceso en el cumplimiento de su trabajo para proteger la privacidad de las personas.
5. Rechazo a la tortura, tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes.
6. Protección de la salud de las personas bajo custodia y obligatoriedad de brindar atención médica si se requiere.
7. Rechazo a cualquier acto de corrupción
8. Respeto irrestricto de la ley y del presente código para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Esta Resolución marca un hito relevante en orientaciones y normas internacionales relativas a la labor policial, es la propia Asamblea General de Naciones Unidas la que está estableciendo los criterios de actuación policial, de acuerdo al parámetro fundamental de toda institución: el pleno respeto a los DDHH, procurando que la actuación de esta institución no sea incompatible con el estatus de respeto que merece toda persona.

Otro avance sustancial en materia de orientaciones lo aporta el *VIII Congreso realizado en La Habana el año 1990*²², se profundiza en este caso en las normas o principios básicos para el empleo de la fuerza y uso de armas de fuego. Se recomienda que las instituciones contemplen normas para el empleo de la fuerza y uso de armas de fuego por parte de

22. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

los funcionarios, se especifica la necesidad de proveer a los funcionarios de elementos no letales, evitando causar daños mayores o la muerte. El numeral 5 de dicha resolución, precisa las condiciones para el uso de armas:

5. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;

b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;

c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;

d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

El artículo 6 deja en claro la obligación de informar cuando se ha ocasionado daños o muertes y precisa en la referencia las condiciones de independencia de las instancias que lleven la investigación de los hechos. Los artículos 7 y 8 precisan la responsabilidad de los gobiernos para controlar y sancionar el uso indebido de la fuerza y da claridad respecto que las circunstancias de excepción en un país no excusan el no cumplimiento de estos principios.

6. Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores de conformidad con el principio 22.

7. Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias

para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

8. No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos.

9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida

Destacamos también de esta Resolución el artículo 11 que establece que los países contemplan normas y reglamentaciones sobre el uso de armas. Entre estas precisiones se establece:

c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado

Sobre la “Actuación en caso de reuniones ilícitas”, se señala:

12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la

Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.

13. Al dispersar reuniones ilícitas, pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.

14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.

Destacamos finalmente el numeral 24 por la vigencia de su contenido y por el llamado a asumir responsabilidades:

24. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso.

Los Congresos posteriores en este tema, no han dejado de reforzar estos planteamientos iniciales, el último Congreso celebrado (13° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en Doha,

Catar el 2015) nos aporta un marco general de actuación, dirigido a los distintos actores del sistema de justicia penal y que, por supuesto, es aplicable a la policía. Se señala en el párrafo inicial:

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno, Ministros y Representantes de los

Estados Miembros

Habiéndonos reunido en el 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre

Prevención del Delito y Justicia Penal en Doha, del 12 al 19 de abril de 2015, para

reiterar nuestro compromiso común de defender el estado de derecho y prevenir y

combatir la delincuencia en todas sus formas y manifestaciones, en los planos

nacional e internacional; garantizar que nuestros sistemas de justicia penal sean

eficaces, imparciales, humanos y responsables; facilitar el acceso a la justicia para

todos; crear instituciones eficaces, responsables, imparciales e inclusivas a todos los

niveles, y sustentar el principio de la dignidad humana y la observancia y respeto

universales de todos los derechos humanos y libertades fundamentales,...

(13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Doha, 12 al 19 de Abril de 2015 // A / CONF 222 / I.6 p. 2)

La misma Resolución, a propósito de las garantías procesales, incluye la recomendación de:

...actuar con la debida diligencia para prevenir y combatir los actos de violencia, y adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales eficaces para prevenir, perseguir y sancionar todas las formas de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y eliminar la impunidad; (Ibid. p3)

Como anticipábamos el 14^o Congreso programado para enero de 2019 ha sido postergado, sin embargo, ya el documento preparatorio, entre diversas recomendaciones sobre prevención del delito y justicia penal, se preocupa de manifestar, la importancia de la formación de los funcionarios del sistema de justicia penal, entre ellos a los policías o recomendar modelos de policía comunitaria, para la prevención del delito y fomentar la confianza de la población en las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (Reunión Preparatoria 14^o Congreso A/ CONF. 234/ RPM.1/1).

3) Contextos y responsabilidades

Más allá de dejar establecidos los Principios Internacionales que se aplican sobre la policía, es necesario profundizar en la naturaleza del trabajo policial y, desde allí, levantar valores necesarios para un cuerpo policial en un contexto democrático.

Cuando se denuncia que la policía no respeta los DDHH, las instituciones suelen responder que las denuncias responden a errores puntuales o a un mal procedimiento de un funcionario, pero que lo sucedido no es política institucional. Al respecto, es necesario aclarar que en toda institución humana podrán surgir conductas reñidas con los principios de esa institución y que son atribuibles a errores puntuales o conductas

delictuales de responsabilidad personal. ¿Cómo distinguir, entonces, cuando se trata de una responsabilidad personal o institucional? Un indicador evidente para responder es la frecuencia con que ocurren estos hechos, si se trata de una responsabilidad institucional, veremos que son hechos frecuentes, que se repiten y generan cuestionamientos permanentes a la institución. Muy ligado con la frecuencia, es la extensión -en cuanto al número de funcionarios involucrados- en las conductas reñidas con los DDHH o con la ley. De nuevo, si hay responsabilidad institucional, no serán funcionarios puntuales y, este tipo de conductas se observarán en un número significativo de funcionarios.

Finalmente, si frente a hechos de gravedad ocurridos, se advierten vacíos en la institucionalidad o normativa interna para prevenir que estos hechos sucedan, o si se evidencia una defensa corporativa, en que los encargados de controlar dichas conductas ocultan, obstruyen la investigación o, simplemente, no dan cuenta de lo sucedido; estamos en presencia de una responsabilidad institucional.

Estos no son los únicos indicadores y no siempre se cumplirán en todos los casos, pero ello nos permite establecer un curso de acción necesario cuando se trata de definir principios y darles vigencia en una institución. Ese curso de acción tiene que ver también con las exigencias institucionales de respeto a los derechos de los propios policías y de, por lo tanto, analizar bien el contexto antes de apostar por una solución rápida a las quejas que reciba la policía.

De lo anterior se deriva como Principio central el que **las propias instituciones respeten los derechos y mantengan un trato respetuoso con los funcionarios**. En términos generales las recomendaciones internacionales hacen extensible todo el catálogo de DDHH a los funcionarios policiales, aceptando la excepción del derecho a huelga, que resulta impracticable

en muchos países. No obstante la vigencia de estas normas, lo que se observa en determinados casos es un trato abusivo en las instituciones policiales, especialmente a los funcionarios de menor rango. Un estudio pionero en Chile, fue el realizado por **el Instituto de Derechos Humanos** el 2017. Pionero porque no se conoce otro estudio que haya logrado consultar a funcionarios de Carabineros sobre el trato que reciben en la institución y, a pesar, del posible sesgo por la falta de libertad que hayan sentido los funcionarios al contestar, el informe revela algunos elementos:

- Se aprecia una vulneración del derecho a la vida privada con la práctica institucional de visitar el domicilio privado, con el objetivo de supervisar y evitar hechos de corrupción. Se estima que este tipo de controles debiera hacerse con prácticas menos invasivas.
- En el caso del personal soltero se advierte exceso de trabajo y la vulneración de la libertad ambulatoria ya que, para ausentarse de la unidad, deben tener autorización del mando respectivo.
- Especialmente preocupante es que, en el Reglamento numeral 11, se encuentre vigente la **sanción de arresto**, este castigo, no es aceptable en las normas de DDHH y directrices internacionales. No es aceptable que a alguien se le prive de su libertad, sin un juicio de por medio. Si bien se advierte que, en general, no se estaría aplicando este castigo, la sanción está vigente en el Reglamento y el estudio encontró testimonio de aplicación de esta sanción.
- Los derechos de familia y protección a la maternidad no son respetados, especialmente cuando no se aceptan licencias por enfermedad del recién nacido, situación que vulnera el Código Sanitario.

- El Instituto constata que se vulnera la ley N°20.584 sobre “Derechos y Deberes del Paciente” y la ley N°19.628 sobre “Protección de la Vida Privada”, por cuanto las fichas médicas son públicas.
- Se aprecia excesiva discrecionalidad en las funciones de las “Comisiones Médicas” las que adoptan decisiones sin derecho a apelación, pudiendo dar de baja a un funcionario o perjudicarlo en sus derechos.
- Se repite en las entrevistas realizadas la queja sobre la sobrecarga de trabajo, sin que exista compensación horaria o pago de horas extras. Si bien es comprensible que no se pueda asumir la carga del pago de horas, se estima necesario la compensación horaria y evitar la discrecionalidad del mando al aprobar o rechazar estas compensaciones.
- En otras denuncias relativas a acoso sexual o la aplicación de sanciones diferentes frente a la misma falta y las ya mencionadas, se observa un denominador común: la arbitrariedad del mando y la falta de sujeción a normas objetivas en los procesos de control disciplinarios.

4) Entorno social e institucional y la vigencia de los principios

Más importante que tener claro el listado de principios que deben guiar a la policía es generar las condiciones para que los principios que se establezcan se hagan realidad en el funcionamiento institucional. En Carabineros existe una amplia gama de leyes y reglamentos que rigen su actuación, si bien, muchas de estas normas deben ser sometidas a revisión, las fallas más graves que hemos descrito no tienen su origen en vacíos legales o reglamentarios, sino en un contexto o cultura institucional, vigente, a pesar de las normas. Es válida

entonces la pregunta de por qué ocurren las violaciones a los DDHH por parte de funcionarios policiales, y ello nos lleva a comprobar que el funcionario es moldeado por un contexto que le indica cómo se hacen las cosas en la práctica, cómo ha visto que actúan sus superiores, y esto, sí será determinante de la actuación cotidiana de cualquier policía.

Anneke Osse, en su libro *Entender la labor policial*, señala en el mismo sentido que no corresponde hablar de “reformas” o de revisión de las operaciones sin tener un diagnóstico claro de qué pasa con la oficialidad, cómo se ejerce la autoridad, para verificar si el sentido de lo justo y lo correcto es efectivamente una realidad al interior de la institución. La revisión del contexto también considera la sociedad a la cual responde la institución policial: en caso extremo, si en un país rige una dictadura, no es de esperar una actuación policial sujeta a derecho. Pero ello no quiere decir que la sola vigencia de un régimen democrático garantiza una policía respetuosa del estado de derecho. Si en tal sociedad hay niveles importantes de corrupción, se traducirán en cierta cantidad de policías corruptos; si hay en la sociedad un clima de violencia, redundará en una actuación más violenta de la policía. Esto es un llamado a que, antes de definir una nueva policía o una reforma, se analicen las falencias en el contexto más general de la sociedad y de las instituciones en el sistema de justicia criminal. Todo se relaciona para moldear la conducta de las personas. Por lo tanto, al pensar en una nueva policía o en su reforma debe tomarse en cuenta el conjunto de actores, debe aspirarse a un nuevo pacto de mutuo respeto, de vigencia de las normas, de consideración al rol y la complejidad que implica el trabajo del otro, así como el compromiso y la disposición para que todos hagamos lo correcto.

3. SISTEMAS DE CONTROL

Toda institución debe tener dispositivos y sistemas de control que permitan juzgar si la actuación de sus funcionarios se ajusta a las disposiciones legales, y si la trayectoria previa se ha apartado de los fines institucionales. Estos dispositivos o sistemas no deben idearse solo en función del control sobre funcionarios; como se ha visto hasta aquí, en algunos casos las transgresiones a la ley y los procedimientos erróneos no son de responsabilidad individual, sino sistémica o institucional.

Si lo anterior es válido para cualquier institución pública o privada, es especialmente importante en el caso de las policías. Tratándose de funcionarios públicos, regidos por el derecho público, deben saber que solo están autorizados a hacer lo que la ley específicamente les faculta. A pesar de este delimitado margen de acción que tiene un funcionario público, siempre podría haber espacio para actos de corrupción o abuso. Es especialmente necesario, en el caso de la policía, controlar que el ejercicio del poder otorgado sea correcto, por varios motivos:

- i) La acción policial es diversa y cambiante; por tanto, no toda su actuación puede definirse en un código o reglamento. La policía debe operar, por la naturaleza de su trabajo, con amplios grados de discrecionalidad, apropiándose de la ley y tomando decisiones a su nombre.

- ii) Los bienes en juego en el caso de la policía son de máxima importancia; si un funcionario público puede perjudicar a un ciudadano en su derecho a recibir un beneficio o ser bien atendido, entonces la policía actúa sobre la propia vida del ciudadano, su integridad física, sus derechos fundamentales.
- iii) La correcta actuación de un policía sustenta en buena medida el funcionamiento de las demás leyes, servicios y libertades ciudadanas. La mala actuación policial no solo influye en el ámbito de las funciones policiales (brindar seguridad, orden público, etc.), sino que además, en la medida en que el funcionario hace mal su trabajo o transgrede las normas, pierde autoridad para resguardar el funcionamiento de otras instituciones y normas que permiten la convivencia y el desarrollo social.

Control formativo

Deseamos concebir aquí un proceso de control que no es ex post solamente, sino que tiene la capacidad de formar, acompañar, asesorar en la resolución de problemas. De alguna manera necesitamos tender un puente que rompa con la separación estricta entre proceso de formación y control de la actuación, entendido como el juicio posterior a la actuación policial. El proceso formativo no resolverá todos los problemas y la infinidad de delicadas decisiones que debe enfrentar el policía requieren mayor apoyo. Este **control formativo o acompañamiento** debe entenderse como un proceso de toma de decisiones colectivas en las circunstancias particulares. Se ha comentado bastante la lealtad o espíritu corporativo que muestran las instituciones al defender a un funcionario cuestionado en su actuación, esta es una solidaridad o lealtad mal entendida porque se convierte en obstrucción a la justicia o impunidad sin resolver los temas de fondo. Apelamos a esa

lealtad en la actuación cotidiana. El funcionamiento jerárquico de Carabineros de Chile no ha significado – necesariamente – que los oficiales asuman responsabilidades por la actuación de carabineros en los hechos analizados de 2018 o 2019. La estructura misma, a pesar de ser jerárquica, deja en la práctica al funcionario enfrentado a decisiones en solitario y sin instrucciones precisas. Debe haber, especialmente en los casos de control de orden público, una estructura de unidades pequeñas (5 a 10 funcionarios) que operan coordinadamente y puedan, en el lugar y momento exacto, compartir criterios de actuación. Es efectivo que muchas de las situaciones a que hacemos referencia exigen decisiones rápidas y puede no ser posible que todas las actuaciones y decisiones se adopten en equipo, sin embargo, existe una gama importante de situaciones, donde hay minutos claves para consultar con los compañeros inmediatos y luego actuar.

