

Carabineros de Chile. La crisis institucional

Augusto Varas

Doctor en Sociología,
Presidente de la Fundación Equitas.

Rodrigo Cárcamo

Magíster en Ciencia Política, Asesor Parlamentario,
Investigador Asociado Fundación Equitas.

Vicente Ramírez

Egresado en Sociología, Universidad de Chile,
Investigador Asociado Fundación Equitas.

contexto+

Resumen

Las principales normas que regulan las actividades del Cuerpo de Carabineros de Chile y sus relaciones con el poder político y la sociedad fueron establecidas en dictadura a partir de un diseño institucional incompatible con la democracia. En lo sustancial, éstas se han mantenido hasta hoy. Sus dificultades para proteger los derechos ciudadanos, los escándalos de probidad y las violaciones a los derechos humanos en democracia han evidenciado una crisis más general, del Estado, la que no ha sido posible de ser superada por los diversos gobiernos. Los principales problemas que explican la crisis de Carabineros son su autonomía institucional, su carácter militar y las características organizacionales derivadas, una anquilosada doctrina, escasa transparencia, débiles sistemas de rendición de cuentas, y deslegitimación social. Las múltiples reformas propuestas y las escasas medidas implementadas muestran el equivocado y limitado diagnóstico de la crisis, lo que ha permitido mantener los factores estructurales que la explican y cuya superación debería generar un nuevo tipo de policía civil.

Palabras Clave:

Carabineros, Orden Público, Seguridad Pública.

Introducción¹



El agua es un elemento de la naturaleza, teorías sobre el La fragilidad del Estado queda en evidencia cuando este es incapaz de proteger el orden público, esto es “el pleno goce de los derechos fundamentales que la misma Carta reconoce a las personas”². Para amplios sectores ciudadanos, el Cuerpo de Carabineros de Chile es la cara visible del Estado, por lo que su desempeño en la protección del orden público afecta directamente, no solo la propia legitimidad institucional, sino que la del gobierno, jueces y legisladores. Una democracia estable exige plena legitimidad policial. En consecuencia, la crisis de Carabineros es una crisis del Estado que incumple el pacto social originario, tal es la protección del pleno goce de los derechos ciudadanos³.

Lo que en 2016 parecía una crisis de probidad y transparencia -lavado de activos, asociación ilícita y malversación de caudales públicos que comprometía a toda la cadena de mando-, a partir de la gran protesta nacional de 2019 esta se incrementó con las denuncias de uso desproporcionado de la fuerza y la clara incapacidad de resguardar el orden público respetando los derechos humanos (Amnistía Internacional, 2020; INDH, 2019; ACNUDH, 2019; CIDH, 2019). A ello se sumó la incapacidad investigativa, de control y persecución del crimen organizado con base en el narcotráfico y sus delitos asociados - tráfico de armas y lavado de activos - constatado a partir de 2020 (Ministerio Público, 2020).

-
1. Agradecemos los valiosos aportes de Hugo Frühling y Alejandra Mohor, los que conseguimos en el texto.
 2. Cfr. “Tribunal Constitucional dicta sentencia respecto de solicitud de cesación en el cargo del Honorable Diputado Señor Hugo Gutiérrez Gálvez”. ROL No 8123-20-INHP; p.16.
 3. Seguimos aquí los análisis de Dammert (2019), Frühling (2020); y González et. al. (2020).

La militarización de las policías, los problemas de autonomía y bajo control civil han causado una crisis institucional profunda, que abarca su desempeño, control y su legitimidad (Dammert, 2019; Duce, 2019) y que hasta ahora solo ha causado la renovación de los altos mandos de la institución⁴. El actual momento constitucional es la oportunidad para revisar a fondo el conjunto de problemas que observa esta institución y establecer las nuevas normas que deben guiarla.

Desde 2005, las sucesivas propuestas de reforma de los diversos gobiernos han sido ineficaces toda vez que no se han aplicado de acuerdo a lo indicado y no han enfrentado los problemas de fondo que observa Carabineros.