Este tipo de mecanismo puede resultar ajeno a las instituciones jerárquicas, especialmente cuando hay formación militar, sin embargo, es momento ya que el conocimiento acumulado en las ciencias sociales - psicología especialmente- sea valorado y las instituciones armadas puedan apreciar las ventajas que da el verbalizar las ideas para objetivar las percepciones o sentirse acompañado, y con ello, evitar la desesperación en momentos críticos adoptando decisiones de mayor ponderación²³.

23. Sobre este tema es interesante revisar la “Teoría funcional en la toma de decisiones de grupos”. Gouran y Hirokawa 1996. En ella se explica la importancia de la comunicación para una toma de decisiones efectivas de grupos: “*La premisa básica de la Teoría Funcional es que los grupos tienen una posibilidad más alta de alcanzar decisiones efectivas, es decir, que sean apropiadas y de alta calidad, cuando ocurre bajo circunstancias en donde la comunicación sirve para asegurar que los requerimientos esenciales de la tarea son satisfechos*”. En: Tesis para el grado de Doctor: Teorías de la comunicación grupal en la toma de decisiones: contexto y caracterización. Gerardo Macías Cortés. Universidad Autónoma de Barcelona 2003.

Accountability

Con este vocablo, poco traducible al español, se ha querido describir un sistema de seguimiento, control y responsabilización policial que se estima muy necesario. El vocablo combina las palabras “Account” y “Ability”, la primera referida a dar cuenta y la segunda a ser capaz o estar habilitado, de esta manera el concepto de accountability significa la capacidad de una institución de dar cuenta o justificar su actuación, interna o externamente. Toda institución requiere sistemas de control para el seguimiento del actuar de sus funcionarios y para analizar de qué manera la marcha institucional responde a los objetivos que se persiguen. Tanto las instituciones privadas como públicas contemplan mecanismos de control, en el caso de las instituciones del estado ellas se rigen por el Derecho Público que establece en detalle que el funcionario sólo tiene atribuciones en aquello que expresamente le faculta la ley. A pesar de ello, siempre existirá la posibilidad de actos de corrupción o negligencia, transgresiones a la ley y la probidad, especialmente graves porque están en juego recursos públicos.

Si estos sistemas de control son necesarios en toda institución, lo son aún más para las policías; como se ha venido analizando, se trata de una institución que se apropia de la ley para decidir sobre su aplicación o cumplimiento. Tendrán siempre un amplio margen de acción que se traduce en lo cotidiano en la posibilidad de interpretar los hechos y ver si estos se ajustan a la ley o no, pero, además, cuentan con la libertad de decidir si intervenir o no, porque, aunque estén obligados legalmente, pueden justificarse en base a que fue necesario priorizar para abordar otra situación de emergencia.

El necesario esfuerzo de ejercer control o evaluar en toda institución pública lo sintetiza de esta manera Roth (2007):

*la evaluación de políticas públicas constituye una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: **comprender, comunicar y controlar**. Los gobiernos deben tratar de comprender lo que pasa con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar de manera lo más acertada posible las acciones futuras; los regímenes políticos democráticos tienen también la obligación de comunicar para explicar, con base a una información argumentada, y dialogar con sus públicos con el fin de conseguir el respaldo a sus acciones; y, por último, los gobiernos no pueden dejar de lado la responsabilidad de ejercer un control sobre las actividades que realizan (Roth 2007 p 142).*

Si bien el Accountability se ha asociado a una exigencia desde el mundo de los DDHH, esta concepción ha evolucionado para abarcar diversos esfuerzos, no sólo en el control sobre eventuales atropellos a los DDHH, sino también para observar la actuación policial en sus diversos aspectos. De esta manera, un cuerpo policial moderno debe desarrollar un sistema de accountability que dé cuenta de la actuación conforme a la ley, pero también de los resultados policiales en sus labores propias.

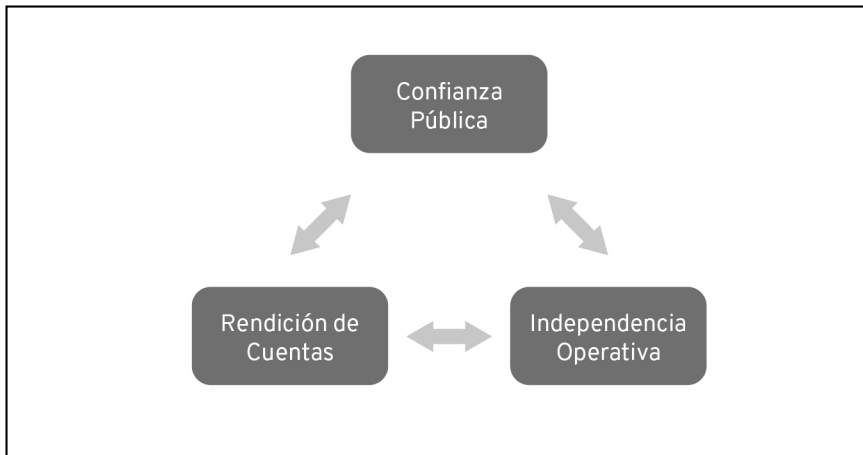
Morales (2008) nos propone distinguir tres componentes básicos del accountability:

- **El marco jurídico y reglamentario** disponible para identificar las conductas que dañan o traicionan el deber ser institucional, distinguir el tipo de responsabilidad: criminal, civil o administrativa, personal o institucional. Luego sancionarlas para darle efectividad a la norma.
- **Los dispositivos de supervisión**, entendido como todo aquello que permite observar las conductas, identificar

responsabilidades, informar a las autoridades y responsables. Estos pueden ser internos o externos a la institución policial y deben emitir informes donde se delimiten las transgresiones, los responsables y el tipo de medidas a adoptar.

- **Administración de consecuencias;** el resultado de la supervisión que ha detectado irregularidades, delitos o actuaciones negligentes, no puede reducirse a la aplicación de sanciones, tan o más relevante que ello, es la propuesta de medidas preventivas, nuevas disposiciones normativas, procesos formativos, análisis y revisión de los fallos institucionales.

Por su parte, Osse (2007) nos insiste en el círculo virtuoso que se produce entre Independencia Operativa, Rendición de Cuentas y Confianza Pública:



Se debe entender que:

- “si un organismo policial no tiene la confianza pública, se entiende a menudo que no está dispuesto a rendir cuenta de sus acciones”.
- “Si un organismo policial posee independencia operativa pero se niega a rendir cuentas, erosionará en última instancia la confianza pública”.
- “un organismo policial transparente y dispuesto a rendir cuentas recibirá más autonomía, ya que la gente tendrá más confianza” (Osse 2007 p 117)

Instancias o Procedimientos de Accountability Policial

En términos generales se distinguen tres espacios de ejercicio del control o supervisión de la policía: los internos a la institución policial; los situados en instancias del gobierno o Poder Judicial y aquellos que ejercen un seguimiento desde la sociedad civil.

En lo interno se usan las **Unidades de Asuntos Internos**, el **control jerárquico** ejercido por el mando y las **unidades de control de resultados** o gestión.

En el primer caso, lo que se observa es la vigilancia y detección de eventuales vínculos de los policías en delitos. Lo típico en este caso es la observación del comportamiento funcionario, sus bienes, el cruce de antecedentes con investigaciones que tienen a cargo. Todo ello, en algunos casos con métodos muy invasivos de la vida privada y usando a los propios compañeros como informantes de comportamientos sospechosos.

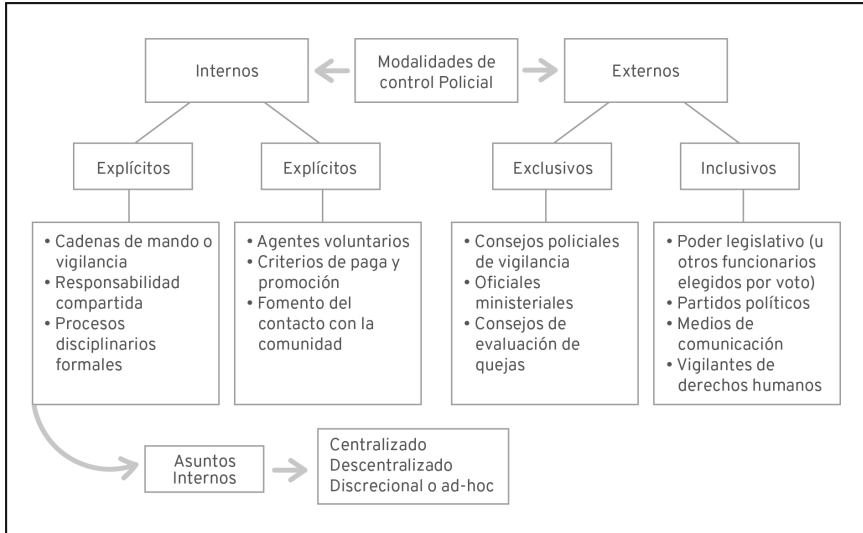
El mando directo u oficial a cargo será siempre el nexo más directo del funcionario con las normas policiales, se trata de un control ejercido en búsqueda del cumplimiento de tareas encomendadas, observancia a la disciplina y obediencia. Este oficial a cargo ejerce una fuerte influencia en el modelamiento del comportamiento

del policía, especialmente en los primeros años de servicio. Su rol por tanto es formador, pero en algunos casos distorsiona el proceso formativo si su comportamiento o cultura institucional duda de la necesidad de un cumplimiento riguroso de las normas o está abiertamente corrupto. Cabe recordar aquí el testimonio de funcionarios de Carabineros que hacen alusión a un proceso formativo débil y la relevancia que tuvo para ellos los primeros años de servicio para saber “*cómo funcionaban las cosas*” (Acuña 2014).

En el caso de las unidades de control de resultados o gestión, se observa un rol burocrático, caracterizado por el uso de estadísticas para informar al mando y a las autoridades civiles respecto del trabajo institucional. Predominan el uso de indicadores de aprehendidos, decomisos de drogas, tasas de casos policiales, órdenes de aprehensión cumplidas y otras. Hay aquí un ejercicio muy necesario de registro y seguimiento a la labor, sin embargo, normalmente estas unidades no se hacen cargo de las quejas disciplinarias o denuncias de mal comportamiento policial. Sucede con estas unidades lo que también se observa en instituciones distintas de la policía, la necesidad de justificar y mostrar logros, sin la necesaria independencia en el juicio o indicadores utilizados.

Una manera de ordenar las distintas alternativas de control internas o externas se sintetizan en Arias y Zúñiga (2008 – 23) quienes siguiendo lo propuesto por Bayley (1985) y Varenik (2005) construyen un diagrama que permite comprender y clasificar las alternativas de control:

Figura 1:
Modalidades de control policial



Arias y Zúñiga (2008: 23), en base a modelos de David Bayley (1985) y Robert Varenik (2005).

**Para profundizar en este tema es especialmente recomendado el libro: *Policía, Accountability y Control Interno. Líneas de acción para un mejor desempeño policial*; de Patricio Tudela, publicado por la Fundación Paz Ciudadana, en julio de 2011.

4. FORMACIÓN DEL PERSONAL EN CARABINEROS DE CHILE

El “*Sistema Educativo de Carabineros de Chile*” quedó reformulado y actualizado a través de la Orden General N°00253 del 22 de noviembre de 2017 y firmada por el entonces General Director Bruno Villalobos Krumm. El documento da cuenta de un sistema complejo, actualizado en su lenguaje a los usos vigentes en educación; en lo fundamental se describe lo siguiente:

- Se describen 4 grandes áreas del Sistema: i) docencia; ii) investigación; iii) vinculación con la comunidad y iv) gestión para la educación. El área de Docencia es la que describe en propiedad el sistema formal de formación de un carabinero, sea este oficial o personal de nombramiento institucional.
- El área de Docencia define en primer lugar lo que denomina “*Competencias Sello*”, se reconoce que un proceso formativo moderno debe propender a desarrollar competencias que habilitan para un desempeño profesional. Sin embargo, las competencias sello declaradas son de carácter general: I) Compromiso al Servicio del País; II) Discernimiento Ético; III) Identidad como Carabinero. Cada Competencia se describe en una tabla de doble entrada bajo las variables: “Criterios de Progresión” y “Niveles de Logro”. En términos generales estas “*Competencias Sello*” dan cuenta del marco valórico y contenidos doctrinarios que estarían presentes en la formación del personal institucional.

I COMPROMISO AL SERVICIO DEL PAÍS

Descripción de la Competencia:

Esta competencia hace evidente la convicción y responsabilidad del Carabinero para con la patria, demostrando siempre coherencia entre la normativa, la doctrina y la actuación policial

Criterios de progresión	Niveles de logro	
	Formación inicial	Formación en servicio
COHERENCIA	Conoce la normativa y la aplica.	Analiza y promueve la coherencia sistémica entre la normativa y su aplicación.
CONVICCIÓN	Valora de manera explícita la convicción de su actuación.	Valora la convicción como un elemento para la mejora permanente.
RESPONSABILIDAD	Considera la responsabilidad como la fuerza que moviliza su actuación en el servicio.	Considera la responsabilidad como la fuerza que le permite proponer iniciativas de mejora en el cumplimiento de la misión institucional.

TABLA N° 1 Fuente: Dirección de Educación, Doctrina e Historia

II DISCERNIMIENTO ÉTICO

Descripción de la Competencia:

Esta competencia demuestra la capacidad de análisis, evaluación y actuación en las situaciones propias del servicio policial, guiadas por la dignidad, el valor de las personas, sus libertades y derechos.

Criterios de progresión	Niveles de logro	
	Formación inicial	Formación en servicio
RESPECTO A LAS PERSONAS	Actúa como servidor público ejemplar, respetando y protegiendo al otro.	Actúa como servidor público ejemplar promoviendo la responsabilidad institucional en la prevención orientada al bien común y la protección de las personas.
RESPECTO Y PROTECCIÓN DE DERECHOS Y LIBERTADES	Conoce los límites que regulan su actuación como servidor público, respetándolos y protegiéndolos.	Analiza y promueve las implicancias de sus actos como servidor público.

TABLA N° 2 Fuente: Dirección de Educación, Doctrina e Historia

III IDENTIDAD COMO CARABINERO

Descripción de la Competencia:

Esta competencia demuestra un conocimiento comprensivo de la Doctrina e Historia Institucional, contribuyendo a su proyección como un valor fundamental, como sello particular que lo distingue de los demás.

Criterios de progresión	Niveles de logro	
	Formación inicial	Formación en servicio
CONOCIMIENTO DE LA DOCTRINA	Conoce y comparte la Doctrina Institucional	Promueve la Doctrina institucional como guía que orienta el pensamiento, la palabra y la acción
CONOCIMIENTO DE LA HISTORIA	Conoce y comparte la Historia Institucional	Promueve la Historia institucional como guía que orienta el pensamiento, la palabra y la acción.

TABLA N° 3 Fuente: Dirección de Educación, Doctrina e Historia

Nota: Reproducción página 23 de la Orden General 00253; “Competencias Sello” en “Sistema Educacional de Carabineros”

- El Sistema contempla una **Formación Inicial y la Formación en Servicio**. La formación inicial da cuenta del proceso que sigue el personal recién ingresado a la institución para convertirse en oficial o suboficial de Carabineros. Por su parte, la formación en servicio describe los diversos procesos formativos que permiten dar continuidad a la carrera funcionaria: **Perfeccionamiento, Especialización y Capacitación**. Estos procesos formativos que se desarrollan a lo largo de la carrera tienen una importancia central ya que constituyen – en muchos casos- la condición indispensable para los ascensos.

■ Formación Inicial

- La Formación Inicial de un suboficial queda definida con una duración mínima de 2 semestres y de carácter presencial (en noviembre de 2020 la institución ha informado de la extensión de la formación a 2 años). Por otro lado, la formación de oficiales contempla una duración mínima de 8 semestres presenciales.
- El proceso de reclutamiento está guiado por tres Dimensiones o prerequisites que deberán cumplir, tanto aspirantes a oficiales como suboficiales, pero con las diferencias propias del rol que están orientados a cumplir. Las dimensiones: **Académica, Conducta y Salud** y los requisitos específicos en cada dimensión y para cada escalafón, se encuentran contenidas en los Reglamentos N°4, de la Escuela de Carabineros; y el Reglamento N° 8 sobre Selección y ascensos en carabineros (En Anexo 3 de reproducen los requisitos).

■ Malla curricular y contenidos

En el caso de la formación de oficiales, con una duración de 8 semestres, la página web institucional <https://www.cecipu.gob.cl/media/2019/07/1.-MALLA-CURRICULAR-ESCAR-2019-2022.xls>²⁴, detalla las asignaturas distribuidas a lo largo de los 8 semestres de formación. Los temas o asignaturas cubren las áreas de: Doctrina institucional, Gestión Operativa y Financiera, Ciencias Policiales, Jurídica, Profesional, Desarrollo Personal, Investigación e Integración Profesional (En anexo 1 detalle de la malla de oficiales).

24. Consulta el día 23 de abril de 2021 a las 12:20 horas.

- La revisión general de la Malla da conformidad respecto de los contenidos necesarios en la formación de un oficial. Hay una fuerte formación doctrinaria, de ética policial, sobre gestión policial, legislación y reglamento, sistemas tecnológicos, armas y tiro, liderazgo, técnicas policiales y 2 semestres de Derechos Humanos, entre otras materias. Este desglose, sin embargo, no nos permite resolver dudas específicas y de fondo. ¿cuál es el programa en cada asignatura?; ¿qué profundidad se logra?; ¿cuál es la calidad y diversidad en la docencia?
- La formación de un **suboficial de carabineros** ha estado definida por una duración de 1 año, y así se establece en la Orden General N°00253 que presenta el Sistema Educacional de Carabineros. Sin embargo, noticias recientes de Noviembre de 2020, dan cuenta de la extensión del proceso formativo a 2 años²⁵. La noticia sólo da cuenta de un proceso formativo de un año y medio, al cual se suma un semestre de práctica; se consigna además que con esta extensión se profundizará en Derechos Humanos y materias legales de relevancia actual. Basados en la malla hasta ahora conocida en la formación de los suboficiales, observamos que, a semejanza de lo contemplado para los oficiales, esta malla se compone de: doctrina institucional, ciencias policiales, área jurídica, gestión operativa, desarrollo personal y actividades co - programáticas. En este último caso, surge una actividad formativa interesante que no se observa en los oficiales, se trata de “Estrategias de estudio y control de las emociones” (En anexo 2 malla de suboficiales).

25. <https://www.diariofutro.cl/noticia/actualidad/2020/11/malla-academica-de-carabineros-alumnos-sera-de-dos-anos>

- La presentación de las asignaturas, da también en este caso, una buena impresión. Se observa un proceso formativo con materias doctrinales, legales, de gestión policial, Derechos Humanos e incluso “control de las emociones”. No obstante, encontrar un desglose adecuado de contenidos, no conocemos la profundidad de los contenidos, la calidad del proceso y la docencia y no sabemos si las metodologías utilizadas tienen la capacidad de formar competencias en el personal uniformado.

■ Formación en Servicio

Dada la naturaleza del trabajo policial la formación en servicio, a lo largo de la carrera, adquiere especial relevancia. Como adelantábamos los ascensos tienen -normalmente- como pre requisito la aprobación de cursos de perfeccionamiento o especialización. De esta manera, buena parte de esta oferta formativa se convierte en obligatoria para quienes desean mantenerse en la institución.

La formación en Servicio contempla: Perfeccionamiento, Especialización y Capacitación. Haremos referencia a cada ámbito de la **Formación en Servicio**:

■ Perfeccionamiento

Para oficiales, en Perfeccionamiento se contempla: a) Cursos de perfeccionamiento para oficiales de los servicios y b) cursos de perfeccionamiento habilitante para el ascenso. Los cursos para el ascenso son a su vez diferenciados en personal “De los Servicios” y personal de “Orden y Seguridad”. En el primer caso se trata de

quienes cumplen funciones en unidades de apoyo: justicia, sanidad, sanidad dental, veterinaria, servicio religioso. Los que forman parte del personal de Orden y Seguridad, realizarán sus cursos de perfeccionamiento para: 1º ascender al grado de capitán; 2º de capitán a mayor; 3º de mayor a teniente coronel; 4º de teniente coronel a coronel.

En el caso del personal de Servicios, el perfeccionamiento no se encuentra ligado de la misma manera a los ascensos. Se contempla un primer perfeccionamiento para quienes ostentan el grado de tenientes, este curso en particular los habilita académicamente, pero sin ascenderlos al grado de mayor; el segundo perfeccionamiento sobre estructura y régimen interno institucional, les permite el ascenso a mayor. El tercer curso sobre “Informaciones para oficiales jefes” permite el ascenso de mayor a teniente coronel, el cuarto perfeccionamiento, contempla sólo una habilitación académica, sin vinculación con un ascenso.

Para los cursos de Perfeccionamiento se definen como áreas de aprendizaje mínimas las siguientes: para el personal de Orden y Seguridad; Doctrina Institucional, Ciencias Policiales, Jurídica y Gestión. En tanto para el personal de Servicios se considera; Doctrina Institucional, Jurídica y Gestión.

Los cursos de Perfeccionamiento tienen una extensión de entre 1 a 2 semestres y pueden realizarse en modalidad presencial o no presencial.

■ Especialización

Se contemplan cursos de especialización para el desarrollo de competencias específicas en un área de trabajo determinada dentro de la institución. Este tipo de cursos pueden ser desarrollados dentro de la institución o fuera de ella y están definidos como voluntario y selectivo. Quienes forman parte del personal de nombramiento

institucional (suboficiales) están limitados a postular solo a un curso de este tipo durante su carrera profesional.

Los cursos de carácter presencial quedan en manos de la Escuela de Carabineros o de la Academia de Ciencias Policiales, en tanto, cuando se trate de cursos en modalidad no presencial es necesario acceder a través del Centro Nacional de Perfeccionamiento y Capacitación.

■ Capacitación

Se trata de actividades formativas que pueden tomar la forma de taller, seminarios, pasantía, cursos o charlas. Están pensados para habilitar a quienes asumen nuevas funciones o cuando se trata de implementar nuevas políticas o programas.

5. LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS POLICIALES DE UNA NUEVA POLICÍA NACIONAL

Ya el año 2009 un documento preparatorio de la reunión de ministros de seguridad convocados por la OEA daba cuenta de las falencias en los procesos formativos de las policías Latinoamericanas²⁶. Al hablar de los métodos pedagógicos utilizados en los países del estudio, los calificaba de “*antiguos, rígidos y formalistas*”²⁷.

Se reconocía que los diferentes cuerpos policiales otorgaban relevancia a la formación, se observaba una buena infraestructura en las instituciones formativas y, en términos generales, la articulación de procesos formativos, no solo en la formación inicial de nuevos policías, sino también, en procesos de perfeccionamiento o especialización.

No obstante ello, parte de su diagnóstico, identificaba un proceso educativo no modernizado.

Se constataba:

- Excesivo formalismo
- Personal docente poco especializado y demasiado personal en retiro en la docencia
- Poco espíritu crítico

26. MISPA II, encuentro de expertos realizado en Montevideo, Uruguay, en Agosto de 2009 da a conocer el: “*Estudio de factibilidad para el fortalecimiento en la región de la formación del personal con responsabilidad en temas de seguridad pública*”

27. IBID; P 7

- Métodos de enseñanza antiguos; mucha agregación de contenidos sin relevar lo importante
- Dificultades para diferenciar las necesidades a las cuales deben responder los policías
- Poca apertura regional, entendido como escasas iniciativas de colaboración en el ámbito regional Latinoamericano.

El breve diagnóstico del documento citado, interpreta en alguna medida la sensación que deja la revisión del proceso formativo de Carabineros. Hay un sistema formal bien organizado, se aprecia un proceso de perfeccionamiento o especialización estrechamente ligado a la carrera funcionaria y las mallas dan cuenta de contenidos muy relevantes. Pero a pesar de reconocer estos atributos, el proceso formativo de Carabineros revela la ausencia de una estrategia pedagógica donde el protagonismo esté en los propios alumnos o alumnas.

Si lo que se busca es formar funcionarios apegados a la ética y doctrina institucional, ¿basta con incluir en las mallas “ética policial” o “doctrina institucional”? Todo el conocimiento pedagógico moderno nos dice -hace muchas décadas ya- que para internalizar una conducta es necesario contar con una estrategia pedagógica muy distinta de la que se ocupa para dar a conocer una ley.

Se describen tradicionalmente tres ámbitos de aprendizaje: **el cognitivo, el afectivo y el psicomotor**. Las capacidades cognitivas nos permitirán internalizar información, comprender, analizar y seguir procedimientos racionales en el procesamiento de ideas o en la formulación de un plan de trabajo.

Por su parte, la dimensión afectiva hace referencia a la adhesión a normas, valores, principios morales, empatía, creencias. La formación en este plano debe tener la capacidad de impactar la sensibilidad del personal. El conocimiento de normas o de la justificación y conveniencia de actuar de una determinada manera,

ayudan a internalizar convicciones, pero mientras no exista una ligazón emocional entre el sujeto y el valor que se promueve no se habrá formado una conducta, entendida esta como un comportamiento estable del sujeto en torno a ese valor promovido.

El aprendizaje psicomotor tiene semejanzas con el afectivo: podemos conocer en profundidad un manual sobre la manipulación de un arma, pero si no practicamos sistemáticamente, no se desarrollará la habilidad física necesaria para disparar o evitar un disparo involuntario.

Modelo Pedagógico

La búsqueda de una formación que vaya más allá de los contenidos y que sea capaz de desarrollar criterios de actuación y consideración del contexto laboral, es el objetivo que han tenido en otros trabajos. En ellos se habla de: entendimiento y equilibrio, aprendizaje basado en ejercicios que resuelven problemas, fortalecimiento de valores y habilidades, coherencia entre objetivos de la formación y ejercicio de la función, evaluación de la formación, correspondencia entre formación y rutinas laborales reales, integración del aprendizaje conceptual con el práctico, entorno democrático de ejercicio de la función, experiencia policial²⁸.

El Modelo Pedagógico es capaz de entender las variables psicológicas, sociales o institucionales que median la posibilidad de un aprendizaje efectivo. Se busca que el aprendizaje se produzca por experiencias significativas y que las estrategias, tecnologías o metodologías utilizadas, tengan la capacidad de reproducir experiencias significativas. De esta manera, la formación policial no se basa en un listado de contenidos y así se evita una educación centrada en el curriculum para posibilitar una experiencia formativa centrada en las personas. Lo que nos interesa en último término, no

28. López Portillo Ernesto. Educación y entrenamiento policial para la democracia USMEX 2003-04 Working Paper Series en: <http://escholarship.org/uc/item/1r1k883> p. 6 - 8 Ibid. Pg. 250

es un profesional conocedor de las leyes, el derecho procesal penal o incluso conocedor de un “*manual del buen policía*”, necesitamos un profesional capaz de discernir en situaciones confusas, motivado por el rol de servicio a la comunidad, con liderazgo, con habilidades para relacionarse colaborativamente con otros actores.