Los principales problemas que explican la ineficiencia institucional son aquellos derivados de su carácter militar, características organizacionales, autonomía institucional, una anquilosada doctrina, escasa transparencia, débiles sistemas de rendición de cuentas, violaciones a los derechos humanos en democracia y deslegitimación social.

Desde esta perspectiva presentaremos los principales problemas de la institución y describiremos las políticas que desde 2005 los gobiernos en este período han anunciado pero implementado parcialmente.

4. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/renovacion-de-alto-mando-de-carabineros-rozas-notifica-el-retiro-a-12-generales/WF6LSIKINZEP5OQMFNOU7X7BDU/>

I.

Una visión de conjunto

El primer rasgo institucional de importancia y que se ha mantenido hasta la actualidad es el carácter y cultura militar de la institución.

1) Militarización

El Artículo 1o de su Ley Orgánica Constitucional (LOC) de 1990 establece que: “Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar”. Aun cuando este carácter militar se refiere a su estructura y doctrina, no a sus funciones, la connotación de lo militar señala el “profesar la milicia”, esto es el desempeñarse en el “arte de hacer la guerra y de disciplinar a los soldados para ella”⁵. De aquí una de sus tensiones culturales de fondo.

El carácter militar de Carabineros se remonta a sus orígenes. De acuerdo a Águila & Maldonado, Carabineros creado en 1927, se organizó como:

“un aparato policial centralizado y militarizado, a imagen y semejanza de las Fuerzas Armadas [...] La primera actuación militar en actividades policiales se remonta a 1887 cuando el Escuadrón de Carabineros del Ejército comenzó a cooperar esporádicamente con la Policía de Santiago o Guardia Municipal. Un segundo paso lo

5. Diccionario de la Real Academia de la Lengua: “Militar: 2. intr. Profesar la milicia”; “Milicia: 1. f. Arte de hacer la guerra y de disciplinar a los soldados para ella.”

constituyó la creación, en 1893, de la Policía de Ferrocarriles que se organizó como una guardia especial en las estaciones de los ferrocarriles del Estado. El artículo primero de su reglamento interno le confirió expresamente carácter militar” (Águila & Maldonado, 1996;77 y 75).

Recién en 1958 asumió la Dirección General el General Inspector Arturo Queirolo, el primer oficial no militar formado en la institución policial. Con todo, durante los gobiernos de Jorge Alessandri y Eduardo Frei Montalva, Carabineros recibió la influencia militar estadounidense en la Escuela de las Américas en la Zona del Canal (Hathazy, 2009;3-4).

Originalmente, la Constitución de 1925 no consideró en su articulado a Carabineros, solo se menciona genéricamente en el Artículo 22: “La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar”. Antes de 1973 su autonomía no existió en los términos actuales. Allende disolvió el Grupo Móvil y se protegió sólo con el Grupo de Amigos Personales (GAP) y las policías de investigaciones. De allí que en la LOC Carabineros haya puesto como “su” función proteger al Presidente.

La reforma constitucional de 1971 modificó la anterior norma estableciendo que: “La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes”. El Artículo 101 de la Constitución de 2005 mantuvo esta normas estableciendo, junto las FF.AA., que:

“Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública. Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.”

A casi dos años del golpe militar, la militarización de Carabineros se expresó orgánicamente en su LOC de junio de 1975, en la que se estableció: “Carabineros de Chile, Institución integrante de las Fuerzas de Orden, dependerá directamente del Ministerio de Defensa Nacional y a través de la Subsecretaría de Carabineros se vinculará administrativamente con éste” (Artículo 2°). Producto de las tensiones militares en el norte, el Decreto Ley 1.063, de junio de 1975, permitió que: “El personal de Carabineros podrá ser movilizado parcialmente para incrementar el Ejército, Armada o Fuerza Aérea”, lo que reforzó su carácter y cultura militar. Recién en febrero de 2011, la dependencia institucional radicada en el Ministerio de Defensa fue devuelta al Ministerio del Interior a través de la Ley 20.502 que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Por otra parte, el artículo 6° del Código de Justicia Militar considera a “los cadetes, grumetes, aprendices y alumnos regulares de las Escuelas Institucionales y de Carabineros de Chile” como militares. Si bien en 2016 se introdujeron modificaciones importantes a las competencias de la justicia militar sobre civiles, permitiendo que causas contra carabineros con víctimas civiles sean vistos en justicia ordinaria, la adscripción de una institución policial a este Código fortalece su carácter militar, por ejemplo, limitando el acceso a la información institucional⁶.