El cuestionamiento a la educación centrada en contenidos y la necesidad de responder a un mundo cambiante, donde el conocimiento pierde vigencia y requiere actualizarse permanentemente, ha llevado a que las universidades adopten un modelo educativo basado en **Competencias**.

*Formación por Competencias*²⁹

Las lecciones aprendidas o conocimiento acumulado en psicología y pedagogía constituyen la inspiración básica de las reformas educacionales aplicadas en distintos países y, sobre todo, en la innovación en estrategias y métodos específicos de enseñanza.

El proyecto Tuning (Tuning Educational Structures in Europa)³⁰ o puesta a punto de la estructura educacional en Europa que toma como modelo la **formación por competencias**, propone como competencias genéricas, referidas al ámbito laboral: las competencias instrumentales, las interpersonales y las sistémicas. Buena parte de las 30 competencias identificadas por esta comisión, consideran desempeños propios de las actitudes o comportamientos de las personas.

La importancia de esta formación afectiva o de actitudes en el comportamiento de los sujetos está presente en diversos trabajos. Se habla por ejemplo de la: iniciativa, proclividad a la colaboración, creación de ambiente positivo de trabajo, mentalidad creativa,

29. En este apartado se sigue el trabajo desarrollado por Frühling H. y Araya J. en el marco de la consultoría al Ministerio de Interior de Uruguay. Proyecto BID, año 2011.

30. Universidades de Deusto y Groningen. Informe Final Proyecto Tuning América Latina. Reflexiones y Perspectivas de la Educación Superior en América Latina 2004 – 2007.

resolución de problemas. Se señala que: ***“Estas actitudes usualmente se generan más en las estrategias pedagógicas utilizadas que en los contenidos mismos”***³¹

El asumir la complejidad que tiene la formación de actitudes lleva también a la distinción que se propone entre curriculum intencional y curriculum oculto³². La distinción nos llama a tener conciencia que, junto a las actividades planificadas de enseñanza, la interacción entre los alumnos y de estos con los profesores o el modo como está organizada la institución, forman parte del proceso de enseñanza. El futuro policía estará formado no sólo por lo que se le quiso enseñar, sino también, por aquello que vivió en la institución. Considerar este aspecto nos refiere, por ejemplo, al necesario control que debe existir sobre el clima organizacional, una actitud despreciativa de los antiguos funcionarios policiales respecto de algunas normas institucionales influye en que el alumno relativice la vigencia de lo aprendido y se sume a malas prácticas policiales.

La relevancia que tiene en la actualidad la formación socio – afectiva se observa en algunas de las taxonomías de la formación por competencias que se proponen, así, por ejemplo, se distinguen las siguientes competencias³³:

- Competencias cognitivas simples: que incluye conocimientos básicos, manejo y aplicación de información.
- Competencias cognitivas complejas: argumentación, comprensión, análisis, síntesis, generalización, modelación, etc.

31. Chile Califica Doc. “La formación por competencias” pg. 111; en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/papel/13/pdf/partee.pdf>

32. *“Entendemos por currículum (explícito) el conjunto intencionado de oportunidades de aprendizaje que se ofrece a una persona o grupo de personas para un desarrollo determinado. El currículum oculto (implícito) está constituido por el clima institucional, el estilo de gestión del centro educativo, las relaciones humanas...”* Irigoín; Vargas (2002).

33. Universidad Católica del Norte, Colombia, Parra Castrillón E. “Formación por competencias: una decisión para tomar dentro de posturas encontradas” pg. 15

- Competencias socio – afectivas simples: obediencia, sumisión, lealtad, cumplimiento.
- Competencias socio – afectivas complejas: participación, organización, cooperación, iniciativa, responsabilidad, creatividad, autonomía, pensamiento crítico, solidaridad, tolerancia, pertenencia.

En un ámbito más próximo a la formación emocional o psicológica que deseamos relevar se propone la siguiente síntesis de las competencias socio – afectivas de un profesional adulto:

- Tiene en cuenta la opinión y necesidades de sus colegas y usuarios.
- Comprende analíticamente los manuales de convivencia y comportamiento de su institución
- Sabe trabajar cooperativamente y acepta roles de cada cual.
- Demuestra autonomía reflexiva en la realización de actividades básicas de la institución: agilización de procesos, creación de nuevos procesos, adopción de posturas, soluciones a tiempo, improvisaciones acertadas, establecimiento de contingencias, iniciativas para solución de problemas en el ámbito de su responsabilidad.
- Hábitos de cuidado personal, estético, higiene, respeto y altruismo en relación con sus semejantes.
- Conoce y práctica normas de convivencia, valores institucionales, misión, visión de la institución.
- Reconoce responsabilidades propias de su puesto de trabajo
- Acepta de manera positiva el logro de metas y procesa adecuadamente los fracasos, tolerando la frustración.

Diversos factores empujan la opción por la formación por competencias; se constata: mayor complejidad de la vida moderna,

la renovación de conocimientos y tecnologías en breves períodos de tiempo, la necesaria adaptación laboral o el avance de la ciencia educativa para identificar el cómo se produce el proceso de aprendizaje.

Todo ello refuerza modelos de formación por competencias en distintos niveles de la enseñanza, especialmente en la formación técnico profesional y universitaria. El modelo encuentra su origen en la demanda del mercado laboral que exigía garantizar que el proceso formativo de los sujetos los habilitara efectivamente para cumplir determinadas funciones o habilidades específicas en el proceso productivo.

El modelo implica cambios en distintos planos: **promueve un intercambio fluido de la formación con el contexto laboral o social de los sujetos, implica una mayor orientación a las necesidades de la población, en el plano pedagógico representa el desafío de objetivos y una evaluación orientada a medir el desempeño más que conocimientos.** Estas cualidades forman parte de la madurez del concepto en el mundo académico. La discusión y evolución de la disciplina ha permitido colocar en un lugar central la formación de la persona integralmente, sin reducciones al plano del desempeño laboral, no obstante que el modelo haya surgido con una impronta más utilitaria.

La complejidad y riqueza del concepto ha generado una amplia gama de definiciones o formas de adoptar el modelo, por su amplitud y su actualidad rescatamos la definición siguiente:

*“las competencias se entienden como procesos complejos que las personas ponen en acción- actuación-creación, para resolver problemas y realizar actividades (de la vida cotidiana y del contexto laboral-profesional), aportando a la construcción y transformación de la realidad, para lo cual integran el **saber ser** (automotivación, iniciativa y trabajo colaborativo con otros), el **saber conocer** (observar, explicar, comprender y analizar) y el **saber hacer** (desempeño basado en procedimientos y estrategias), teniendo en cuenta los*

requerimientos específicos del entorno, las necesidades personales y los procesos de incertidumbre, con autonomía intelectual, conciencia crítica, creatividad y espíritu de reto, asumiendo las consecuencias de los actos y buscando el bienestar humano.”³⁴

En esta definición están presente tres dimensiones recurrentes en los textos especializados en el tema, se busca el *Saber Ser, Saber Conocer y Saber Hacer*. La trilogía hace referencia a la necesidad de proporcionar una formación personal de valores, actitudes o características personales adecuadas a un contexto social y de trabajo, e incluye también la dimensión cognitiva que permite que el desempeño no se mueva en un espacio vacío y dé cuenta de las normas, metodologías o conocimiento acumulado propio de la actividad laboral; finalmente el saber hacer nos lleva al plano procedimental, de resolución de problemas y autonomía en el desempeño de la actividad.

Si en educación siempre es importante el contexto, en el caso de la formación por competencias, dirigida a preparar para la función policial, el contexto, define en buena medida lo que debemos hacer. A diferencia del operario de una fábrica que debe realizar una labor rutinaria, el funcionario policial pertenece a lo que podemos denominar ***Competencias en contextos laborales complejos***. En estos casos, el funcionario está llamado a generar respuestas frente a problemas emergentes sobre los cuales no hay rutinas establecidas. Así, el funcionario que atiende público está expuesto a recibir situaciones nuevas cada día, nunca la política pública podrá tener servicios que se adapten a la realidad de cada persona.

La dinámica del trabajo policial, la magnitud o intensidad de los temas, cambia permanentemente; predomina la incertidumbre respecto del contexto que se presentará cada día y del rol que le corresponderá cumplir. La rapidez en la sucesión de los hechos,

34. Tobón 2004 p.47 título,; en García San Pedro M. J. “Realidad y perspectivas de la formación por competencias en la Universidad”. Bellaterra 2007 <http://www.recercat.net/bitstream/2072/8999/1/TREBALL+DE+RECERCA.pdf>

la interdependencia entre los actores involucrados en temas de seguridad u orden público, hacen que el policía moderno se mueva sobre un contexto cambiante e impredecible. Más que conocer y estar especializado en determinadas materias lo central resulta ser estar preparado para la interacción con nuevas situaciones cada día. **El cómo se desempeñe buscando soluciones, generando nuevas respuestas, gestionando el concurso de distintos actores le permitirá ser competente y no sólo estar presente.**

Ejemplos de planificación de formación por Competencias y Metodologías

El trabajo ya citado (Frühling y Araya 2011) especificaba el cómo se relacionaban las competencias, los contenidos, las estrategias pedagógicas y metodologías concretas a utilizar en una formación basada en Competencias para un cuerpo policial.

El primer requisito en un modelo de formación por competencias es distinguir las funciones que se desprenden según el rol policial; así, por ejemplo, en las Competencias Policiales una función genérica de: **“Dirigir y coordinar funciones que mejoren las condiciones de seguridad de los habitantes del país frente al delito, la violencia y el desorden público”**; implicará:

- Planificar y aplicar procedimientos profesionales en la investigación y control de hechos delictuales
- Adoptar procedimientos para Identificar y poner a disposición de la justicia a quienes transgreden la ley
- Planificar y aplicar tácticas preventivas de reducción del delito, la violencia y mantención orden público
- Diseñar e instruir medidas que orientan, previenen, protegen y atienden a la comunidad en condiciones normales o emergencias

Cada una de estas *competencias genéricas* dará lugar a *competencias específicas* y, en un plano muy concreto, a *elementos de competencia*.

La labor de *Planificar y aplicar procedimientos profesionales en la investigación y control de hechos delictuales*, se traducirá en: *Aplicar estrategias y procedimientos de investigación y persecución criminal; y en: Fiscalizar a individuos e instituciones en el cumplimiento de ley.*

Para el desarrollo de estas competencias, se desplegarán funciones tan variadas como: i) recopilar pruebas con métodos científicos; ii) relacionar normas legales con las circunstancias de los hechos; iii) actuar proactivamente focalizando las labores de control y fiscalización; iv) relacionarse con otras instituciones del sistema judicial; v) desarrollar interrogatorios, etc.

El **Mapa Funcional** nos permite visualizar luego el tipo de competencias, las estrategias pedagógicas más pertinentes y metodologías específicas para la adquisición de las competencias identificadas.

En el plano de Contenidos el funcionario policial en estas tareas deberá conocer las leyes vigentes, el Manual de Doctrina y Ética de Carabineros, el Reglamento sobre uso de la Fuerza³⁵ o metodologías de planificación de operativos.

Así, para: *Planificar y aplicar procedimientos profesionales en la investigación y control de hechos delictuales*, las competencias y metodologías, pueden ser, entre otras:

35. Circular N°1832 del 1 de marzo de 2019.

COMPETENCIA: COGNITIVA / ACTITUD / HABILIDAD	METODOLOGÍA
<p>Competencia Cognitiva</p> <p>Internalizar y comprender contenidos centrales de estos cuerpos legales e instruccionales (no se pide memorización de contenidos en detalle, se requiere desarrollar un criterio propio, gracias a haber comprendido los fundamentos de dichos cuerpos normativos).</p> <p>Planificación de investigaciones policiales aplicando normas sobre proceso probatorio, procesamiento de imputados, etc.</p>	<p>Exposición del profesor, lectura personal e internalización de contenidos principales</p> <p>Trabajo grupal de diseño y planificación de procesos investigativos de persecución criminal.</p> <p>Diseña etapas, considera herramientas legales y operativas, para la correcta labor de investigación policial.</p>
<p>Competencia actitudinal</p> <p>Comportamiento pro activo que se manifiesta en sugerir estrategias de actuación, consultar, generar alternativas de procedimientos policiales.</p> <p>Disposición para trabajo colectivo, comparte naturalmente, colabora en organización de trabajo en equipo, acepta otras ideas, se somete a acuerdos grupales o de quién dirige.</p>	<p>Trabajo grupal de planificación de investigación policial.</p> <p>Desarrollo de propuesta para organizar equipo de investigación distribuyendo roles, recursos tecnológicos, etapas, consultas o procedimientos legales, etc.</p> <p>Observan y participan en equipo de investigación de caso real.</p>
<p>Competencia de habilidad</p> <p>Reducción de detenidos, de acuerdo a normas, en situaciones de arresto.</p>	<p>Entrenamiento físico, simulaciones</p>

Este tipo de desarrollo curricular, apto para una formación por competencias, es el que se debe trabajar en detalle, considerando: las funciones específicas que se definan para una nueva policía, las

“conductas de entrada” o formación anterior de las personas, las especialidades que se quieran desarrollar, entre otras variables. En Anexo 4 se reproduce -solo a modo de ejemplo- algunas propuestas de Mapa Funcional y diseño curricular de subalternos y oficiales, preparada para la Policía Nacional del Uruguay en el marco de la Cooperación Técnica del BID (Segundo Informe Araya y Frühling 2011).

Síntesis sobre el proceso formativo

La propuesta descrita en estas páginas no agota los variados aspectos a analizar para estructurar un nuevo proceso formativo en una institución policial. Una planificación en detalle requiere conocer quiénes son los alumnos, cuáles son sus “*conductas de entrada*” o capacidades y, a partir de ello, diseñar el proceso formativo.