Producto de esta historia, institucionalmente Carabineros muestra una permanente tensión institucional. Por una parte, su Ley Orgánica, establece que “Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar”(Artículo 1°), pero su Artículo 3o indica que “Es misión esencial de la Institución desarrollar actividades tendientes a fortalecer su rol de policía preventiva”, poniendo en evidencia la contradicción existente entre su naturaleza castrenses y su rol policial. De esta forma, los 36 años de autonomía y privilegios institucionales de tipo castrense se han convertido en uno de los principales obstáculos para implementar reformas que modernicen efectivamente la institución.

Esta militarización de la policía ha continuado en los últimos años. En junio de 2018 se anunció la creación del “Comando Jungla”, entrenado en Colombia por su Policía Nacional. Estos comandos colombianos fueron diseñados para “planear y ejecutar operaciones contra el narcotráfico, las bandas criminales y el crimen organizado, los cuales

6. Cfr. <https://radio.uchile.cl/2016/12/02/nueva-modificacion-a-la-justicia-militar-un-avance-hacia-el-pleno-estado-de-derecho-en-chile/>

fueron creados entre los años 2000 y 2008 con ayuda del Departamento de Estado de los Estados Unidos que los equipó y entrenó como parte del Plan Colombia” (Cidsur, 2020;50). Uno de los resultados de este entrenamiento de carabineros en Colombia fue el fracasado montaje de la “Operación Huracán” en la zona del Wallmapu.

2) Organización

La fortaleza de un Estado se expresa en su poder para mantener el monopolio de la coerción y para proveer a la población de bienes públicos fundamentales. De esta forma, “los estados con altas capacidades se encuentran en mejores condiciones de establecer el monopolio de la fuerza, hacer cumplir los contratos, controlar su población, regular las instituciones, extraer recursos y proveer bienes públicos” (Soifer and Hau, 2008: 220).

Existen cuatro indicadores para medir la capacidad organizacional de los Estados: recursos, presencia, funcionarios, y coherencia institucional. En materia de recursos, desde 1990 Carabineros ha visto incrementado sustancialmente su presupuesto, como se verá más adelante. En materia de dotación institucional esta se ha incrementado sostenidamente, solo entre “1990 y 2010 la planta de Carabineros de Chile aumentó en 15.370 personas”⁷. De acuerdo a la Biblioteca del Congreso, “ al año 2010 la planta estaba conformada por 45.748 funcionarios y al año 2014 aumentó a 53.522 efectivos”. El programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet proponía incrementar en “6.000 efectivos la dotación de Carabineros, en un período de cuatro años, entre el año 2015 y el año 2018, en un rango de 1.500 anuales”⁸. Actualmente se estima que la dotación del Carabineros alcanzaría a las 58 mil personas⁹.

Esta falta de transparencia respecto de sus dotaciones se debe, según el Consejo Para la Transparencia, a que la “información referida a esta materia se encuentra limitada según lo dispuesto por el artículo 436 del Código de Justicia Militar.”¹⁰ Por lo tanto, no existe información fidedigna sobre el tipo de personal policial con el que cuenta el Estado, su nivel

-
7. https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=24603&nrobol=696202_P&tema=Proyecto&legiid=&parl_ini=687&tagid=30
 8. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/4910/0>
 9. <https://www.dipreca.cl/documents/20127/0/Anuario+Est+V3.pdf/be604b7a-c528-ef7d-e7b5-75de38f69820?t=1590004592157>
 10. https://www.carabineros.cl/transparencia/sueldo/per_planta.html
“Art. 436. Se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros:
1.- Los relativos a las Plantas o dotaciones y a la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas o de Carabineros de Chile y de su personal.”

de formación, capacidad, experiencia y grado de estabilidad en sus cargos.