Sin embargo, se ha logrado en estas páginas desarrollar las ideas más relevantes para responder a las falencias detectadas en el sistema formativo de Carabineros: educación centrada en contenidos, débil o inexistente formación en el plano afectivo, valórico o emocional y escasa relación en el proceso formativo con actores extra institucionales que permitan entrenar la necesaria gestión colaborativa que deberán desarrollar en su trabajo.

Insistimos también, en la necesidad de incorporar a personas e instituciones ajenas a la institución policial en el proceso formativo; una nueva institución policial, debe estar inserta en la sociedad actual, entender los roles que cumplen otros actores sociales, saber que el éxito de su trabajo depende de la colaboración con autoridades, pero también con quienes, sin ejercer un cargo formal, son la autoridad última a la que están llamados a servir: la propia ciudadanía.

Esta apertura, llevada al proceso formativo, se traduce entre otras cosas, en la necesidad de incorporar docentes ajenos a la institución o que buena parte de sus procesos educativos se deleguen a instituciones de enseñanza superior, donde deban convivir con

civiles. Esta opción, si bien representa riesgos de desafección vocacional o distorsión en la disciplina que se quiera desarrollar, es una medida eficaz para detectar debilidades a tiempo y, sobre todo, entender que sus funciones están llamadas a ser ejercidas sobre otros no tan distintos a ellos.

6. ROL DE LAS AUTORIDADES NACIONALES, REGIONALES Y COMUNALES Y LA FUNCIÓN POLICIAL

Constitucionalmente las policías dependen del gobierno nacional y están radicadas en el Ministerio de Interior y Seguridad Pública (Art. 101 CPR); hasta ahora solo debían entenderse con el Intendente o gobernador provincial, cuando eran requeridas en materias de orden público y coordinación en temas de seguridad pública. La ley N°20.502 que creó el nuevo Ministerio de Interior y Seguridad Pública formalizó la existencia de un Consejo Regional de Seguridad Pública (Art. 16 ley N°20.502), presidido por el Intendente (próximamente Delegado Presidencial). A nivel local no ha existido ni dependencia ni autoridad sobre Carabineros, la novedad la aportó la ley N°20.965 que creó los Consejos Comunales de Seguridad Pública, la que obliga a Carabineros a entregar información sobre delitos al alcalde y participar en el Consejo Comunal de Seguridad Pública.

El contexto actual del país, con la discusión de una nueva Constitución y la elección por primera vez de Gobernadores Regionales otorga la oportunidad de diseñar un modelo diferente de relación entre una policía nacional y las instancias descentralizadas de gobierno y administración del Estado.

Se esboza a continuación una estructura de funciones diferenciadas por parte de la policía, de acuerdo al nivel de gobierno con el cual deba relacionarse, se considera también, la injerencia de cada nivel de gobierno en las funciones generales de la policía.

Esta distribución de funciones policiales en los distintos niveles de gobierno no debe significar que, por ejemplo, las autoridades locales

no puedan opinar y solicitar operativos policiales en materias de mayor complejidad.

FUNCIONES POLICIALES Y NIVEL DE GOBIERNO QUE INTERVIENE

FUNCIONES POLICIALES	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO COMUNAL
Investigación de delitos graves	✓	✓	
Resolución de delitos menores			✓
Orden Público	✓	✓	
Servicio a la Comunidad		✓	✓
Incivilidades y convivencia comunitaria			✓

La estructura de trabajo que se propone requiere una coordinación y supervisión permanente de las autoridades civiles, por tanto, la distribución de funciones policiales en los distintos niveles de gobierno, supone que es en ese nivel de gobierno y de mando policial donde se planifica, ejecuta y supervisa el trabajo policial, con la autoridad respectiva. La estructura única y nacional de la policía no se opone con esta estructura funcional, se entiende que hay un mando único y un escalafón único, pero la especialización cambia y, por tanto, según la especialización el policía estará preferentemente destinado a un tipo de función policial. Decimos preferentemente, ya que se debe entender que es necesario cierto nivel de poli funcionalidad que haga posible que según las necesidades coyunturales se refuercen los servicios con funcionarios de otra área. Adicionalmente, en la concepción que se presenta, es recomendable que un policía evolucione y, de acuerdo a su perfeccionamiento, pueda transitar de un tipo de labor a otra. Por último, es útil que, por ejemplo, un policía que se va a dedicar a

la investigación de delitos complejos como el tráfico de drogas haya pasado por realizar un trabajo territorial que le permitirá conocer el circuito completo del tráfico, venta y consumo.

1) *Investigación de delitos graves*

Hay varias razones para recomendar que los delitos de mayor complejidad estén radicados solo en los niveles nacional y regional. En los delitos graves o complejos está en juego castigos elevados penalmente y, en muchos casos, el poder del dinero; por ello, el círculo de apoyo de los imputados hará sus máximos esfuerzos por influir en el trabajo policial o corromper a autoridades policiales o civiles. Esto hace recomendable alejar a las instituciones de un entorno local donde es más factible la cercanía con quienes quieran influir en el proceso investigativo.

En segundo lugar, la investigación en casos graves requiere personal altamente especializado y tecnología de alto estándar, estos elementos son escasos por su naturaleza y es poco probable que estén disponibles para cada comuna del país.

Entendemos por delitos graves, entre otros: homicidios, violaciones, tráfico de drogas, tráfico de migrantes o trata de personas, actos de terrorismo, hechos de corrupción, grandes estafas por los montos y número de personas afectadas, entre otros.

En el actual sistema procesal penal, las investigaciones son asignadas en el nivel regional a un fiscal local específico, en este sentido, el proceso investigativo de la fiscalía ya se encuentra regionalizado, sin embargo, la labor de prevención de estos delitos o el apoyo de otros servicios del estado en la investigación debe gestionarse en cada caso. Es por ello que la propuesta busca integrar a las autoridades regionales (especialmente, Consejo Regional de Seguridad Pública)

en la prevención, seguimiento de investigaciones, apoyo de otros servicios públicos, financiamiento especial según la realidad regional y supervisión de las investigaciones y procedimientos de la respectiva región.

2) *Resolución de delitos menores*

Las políticas de prevención y persecución de delitos menores deben ser abordadas por cuerpos policiales radicadas en el ámbito del gobierno local. Al hablar de “*delitos menores*” hacemos referencia a un conjunto de delitos y faltas, consideradas de menor gravedad, de acuerdo a la penalidad de nuestro Código Penal. Existe una amplia gama de tipos delictuales que pertenecen a esta categoría, pero se propone seleccionar aquellas figuras penales que pueden ser abordadas por cuerpos policiales especializados en estrategias de policía comunitaria y, por tanto, con capacidades para ejercer la mediación, articular a la comunidad en la prevención de estos hechos, tratar con delincuentes menos peligrosos y donde no exista una asociación compleja para delinquir.

Ejemplo del tipo de delitos que pueden quedar radicados en policías coordinadas localmente son: amenazas simples, caza y comercialización de especies prohibidas, contrabando de especies exóticas, infracción por contaminación, maltrato animal, pesca ilegal, tráfico de residuos peligrosos, apropiación indebida, conducción bajo la influencia del alcohol, ocultar placa patente, arrojar basura, hurto falta, casas de juego, abigeato, etc.

Distinguimos esta categoría de “delitos menores” de la categoría que denominamos “incivildades”; la distinción la hacemos en base al origen o motivación que prevalece en cada caso. En el primer caso, si bien hay una variedad de circunstancias, predominan casos donde existe motivación económica para delinquir; en el segundo caso, y como

veremos luego en detalle, se trata comúnmente de acciones de jóvenes o de conflictos de convivencia, sin que medie -necesariamente- la intención de cometer un delito.

Esta categoría de delitos menores contiene algunas de las figuras penales que el Ministerio Público, en su Boletín Estadístico, agrupa como “Otros delitos”, la comparación nos permite esbozar las magnitudes de casos que pueden ser abordados localmente. Los “Otros Delitos” suman 258.843 casos en los ingresos que registra el Ministerio Público durante el 2020 y ello equivale a un 18,1% del total de ingresos en dicho año.

3) *Orden Público*

Los problemas de orden público se concentran en las grandes ciudades y la intervención requiere un contingente policial importante, es lógico que este tipo de trabajo policial quede radicado en los niveles nacional y regional. En lo concreto el nivel nacional deberá fijar criterios de actuación, garantizar la preparación de los efectivos encargados de una labor en extremo compleja y supervisar la actuación de los efectivos en cada hecho relevante. El nivel regional de gobierno deberá llevar la coordinación de los efectivos policiales encargados de esta labor, tener mando directo en la actuación policial y organizar mesas de trabajo y mediación que hagan compatible el derecho a manifestarse y el necesario respeto a los bienes y las personas por parte de quienes se manifiestan.

4) *Servicio a la comunidad*

La labor de servicio a la comunidad es ejercida por todas las policías en el mundo, en algunos casos esta labor está contemplada formalmente en las funciones del cuerpo policial, en otros casos, se trata de una función que se impone por la vía de los hechos, y frente a la cual, los policías han debido

desarrollar este servicio en base a su experiencia personal y práctica cotidiana.

En esta categoría las policías cumplen un rol de auxilio en situaciones de emergencia, asistencia a enfermos, orientación de transeúntes o guías turísticos. La característica principal de esta labor es el contacto permanente con los ciudadanos y el atributo más adecuado para esta función es la experiencia más que alguna especialización en particular. Es un tipo de policía que debe estar a disposición del gobierno local, trabajar en forma coordinada con las unidades municipales que pueden resolver emergencias: salud, oficina municipal de emergencias, dirección de tránsito, oficina de informaciones turísticas o departamento de asistencia social, dirección de desarrollo comunitario.

En estas funciones quien mejor podrá prestar sus servicios es el policía de carrera, con vocación para relacionarse socialmente y conocedor de ese territorio en particular. En muchos casos las instituciones policiales tienen la política de hacer rotar a los policías de territorios para evitar la connivencia de éstos con delinquentes locales o, simplemente, con aquellos a los cuales la policía debe fiscalizar; sin embargo, para esta función de asistencia social, acompañamiento a la población es recomendable que se trate de policías que conocen de cerca el sector y la dinámica cotidiana de funcionamiento del barrio.

5) *Incivildades y convivencia comunitaria*

Agrupamos en este caso múltiples incidencias que en muchos casos son tipificadas como falta en nuestro Código Penal o son hechos no tipificados que generan conflicto o inquietud en la población y requieren la intervención policial. La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2019) consultó por un listado de incivildades, respecto de las

cuales se preguntó si dicha situación estaba presente en el barrio del encuestado. Los resultados, sumando sólo la opción “*siempre*”, fueron: perros abandonados (33,1%); consumo de alcohol o droga en la vía pública (23%); sitios eriazos y microbasurales (16,7%); personas durmiendo en la calle piden dinero (12,2%); comercio ambulante (11,2%); rayados (10,0%); venta clandestina de alcohol (6,8%); prostitución o comercio sexual (2,2%).

A este listado podríamos agregar muchas situaciones que afectan la convivencia en un barrio: el conflicto entre vecinos que requiere la intervención de un tercero, el borracho que causa algún escándalo, los ruidos molestos, el conflicto entre jóvenes que juegan y se divierten y los vecinos mayores que se quejan, el mal uso del espacio público o el taller que molesta y contamina a los vecinos. En la mayoría de estas situaciones el municipio tiene mucho que decir, ya que son, -en algunos casos- temas regulados en la ordenanza municipal o problemas sobre los cuales el municipio puede ayudar (microbasurales, ruidos molestos, regulación de espacios públicos, etc.). Pero incluso en estas materias, propias de la autoridad municipal, podrá ser requerida la presencia policial para cursar sanciones, mediar o imponer autoridad. Por todo ello, se trata de una labor policial radicada en el ámbito local y especializada en un tipo de intervención donde no se interactúa con delincuentes, pero es necesario una intervención especializada, capaz de mediar, de imponer autoridad cuando la situación lo requiere y conducir procesos de participación ciudadana donde los propios vecinos acuerden los términos de su convivencia.

CONCLUSIONES

Los hechos descritos, referidos a cuestionamientos a Carabineros entre 2017 y 2021, sirven de detonador de una discusión sobre la reforma o la necesidad de pensar en una nueva institución policial. En diversos países, han sido determinadas crisis las que han empujado la decisión de un cambio en las instituciones encargadas del orden y la seguridad. Sin embargo, nos parece que estos hechos no deben ser el fundamento principal de la decisión sobre la eventual reforma o reemplazo de la institución. Si el fundamento se sostiene en esos hechos, la mirada será parcial, sesgada. Quienes se oponen a una transformación profunda podrán argumentar que se trata de un período de excepción que no representa a la historia institucional; se podrá también argumentar que lo que hay es una revancha política de un sector de la población. El tema se verá *politizado*, en el sentido estrecho del término, la discusión se entrampará sin avances o, si se llega a avanzar, se corre el peligro que una nueva institución no represente a todo el país.

Es por ello que este libro, tomando en cuenta lo sucedido en el último período, ha querido basar el análisis en los antecedentes que dan cuenta del cumplimiento de las diversas funciones policiales y de la gestión que ha desarrollado Carabineros en un período de tiempo más extenso y representativo. La conclusión de ese análisis global nos lleva a la convicción de la necesidad de una nueva institución policial. Cuando se postula solo una “modernización”, se asume que las bases de sustento institucional están bien y lo que se requiere es actualizar normas, procedimientos o tecnología. Creemos que se trata de un camino insuficiente, que no generará conformidad

en diversos sectores de la sociedad, pero además es insuficiente, porque no ha advertido que el problema de fondo radica en una cultura organizacional que no responde a las exigencias de un Chile transformado.

El trabajo desarrollado en este texto no agota el enorme desafío de diseñar una nueva institución policial, aspira a ser un aporte en colocar la atención y esbozar los cambios necesarios, sobre todo en tres aspectos: el sistema normativo y de control que genera en la actualidad un cuerpo policial lejano a la sociedad, con excesiva discrecionalidad y sin controles externos; un sistema formativo, formalista, centrado en contenidos y que no ha sabido entregar servidores públicos preparados para las complejas tareas que debe abordar y, finalmente, proponemos un diseño del tipo de especialización que requiere el país, para las necesidades de seguridad y convivencia y la estrecha relación de estas especializaciones con los distintos niveles de gobierno y administración del estado.