Sin cambios organizacionales sustanciales en las última tres décadas, la numerosa dotación de Carabineros la ha mantenido como una institución policial rígida, centralizada -en un país centralizado- y con un mando superior unipersonal, jerarquizado y con dificultades de control de procesos internos y de adaptación a un entorno delincuenciales que ha mutado rápida y sustancialmente. De esta forma, el control político del Ministerio del Interior -que no cuenta con personal estable de buen nivel para estas funciones- no se ha visto fortalecido.

Respecto a funcionarios, su organización interna con un doble escalafón, con muchos grados, acceso diferente por nivel socio-económico y escuelas separadas ha creado un sistema socialmente diferenciado¹¹, con escasos incentivos de avances en la carrera profesional y limitados canales de movilidad ascendente. La protección de los derechos de sus miembros no está completamente asegurada¹².

En este tipo de organización burocrática el control de la actuación de los subordinados y la cadena de rendición de cuentas se encuentran determinados por la línea de mando, lo que impide la denuncia de faltas a la probidad y permite la manipulación de pruebas, como sucedió en la "Operación Huracán". Todo lo cual deriva en una fricción interna entre oficiales y subordinados que observan esta situación estando bajo la presión ciudadana.

Sobre la coherencia institucional, se puede mencionar que roles como la entrega de órdenes Judiciales, las Brigadas Escolares de Tránsito, la Escuela Abierta de Educación de Tránsito, o la prevención del consumo de drogas y alcohol, entre otros, son temas posibles de ser desempeñados por una policía civil y preventiva, que bien puede asumir estas y otras tareas solo cuando se asuman estrategias dentro de un diseño de policía comunitaria no militarizada.

Estos temas se complican por la incapacidad del Estado para proteger el orden público en democracia -uso proporcional de la fuerza y respeto de los derechos humanos- manifiesta en las dificultades de conducción de Carabineros

-
11. Esta lógica se reproduce en diversos planos de la vida cotidiana de la institución. Así, en las comisarías se dispone un comedor y "rancho" para oficiales y otro para suboficiales; habitaciones individuales para oficiales y dormitorios colectivos para los suboficiales.
 12. Ver: "Estudio Exploratorio Sobre la Percepción de la Situación de Derechos Humanos en Carabineros de Chile". <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1169>

dadas la inconsistentes líneas de mando entre éste y el Ejecutivo, lo que deriva en una incapacidad del gobierno para obtener información confiable y cierta de las fuerzas de orden en tiempo real. El que hasta hoy no exista un parte policial único para ambas policías, consensuado y compartido con el Ministerio Público, que facilite las primeras diligencias, es otra muestra de la incapacidad del Ejecutivo de darle conducción efectiva al sector, lo que ha quedado supeditado a la voluntad de las instituciones. A esto se suma la pobre comunicación inter institucional entre la Carabineros, la Policía de Investigaciones (PDI), Fiscalía y municipalidades, lo que hasta hoy no ha sido superada (Comisión, 2020:23). Caso paradigmático ha sido la permanente dificultad para poner en línea una actualizada Banco Unificado de Datos.

La crisis de la inteligencia policial evidenciada en los datos falsos e inculpativos de líderes mapuches entregados por la “Unidad de Inteligencia Operativa Especializada (UIOE)” de la región de la Araucanía en la “Operación Huracán”, su extensión en Argentina bajo el nombre de “Operación Andes”, y la exposición pública de 10.515 documentos internos por intrusión externa¹³, indican que la propuesta de ley sobre un nuevo Sistema de Inteligencia del Estado (SIE) debería tener como precondition la reforma y modernización de uno de sus eslabones clave como es la Dirección de Inteligencia Policial de Carabineros (Dipolcar).

Una organización policial con estas características no podrá desempeñar eficaz y eficientemente sus funciones, por lo que el apoyo y auxilio momentáneo de las FF.AA. se incrementará tendencialmente expandiendo de manera inapropiada los roles castrenses a temas de orden interno.