La transformación o, mejor dicho, el nacimiento de algo nuevo, requiere que todos los sectores del país estén disponibles a este diálogo. La trinchera de defensa incondicional a Carabineros no servirá para aplacar las críticas, ni resolverá los problemas de gestión descritos; pero la crítica plagada de rabia, aunque tenga justificación, no tiene la calma requerida para pensar en una nueva institución policial.

En este proceso debe estar presente Carabineros, y si la sociedad civil, representada en sus autoridades democráticas, avanza hacia la instalación de una nueva policía nacional, deberá prestar su apoyo por convicción patriótica, respeto a la constitución y las leyes y por su labor de servicio al país que también se expresa en estas decisiones históricas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña Víctor. Tesis para optar al grado de magíster. “El sentido que los funcionarios de carabineros dan a sus prácticas como policías en la sociedad chilena”. Departamento de Psicología, Universidad de Chile 2014.
- Anneke Osse “Entender la labor Policial” Ed. Amnistía Internacional. Madrid, España 2007
- Arias, Patricia y Liza Zuñiga; Sistemas disciplinarios y comportamiento policial en América Latina; en: Control disciplina y responsabilidad policial, FLACSO Chile, 2008, pp. 27 -88.
- Asociación Chilena de Municipalidades. Estudio sobre la evolución de la delincuencia en los últimos 5 años y el financiamiento hacia las municipalidades para enfrentar el tema. AChM. 2018.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Decreto 2226. Código de Justicia Militar. Versión Enero de 2020.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Código Penal. Versión Julio 2020.
- Biblioteca del Congreso Nacional. Constitución Política de la República de Chile. Editorial Jurídica. Texto original 1980.
- Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 100. Constitución Política de la República de Chile. Versión agosto de 2020.
- Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto N° 1.086 Reuniones Públicas. Versión 10 de octubre de 1989.
- BID. Mejor gasto para Mejores Vidas. Cómo América Latina y El Caribe puede hacer más con menos. Capítulo 7. 2018.
- Carabineros de Chile. Cuenta Pública 2019. 24 de junio de 2020.

- Cárdenas Vania. La unificación de las policías fiscales chilenas. Elementos para identificar los inicios de una carrera policial en la segunda década del siglo XX. Estudios Sociales del Estado (ESE). Volumen 4, N° 7, pp. 94 a 123. 2018.
- Casas K.; González P.; Mesías L. La Transformación Policial para el 2030 en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo 2018.
- Centro de Estudios Públicos. Estudio Nacional de Opinión Pública. Diversos años. En: <https://www.cepchile.cl/>
- Consejo de Reforma a Carabineros. Gobierno de Chile. Enero de 2020.
- Constitución Política de la República de Chile. Editorial Jurídica de Chile. Texto original. Decreto Supremo N°1.150 del Ministerio del Interior. 21 de octubre de 1980.
- Corte Suprema; Dirección de Estudios. Boletín Estadístico. Ingreso y Término de Causas; 1 semestre de 2019.
- Dammert Lucía. Confianza en la Policía en Chile. Un arma de doble filo. Civitas, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 575-594, out.-dez. 2016.
- Fiscalía Nacional de Chile. Boletines Estadísticos Anuales. Series 2015 a 2020.
- Frühling Hugo y Araya Jorge. “Análisis del sistema de formación de la policía uruguaya y propuestas de rediseño”. Proyecto de Cooperación Técnica, Ministerio de Interior de Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo. 2011.
- Fundación Paz Ciudadana, Patricio Tudela, en: Conceptos Edición N° 22 de Septiembre de 2011.
- González Adolfo. Carabineros de Chile: ¿Modernización o Reforma? Informe de Política Pública. Instituto de Asuntos Públicos; Universidad de Chile. N°1 Septiembre de 2020.
- Huntington Samuel. Fuerzas Armadas y Sociedad. La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad. N°2 1996 pgs. 109 a 118.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. Estudio exploratorio sobre la percepción de la situación de Derechos Humanos en Carabineros de Chile. Septiembre de 2017.
- Janowitz Morris. El Soldado Profesional: un retrato Social y Político. Ed. Simón y Shuster 2017.

- Kelling GL y Coles CM. Reparar ventanas rotas: restaurar el orden y reducir el crimen en nuestras comunidades. Touchstone, Simon y Schuster, Nueva York, 1996.
- LópezPortilloE.yFrühlingH.Editores.ResponsabilidadPolicialenDemocracia. Una Propuesta para América Latina. 2008. En: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15614263.2011.650418?journalCode=gppr20>
- Marco Normativo de Carabineros de Chile, en: https://www.carabineros.cl/transparencia/normativa_a7c.html . Consultado el 29 de noviembre de 2020.
- Monsalve Egaña, José Sebastián. La profesionalización militar y la democracia chilena de inicios del siglo XXI. Una aproximación a la cultura política de los militares. Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2004.
- Morales (2008): Elementos introductorios: Hacia una Conceptualización de la Responsabilización Policial, en Responsabilidad Policial en Democracia, López y Frühling Eds.
- Moskos Charles; Wood Frank. Lo Militar ¿Más que una profesión? Ed. Ministerio de Defensa España. 1991.
- Olavarría Mauricio Costos del Delito según el Método contable: un estudio comparado de los casos de Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay. En Jaitman L. Ed. BID 2015.
- ONU 13° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Doha 12 al 19 de abril de 2015. A/ Conf. 222/ L. 6.
- Oviedo Enrique. Modernización Policial: el caso de Carabineros de Chile. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana N°2. FLACSO. 2007.
- Presentación de resultados Encuesta de Percepción y Evaluación de la labor de Carabineros de Chile. Años 2003 y 2005. Empresa Collect para el Ministerio de Interior. Chile.
- Propuesta de Reforma a Carabineros de Chile. Comisión para la Reforma. Comisión de Seguridad del Senado 2019.
- Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N°11. Texto actualizado 2000. En: <https://www.carabineros.cl/transparencia/transparencia2009/reglamento11.pdf> Descargado el 11-XII- 2020.

- Reglamentos 1 a 33 de Carabineros de Chile. En: <https://www.carabineros.cl/transparencia/transparencia2009/reglamento11.pdf> Descargado el 11-XII- 2020.
- Roth A. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá 2007.
- SINPOSIO BIGARREN JARDUERA ETA JUBILAZIOA POLIZIAN. Estudio sobre jubilación de la policía en Europa 2005. <https://www.spl-clm.es/wp-content/uploads/JUBILACION-POLICIA-EN-EUROPA-ESTUDIO-ERNE-2005.pdf>
- Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Presentaciones de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana; distintos años. En: <https://www.seguridadpublica.cl/>
- Tesis: Víctor Acuña Jiménez. El Sentido que los funcionarios de Carabineros dan a sus prácticas como policías en la sociedad chilena. Magíster en Psicología Comunitaria. Universidad de Chile. 2014.
- Vallejos Camilo. Carabineros de Chile y la Seguridad Nacional: una mirada a las representaciones policiales del orden público durante la dictadura, 1973 - 1990. Revista Historia y Justicia 13 2019. ACTO Editores Ltda. 2020.
- Varenik, Robert (2005). Accountability, Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio Internacional Comparado. Instituto para la Seguridad y la Democracia-Centro de Investigación y Docencia Económicas

ANEXO 1: MALLA DE OFICIALES

2019 - 2022 Malla Curricular Programa de Formación del Oficial de Carabineros de Orden y Seguridad.

Título Profesional: Oficial de Orden y Seguridad, Administrador de Seguridad Pública

	Semestre I	Semestre II	Semestrell I	Semestre IV	Semestre V	Semestre VI	Semestre VII	Semestre VIII
Área Doctrina Institucional	Vocación y conducta I	Vocación y conducta II	Vocación y conducta III	Vocación y conducta IV	Vocación y conducta V	Vocación y conducta VI		
	Historia y Doctrina Institucional I	Historia y Doctrina Institucional II	Ética Profesional I	Ética Profesional II	Derechos Humanos I	Derechos Humanos II		
Área Gestión Operativa y Financiera					Mando y Liderazgo I	Mando y Liderazgo II		
	Gestión Policial I	Gestión Policial II	Gestión Policial III	Gestión Policial IV	Gestión Policial V	Gestión Policial VI		
	Sistemas computacionales Institucionales I	Sistemas computacionales Institucionales II	Sistemas computacionales Institucionales III	Sistemas computacionales Institucionales IV	Sistemas computacionales Institucionales V	Sistemas computacionales Institucionales VI		
	Técnicas y Tácticas Policiales I	Técnicas y Tácticas Policiales II	Técnicas y Tácticas Policiales III	Técnicas y Tácticas Policiales IV	Técnicas y Tácticas Policiales V	Técnicas y Tácticas Policiales VI		
					Gestión Financiera Contable Institucional I	Gestión Financiera Contable Institucional II		
Área Cs. Policiales	Prevención del delito I	Prevención del delito II	Prevención del delito III	Prevención del delito IV	Técnica de Investigación Criminal I	Técnica de Investigación Criminal II		
Área Jurídica	Introducción al Derecho	Derecho Constitucional	Aplicación Procedimental de la Ley I	Aplicación Procedimental de la Ley II	Aplicación Procedimental de la Ley III	Aplicación Procedimental de la Ley IV		
		Derecho Penal I	Derecho Penal II	Derecho Penal III		Derecho Administrativo		
	Reglamentación Institucional I	Reglamentación Institucional II	Reglamentación Institucional III	Reglamentación Institucional IV				
			Derecho Procesal Penal I	Derecho Procesal Penal II	Derecho Procesal Penal III			
Área Profesional	Instrucción Formal y Escuela de Mando I	Instrucción Formal y Escuela de Mando II	Instrucción Formal y Escuela de Mando III	Instrucción Formal y Escuela de Mando IV	Instrucción Formal y Escuela de Mando V			
	Taller de Arma y Tiro I	Taller de Arma y Tiro II	Taller de Arma y Tiro III	Taller de Arma y Tiro IV	Taller de Arma y Tiro V			
	Defensa Personal I	Defensa Personal II	Defensa Personal III	Defensa Personal IV	Defensa Personal V			
Área de desarrollo Personal	Acondicionamiento Físico I	Acondicionamiento Físico II	Acondicionamiento Físico III	Acondicionamiento Físico IV	Acondicionamiento Físico V	Acondicionamiento Físico VI		
	Habilidades Comunicativas I	Habilidades Comunicativas I				Talleres de Aplicación I	Talleres de Aplicación II	
	Inglés Instrumental	Inglés Instrumental II						
Área de Investigación			Matemática		Taller de Trabajo de Título I	Taller de Trabajo de Título I	Trabajo de Título y Defensa de Título	Trabajo de Título y Defensa de Título
				Estadística Aplicada al Análisis Policial				
Área de Integración Profesional	Periodo de Inducción	Práctica de Observación	Práctica Policial I	Práctica Policial II	Práctica Policial III	Práctica Policial IV	Práctica Policial General	Pasantías en Unidades Especializadas

MALLA ANEXO 2: SUBOFICIALES ESFOCAR, VIGENTE HASTA 2020

Malla Curricular Escuela de Formación de Carabineros

	DOCTRINA INSTITUCIONAL	CIENCIAS POLICIALES	ÁREA JURÍDICA	GESTIÓN OPERATIVA	DESARROLLO PERSONAL EXPRESIÓN Y DESARROLLO MOTOR	ACTIVIDADES COPROGRAMÁTICAS
PRIMER SEMESTRE	Doctrina Institucional I	Arma y Tiro Policial I	Introducción a las Normas Legales I	Técnicas y Tácticas Operativas I	Técnicas de Comunicación Oral y Escrita I	Estrategias de Estudio y Control de Emociones
	Instrucción a Pie	Defensa Personal I	Derecho Procesal Penal I	Procedimientos Policiales I	Acondicionamiento Físico I	AUPOL
		Atención al Público y a la Víctima I	Derechos Humanos I			
			Reglamentación Institucional I			
			Leyes Especiales I			
SEGUNDO SEMESTRE	Doctrina Institucional II	Arma y Tiro Policial II	Introducción a las Normas Legales II	Técnicas y Tácticas Operativas II	Técnicas de Comunicación Oral y Escrita II	Estrategias de Estudio y Control de Emociones
		Defensa Personal II	Derecho Procesal Penal II	Procedimientos Policiales II	Acondicionamiento Físico II	
		Atención al Público y a la Víctima II	Derechos Humanos II		Primeros Auxilios	
		Tecnología Informática y AUPOL	Reglamentación Institucional II			
			Leyes Especiales II			

**Documento de Admisión a Esfocar. Departamento de Reclutamiento y Selección p6.

ANEXO 3: REQUISITOS DE INGRESO

Reglamento 4 Escuela de Carabineros

Artículo 33°.- Para ingresar a los cursos de Aspirantes a Oficiales de Orden y Seguridad y de Intendencia, se requiere:

- a) Ser chileno;
- b) No tener menos de 17 ni más de 21 de años de edad a la fecha de ingreso al curso;
- c) Ser soltero;
- d) Haber cumplido con la Ley de Reclutamiento;
- e) Estatura mínima 1,70 metros sin calzado;
- f) No encontrarse declarado reo, ni haber sido condenado por resolución ejecutoriada en crimen o simple delito, ni delitos políticos, o suspendidos por Sumario Administrativo;
- g) Cédula de identidad al día;
- h) Haber completado satisfactoriamente la enseñanza media científico humanista en cursos regulares para todos los escalones; Los postulantes al Escalafón de Intendencia podrán acreditar enseñanza comercial completa y
- i) No tener defectos físicos notorios;

j) Salud y dentadura en buen estado, compatible con las exigencias del servicio, acreditados con certificados extendidos por los respectivos servicios de Carabineros;

k) No padecer alguna de las enfermedades que indique la Dirección de Instrucción, y l) Acreditar conducta y honorabilidad personal y familiar intachables.

Artículo 34°.- Las exigencias señaladas en el artículo precedente, serán aplicables a las postulantes Aspirantes Oficiales Femeninas, con excepción de la letra e) del artículo 33°; exigiéndoseles un mínimo de 1,60 metros de estatura, sin calzado.

Artículo 35°.- Para ingresar al curso de Aspirante a Oficiales de Órdenes, se requiere:

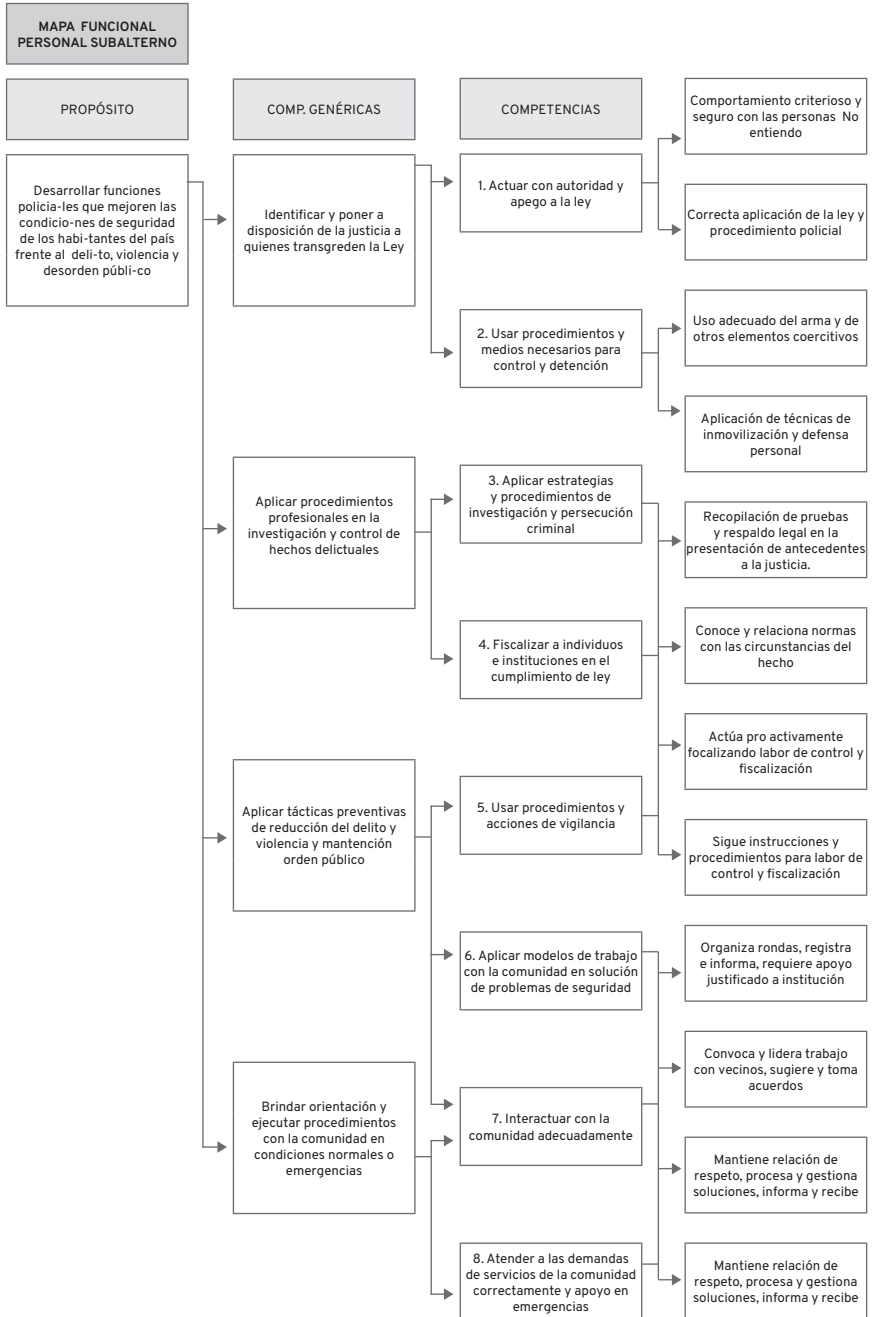
- a) Pertenecer al Escalafón a Contrata del Servicio de Orden y Seguridad;
- b) Acreditar más de 10 años servicios en la Institución;
- c) Tener 4° año de enseñanza media científico humanística aprobado;

- d) No tener más de 35 años de edad, a la fecha de iniciación del curso;
- e) Estatura mínima 1,70 metros sin alzado;
- f) Acreditar excelente conducta funcionaria, privada y familiar durante toda su carrera, lo que se verificará con un informe reservado, y
- g) Poseer buena salud.

Artículo 36°. - Se presumirá que no reúnen los requisitos para ingresar a la Escuela, como Aspirantes a Oficiales:

- a) Los que hayan sido eliminados de la institución por cualquier causa o por renuncia o baja voluntaria;
- b) Los que se dediquen o se hayan dedicado a negocios o actividades que puedan comprometer el prestigio institucional, y
- c) los que hayan sido eliminados de colegios, instituciones públicas, empleos u otras actividades por conducta indigna.

Análisis Funcional



ANEXO 4: EJEMPLOS

DISEÑO CURRICULAR FORMACIÓN DE SUBALTERNOS – PRIMER SEMESTRE

MÓDULO 1: CUMPLIMIENTO DE LA LEY

COMPETENCIA	CONTENIDO	COMPETENCIA: COGNITIVA / ACTITUD / HABILIDAD	METODOLOGÍA	DEMOSTRACIÓN
1. <i>Actuar con autoridad y apego a la ley</i>	Ley Orgánica Policial N° 13.963	Competencia Cognitiva Internalizar y comprender contenidos centrales de estos cuerpos legales e instruccionales.	Lectura y memorización de contenidos principales	Frente a la presentación de casos identifica las normas aplicables que corresponden.
	Reglamento interno Código ONU para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley	Relacionar contexto del procedimiento policial con instrucciones de las normas legales.	Trabajo personal: análisis de casos reales y propuesta identificando normas aplicables	Ejercita proponiendo pautas o tácticas ante diversos procedimientos policiales.
	Procedimiento Policial: operaciones policiales, registro de personas, detenciones, vigilancia, análisis situacional, tácticas.	Competencia actitudinal Autocontrol en procedimientos, actuación con autoridad y evita de violencia injustificada.	Simulación de casos: persecución, arresto, combate, etc. Observación y análisis de filmes que contienen casos de violencia policial.	Aplicación de pauta de observación ³⁸ que debe ser llenada semanalmente por académicos especialistas en el tema, en la que se evalúa la conducta en: control de emociones, equilibrio, agresividad, uso de técnicas especializadas, etc. Argumenta, expone autónomamente respecto de la conveniencia del uso progresivo de la fuerza y armas.
	Planificación de operaciones policiales	Discernimiento y prudencia en la aplicación progresiva de estrategias de control de la situación; capacidad de convencimiento o disuasión, advertencia, inmovilización, etc.	Análisis de casos reales ocurridos en Uruguay y sus consecuencias.	
	Instrucciones policiales: formación, armas, casos de VIF, etc	Habilidad Resistencia física en persecución Aplicación de técnicas de inmovilización para arrestos Correcto y limitado uso del bastón y arma de servicio	Entrenamiento en academia y exigencia de entrenamiento permanente en servicio de al menos 4 horas semanales	Cumple estándares en test de rendimiento físico. Utiliza con destreza y rapidez técnicas de reducción, inmovilización y traslado de sujetos detenidos. Uso adecuado y diestro de bastón y arma de servicio.

38. Por Pauta de observación se entiende un instrumento elaborado por psicólogos, la cual contiene indicadores adecuados para evaluar la conducta que se busca internalizar en los sujetos. Los académicos deben ser instruidos en la aplicación de esta.

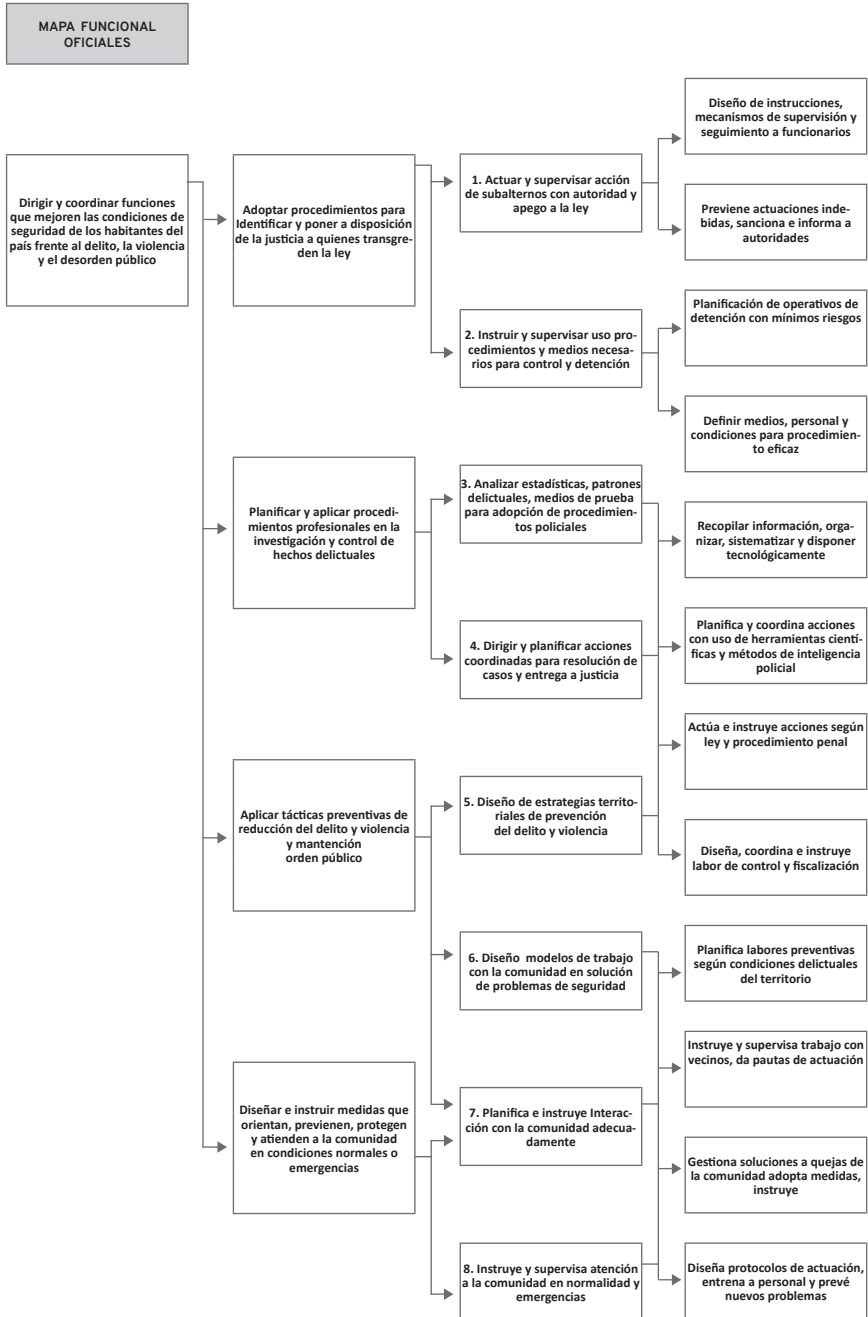
DISEÑO CURRICULAR FORMACIÓN DE SUBALTERNOS - PRIMER SEMESTRE
MÓDULO 2: PROCEDIMIENTOS POLICIALES DE INVESTIGACIÓN Y SEGUIMIENTO

COMPETENCIA	CONTENIDO	COMPETENCIA: COGNITIVA/ ACTITUD / HABILIDAD	METODOLOGÍA	DEMOSTRACIÓN
3. Aplicar estrategias y procedimientos de investigación y seguimiento policial	<p>Código Penal del Uruguay</p> <p>Normas del Sistema Procesal Penal</p> <p>Ley de Seguridad Pública</p> <p>Procedimiento policial</p> <p>Criminalística básica</p> <p>Custodia de pruebas</p> <p>Investigación policial y procesamiento judicial de imputados</p> <p>Claves y comunicaciones</p> <p>Planificación de operaciones policiales</p> <p>Funcionamiento y servicios</p> <p>Funciones administrativas</p> <p>Seguridad vial</p>	<p>Competencia Cognitiva</p> <p>Internalizar y comprender contenidos centrales de estos cuerpos legales e instruccionales (no se pide memorización de contenidos en detalle, se requiere que recuerde en qué cuerpo legal encuentra temas específicos).</p> <p>Planificación de investigaciones policiales aplicando normas sobre proceso probatorio, procesamiento de imputados, etc.</p> <p>Competencia actitudinal</p> <p>Comportamiento pro activo que se manifiesta en sugerir estrategias de actuación, consultar, generar alternativas de procedimientos policiales.</p> <p>Disposición para trabajo colectivo, comparte naturalmente, colabora en organización de trabajo en equipo, acepta otras ideas, se somete a acuerdos grupales o de quién dirige.</p> <p>Competencia de habilidad NO HAY</p>	<p>Exposición del profesor, lectura e internalización de contenidos principales</p> <p>Trabajo grupal de diseño y planificación de procesos investigativos de persecución criminal.</p> <p>Diseña etapas, considera herramientas legales y operativas, para correcta labor de investigación policial.</p> <p>Trabajo grupal de planificación de investigación policial.</p> <p>Desarrollo de propuesta para organizar equipo de investigación distribuyendo roles, recursos tecnológicos, etapas, consultas o procedimientos legales, etc.</p> <p>Observan y participan en equipo de investigación de caso real.</p>	<p>Frente a la presentación de casos identifica las normas aplicables que corresponden.</p> <p>En análisis de casos no contemplados explícitamente en las normas aplica criterio de actuación que no contravienen las normas y en análisis posterior se identifica como una de las opciones de menor riesgo o menor daño para las personas y bienes.</p> <p>Aplicación de pauta de observación que debe ser llenada semanalmente por los profesores de la asignatura. En ella se evalúa la conducta en: pro actividad, participación, autonomía, colaboración, aceptación de posturas de otros, aceptación de decisiones contrarias a su posición.</p> <p>Presentación de plan de investigación policial con todos sus componentes, de acuerdo a normas y contenidos aprendidos. Demuestra creatividad en elaborar estrategias novedosas.</p>