13. <https://www.ciperchile.cl/2019/04/23/chats-inteligencia-la-red-de-carabineros-para-inculpar-a-mapuches-en-trafico-de-armas-que-involucro-a-agentes-argentinos/>
<https://www.ciperchile.cl/2019/10/29/hackeo-a-carabineros-en-medio-de-la-crisis-expone-10-515-archivos-entre-ellos-hay-datos-de-inteligencia/>

3) Autonomía

La autonomía de los mandos institucionales se ha expresado públicamente en la permanente y reiterada deliberación de sus mandos. En 2016, y reaccionando a la iniciativa de la Presidenta Bachelet de modificar el sistema de previsión de Carabineros por los abusos y distorsiones existentes, el general director, Bruno Villalobos, dirigiéndose a sus subalternos, señaló que "de haber alguna situación que afecte nuestras previsiones, tengan la certeza que seré el primero en defenderlas"¹⁴. En 2018, en el marco de la investigación del montaje "Operación Huracán", el actualmente procesado general Gonzalo Blu, denunciaba que "la situación planteada por el Ministerio Público no hace más que amparar a aquellas personas que se han dedicado a causar miedo y daño en la región del sur"¹⁵. En 2020, el nuevo general director, Mario Rozas afirmó en el Congreso que le "encantaría no tener el rol de apolítico, de obediente" y, producto de violaciones a los derechos humanos durante las protestas nacionales, se comprometió que "a nadie voy a dar de baja por procedimiento policial"¹⁶. Recientemente, el nuevo general director Ricardo Yáñez, ante la idea de una refundación de Carabineros, mencionada por la ministra Karla Rubilar, manifestó públicamente la molestia del alto mando y presentó al ministro del Interior los reparos de la institución¹⁷.

Esta autonomía deliberativa de Carabineros se sustenta en las normas constitucionales y en su LOC que les da amplias prerrogativas y dificulta el mando y control civil.

a) Constitución

Como se ha visto anteriormente, de acuerdo a la Constitución:

"Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

Las FF.AA. y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son,

-
14. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/08/11/general-director-de-carabineros-al-borde-de-la-deliberacion-sere-el-primer-en-defender-nuestras-previsiones/>
 15. <https://www.icso.cl/columnas/la-abierta-deliberacion-de-carabineros/>
 16. <https://www.espaciopublico.cl/carabineros-no-deliberantes/v> <https://radio.uchile.cl/2019/11/13/general-director-de-carabineros-a-nadie-voy-a-dar-de-baja-aunque-me-obliguen-no-lo-voy-a-hacer/>
 17. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/la-molestia-del-alto-mando-de-carabineros-con-la-refundacion-que-propuso-la-ministra-karla-rubilar-tras-el-caso-panguipulli/5Y7G66JYC5BZVFQYAINSDXTRMM/>

además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas” (Artículo 101).

Sin embargo, al asimilar constitucionalmente Carabineros a las FF.AA. su carácter profesional policial queda disminuído y su obligación de ser obedientes y no deliberantes se relativiza a la luz de las atribuciones que le entrega la LOC respectiva. Así, es posible entender la afirmaciones de Felipe Guevara, Intendente de Santiago, en diciembre de 2019, cuando señaló que los “Operativos policiales, por ley, son de exclusiva prerrogativa de Carabineros”¹⁸.

b) Ley Orgánica Constitucional

La LOC de Carabineros en su Artículo 51 establece que:

“El mando policial superior de la Institución recaerá siempre en un Oficial General de Orden y Seguridad, designado por el Presidente de la República en la forma establecida en el artículo 93 (104) de la Constitución Política de la República, el que, con el título de General Director de Carabineros, ejercerá su dirección y administración.”

Sin embargo, de acuerdo al Artículo 104 de la Constitución, el Presidente de la República solo podrá nombrar al Director General dentro de “los cinco oficiales generales de mayor antigüedad” y los puede llamar a retiro exclusivamente “mediante decreto fundado e informado previamente a la Cámara de Diputados y al Senado”.

Igualmente, la autoridad civil se encuentra limitada respecto de “la distribución del personal y de los medios asociados al establecimiento de servicios policiales [la que] deberá ser informada en *forma global*, al menos semestralmente, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Artículo 3°)” (Mis itálicas).