DISEÑO CURRICULAR FORMACIÓN DE SUBALTERNOS - SEGUNDO SEMESTRE
MÓDULO 7: ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN POLICÍA- COMUNIDAD

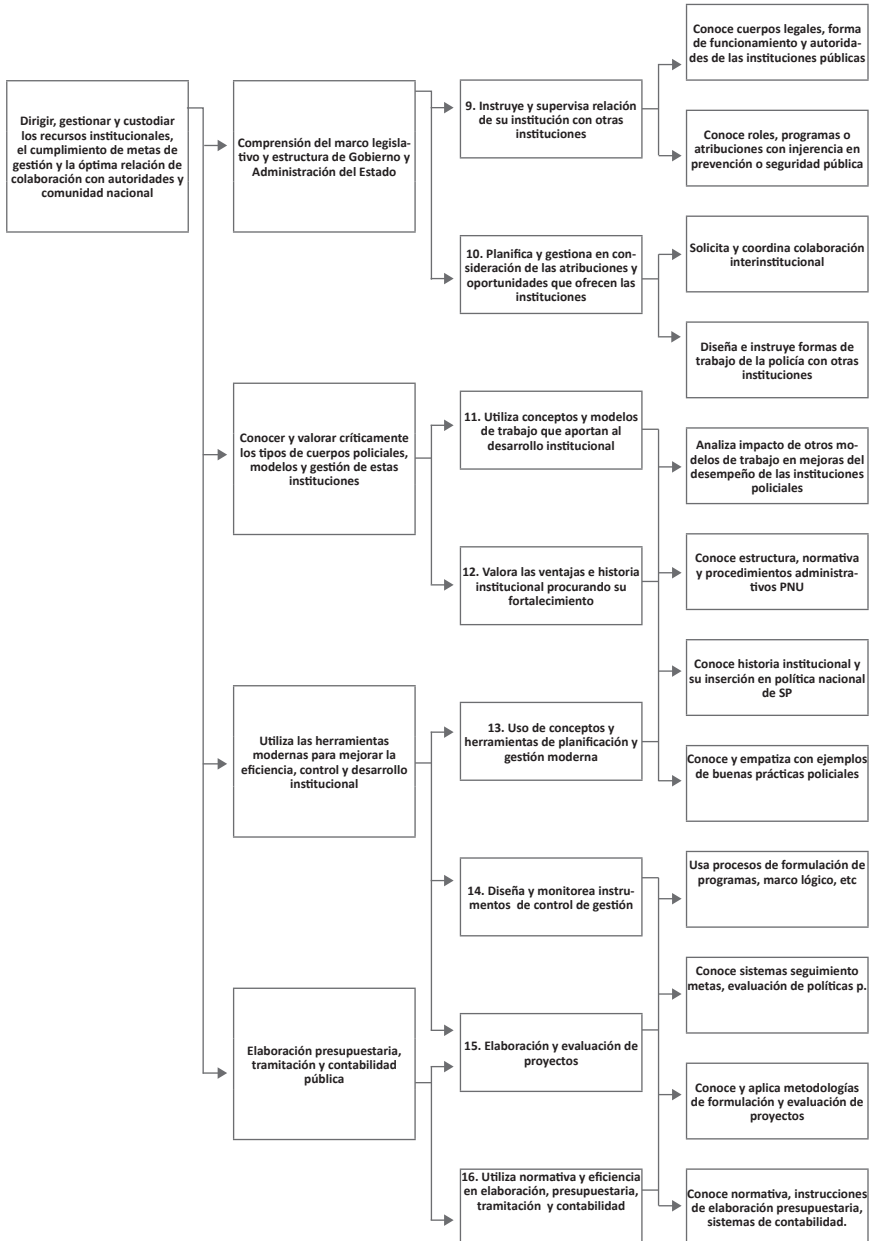
COMPETENCIA	CONTENIDO	COMPETENCIA: COGNITIVA / ACTITUD / HABILIDAD	METODOLOGÍA	DEMOSTRACIÓN
<p>6. Aplicar modelos de trabajo con la comunidad en solución de problemas de seguridad</p>	<p>Tipología de delitos y problemas que generan inseguridad a la población.</p> <p>Estadísticas delictuales, mapas delictuales, fenómenos de desplazamiento delictual, estrategias delictuales.</p> <p>Comportamientos de riesgo de jóvenes: alcoholismo, drogadicción, pandillas, violencia.</p> <p>Psicología juvenil</p> <p>El conflicto en las sociedades, estrategias de mediación o resolución alternativa de conflictos.</p> <p>Procedimiento policial</p> <p>Manual de Policía Comunitaria</p> <p>Estrategia de Policía Orientada a Resolución de Problemas (POP)</p> <p>Problemas de inseguridad en Uruguay y efectos en la calidad de vida de la gente.</p>	<p>Competencia Cognitiva</p> <p>Conoce y aplica a situaciones puntuales estrategias de trabajo de policía comunitaria o resolución de problemas.</p> <p>Organiza trabajo con la comunidad en territorio específico con estrategia de relacionamiento y solución de problemas.</p> <p>Competencia actitudinal</p> <p>Compromiso y constancia en diseño de trabajo con la comunidad y organización de la estrategia.</p> <p>Compromete participación activa en grupo vulnerable o Mesa local para la convivencia y seguridad</p> <p>Se relaciona con pro actividad, prudencia y colaboración.</p> <p>Habilidad</p> <p>Modales, dición</p>	<p>Estudio de manuales y estrategias</p> <p>Elaboración de modelos de trabajo policía comunidad</p> <p>Análisis de experiencias realizadas en otros países</p> <p>Análisis de casos hipotéticos</p> <p>Elaboración de propuesta con todos los componentes indispensables: diagnóstico de territorio, perfil delictual y social, estrategia de trabajo, actores, etc.)</p> <p>Asistencia constante a instancia de trabajo con la comunidad en horarios compatibles con el proceso formativo.</p> <p>Acompañamiento al trabajo que desarrollan policías con experiencia y carisma en reuniones con grupos comunitarios.</p> <p>Entrenamiento físico y práctica de modales</p>	<p>Test de conocimiento</p> <p>Informe con modelo de trabajo</p> <p>Opiniones y análisis expresado frente a revisión de otras experiencias</p> <p>Sostiene actitud constante de avance en la elaboración de propuesta organizando sus tiempos y manteniendo interés en el tema.</p> <p>Asistencia y puntualidad a reuniones con Comités de Seguridad</p> <p>Cuestionario aplicado a vecinos para medir logros de la instancia de trabajo comunitario y comportamiento de policías – alumnos</p> <p>Test y pauta de observación aplicada por el instructor</p>

Análisis Funcional



Análisis Funcional

MAPA FUNCIONAL OFICIALES



DISEÑO CURRICULAR FORMACIÓN DE OFICIALES
PRIMER AÑO: MÓDULO 1: CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA LEY

COMPETENCIA	CONTENIDO	COMPETENCIA: COGNITIVA / ACTITUD / HABILIDAD	METODOLOGÍA	DEMOSTRACIÓN
1. Actuar y supervisar acción de subalternos con autoridad y apego a la ley	<p>Ley Orgánica Policial N° 13.963</p> <p>Ley de Procedimiento Policial N° 18.315</p> <p>Reglamento interno</p> <p>Código ONU para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley</p> <p>Procedimiento Policial: operaciones policiales, registro de personas, detenciones, vigilancia, análisis situacional, tácticas.</p> <p>Planificación de operaciones policiales</p> <p>Instrucciones policiales: formación, armas, casos de Violencia Intrafamiliar, etc</p>	<p>Competencia Cognitiva</p> <p>Internalizar y comprender contenidos centrales de estos cuerpos legales e instruccionales..</p> <p>Aplicación de normativa a casos concretos</p> <p>Instruir y supervisar a subalternos</p> <p>Prevé riesgos y propone medidas</p>	<p>Lecturas y aprendizaje de contenidos principales</p> <p>Trabajo personal: análisis de casos reales y propuesta identificando normas aplicables a ellos.</p> <p>Trabajo grupal de análisis de pertinencia de las normas y eventuales vacíos no considerados.</p>	<p>Frente a la presentación de casos identifica las normas aplicables que corresponden.</p> <p>En análisis de casos no contemplados explícitamente en las normas aplica criterios de actuación que no contravienen las normas y en análisis posterior se identifica como una de las opciones de menor riesgo o menor daño para las personas y bienes.</p>
	<p>Competencia actitudinal</p> <p>Autocontrol , actuación con autoridad y exenta de violencia injustificada.</p> <p>Discernimiento y prudencia en la aplicación progresiva de estrategias de control de la situación: convencimiento o disuasión, advertencia, inmovilización, etc.</p>	<p>Simulación de casos; persecución, arresto, confrontaciones con civiles..</p> <p>Observación y análisis de filmes que contienen casos de violencia policial.</p> <p>Análisis de casos reales ocurridos en Uruguay y sus consecuencias.</p>	<p>Pauta mensual de evaluación de docentes. Se mide: control de emociones; equilibrio, agresividad, uso de técnicas especializadas.</p> <p>Argumenta, expone autónomamente respecto de la conveniencia del uso progresivo de la fuerza y armas.</p>	<p>Cumple estándares en test de rendimiento físico.</p> <p>Utiliza con destreza y rapidez técnicas de reducción, inmovilización y traslado de sujetos detenidos.</p> <p>Uso adecuado y con destreza de bastón, otras armas no letales y de arma de servicio.</p>
		<p>Habilidad</p> <p>Resistencia física en persecución</p> <p>Aplicación de técnicas de inmovilización en detenciones</p> <p>Correcto uso de bastón y arma de servicio</p>	<p>Entrenamiento en academia y exigencia de entrenamiento permanente en servicio de al menos 4 horas semanales</p>	

DISEÑO CURRICULAR FORMACIÓN DE OFICIALES
PRIMER AÑO, MÓDULO 4: INTERACCIÓN CON LA COMUNIDAD

COMPETENCIA	CONTENIDO	COMPETENCIA: COGNITIVA / ACTITUD / HABILIDAD	METODOLOGÍA	DEMOSTRACIÓN
<p>7. Planifica e instruye la interacción con la comunidad adecuadamente</p>	<p>Manuales de intervención comunitaria Rol de los Servicios públicos; trámites, derivaciones, asuntos de su incumbencia, etc. Comportamientos de riesgo de jóvenes: alcoholismo, drogadicción, pandillas, violencia. Psicología juvenil El conflicto en las sociedades, estrategias de mediación o resolución alternativa de conflictos. Estrategias de Policía Comunitaria Estrategia de Policía orientada a resolución de problemas (POP) Relaciones con el público</p>	<p>Competencia Cognitiva Planifica estrategias de acercamiento a la comunidad Planifica acciones de atención al ciudadano y supervisa trabajo de subalternos Genera modelos de trabajo adecuados a territorios específicos que se sustentan en experiencias de trabajo de otros países o localidades. Competencia actitudinal Actitud de valoración a estrategias comunitarias de trabajo policial. Pro actividad en el desarrollo de propuestas de trabajo policial – comunidad Compromiso y constancia en diseño de trabajo con la comunidad y organización de la estrategia. Compromete participación activa en trabajo con grupo vulnerable o Mesa local para la convivencia y seguridad Se relaciona con pro actividad, prudencia y colaboración.</p> <p>Habilidad Capacidad de relación, ., dición, expresividad</p>	<p>Clases expositivas Búsqueda personal de experiencias de trabajo policía comunidad. Elaboración de propuesta con todos los componentes indispensables: diagnóstico de territorio, perfil delictual y social, estrategia de trabajo, con actores sociales. Revisión de logros o ventajas de estrategias de trabajo policía – comunidad Participación por período mínimo de 3 meses con vecinos de un barrio o en Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad. Acompañamiento al trabajo que desarrollan policías con experiencia y carisma en instancias comunitarias.</p> <p>Talleres y simulaciones</p>	<p>Aplicación práctica de modelo de trabajo policía comunidad en un territorio específico. Participación activa y liderazgo en su interacción con la comunidad</p>

En tiempos de crisis de la política y de una marcada desconfianza hacia las instituciones democráticas, las sociedades actuales tienen el desafío de generar nuevos contratos sociales que logren interpretar a la población y renovar los afectos entre estado y ciudadanía.

La condición central para este reencuentro es que las instituciones del estado, creadas al servicio de los ciudadanos y llamadas a cumplir funciones esenciales en la convivencia social, estén a la altura del desarrollo social, cultural y económico que ha alcanzado una sociedad.

Cuando estas instituciones han quedado ancladas en otro ethos social, distinto del que vibra en las nuevas generaciones o en la mayoría social, el choque entre esas instituciones y la población será permanente.

Esta es la idea de fondo que nos propone el autor, Carabineros de Chile es una institución que en su marco normativo, en su cultura institucional y, en definitiva, en el cumplimiento de sus tareas esenciales no está conectada de manera armónica con el Chile actual.

El texto es fruto de la trayectoria profesional del autor en temas de seguridad ciudadana y su experiencia como académico en temas de políticas públicas, en distintas universidades. A partir de ello, se ofrece un análisis que justifica -con sólidas razones- la propuesta de una nueva Policía Nacional para Chile. La lectura y la discusión de estos temas es tarea urgente en estos días.