Por su parte, las facultades del General Director son amplísimas de las cuales destacaremos las mas importantes:

Artículo 52.- Son facultades del General Director:

a) Proponer al Presidente de la República, por intermedio del Ministro del Interior y Seguridad Pública, **la designación del General Inspector que desempeñará**

18. <https://www.latercera.com/politica/noticia/intendente-santiago-asegura-operativos-policiales-convocatorias-plaza-baquedano-exclusiva-prerrogativa-carabineros/953991/>

el cargo de General Subdirector de Carabineros.

b) Proponer al Presidente de la República, a través del Ministro del Interior y Seguridad Pública, **la disposición, organización y distribución de los medios humanos y materiales**, de acuerdo a las funciones que la Constitución Política de la República y las leyes encomienda a Carabineros.

c) **Formular la doctrina** que permita la unidad de criterio en el ejercicio del mando.

d) **Proponer al Ministro del Interior y Seguridad Pública el Presupuesto Institucional.**

f) Celebrar en conformidad a la ley los actos, contratos y convenciones para que **se adquiera, se dé o tome en uso y se enajenen bienes muebles e inmuebles**, que sean necesarios para el funcionamiento de Carabineros, los que se harán por intermedio de la Dirección de Logística; como asimismo contratar los servicios necesarios, incluso sobre la base de honorarios, para el cumplimiento de la correspondiente misión institucional.

g) **Aprobar la adquisición**, el retiro del servicio, la enajenación de armamento conforme a los criterios técnicos institucionales, sin perjuicio de las disposiciones legales sobre dichas materias.

h) **Aprobar y disponer** el uso y aplicación de todas las publicaciones oficiales internas de su Institución y **los textos de estudio de sus planteles.**

l) **Proponer** al Presidente de la República, a través del Ministro del Interior y Seguridad Pública, la designación del **Auditor General de Carabineros y de los Oficiales de Justicia que integren la Corte Marcial.**

ñ) Disponer la creación de comisiones administrativas destinadas a conservar, **mantener adquirir, vender, usar o producir bienes y servicios** para las Altas Reparticiones, Reparticiones o Unidades de la Institución.

o) **Disponer la inversión de fondos** que se destinen por ley a la Institución y de los recursos que se obtengan por enajenaciones y ventas a que se refieren las letras anteriores. Estos últimos recursos **constituirán ingresos propios de Carabineros y no ingresarán a rentas generales de la Nación.**

De esta forma, el *cierre corporativo*¹⁹ de la institución es completo en la figura del General Director, tanto en materia de

19. El “cierre corporativo” tiene “como fuerza impulsora la tendencia al monopolio de determinadas probabilidades” sociales o económicas negándose a los de afuera. Max Weber, Economía y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, Volumen I, p.276.

nombramientos y retiros de sus potenciales reemplazantes y miembros de la Corte Marcial, que son sus subordinados, textos de estudio sin pasar por el Ministerio de Educación, y relativa autonomía financiera.

Si bien los gobiernos de Bachelet y Piñera han llamado a retiro a un alto número de oficiales superiores, esto se ha debido a denuncias y escándalos nacionales de probidad. Por otra parte, aun cuando el Ministerio del Interior y Seguridad Pública tiene funciones coordinadoras, evaluadoras y controladoras de las tareas policiales y debe formular una Política Nacional de Seguridad Pública Interior, no cuenta con la capacidad técnica para desempeñar satisfactoriamente esas tareas.

c) Código de Justicia Militar

El cierre corporativo de Carabineros se profundiza con la disposición que regula la información sobre su dotación, sus procedimientos y procesos internos, así como el tipo de armas usadas para la protección del orden público. El Código de Justicia Militar establece en su Artículo 436:

“Se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros:

- 1.- Los relativos a las Plantas o dotaciones y a la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas o de Carabineros de Chile y de su personal;
- 2.- Los atinentes a planos o instalaciones de recintos militares o policiales y los planes de operación o de servicio de dichas instituciones con sus respectivos antecedentes de cualquier naturaleza, relativos a esta materia;
- 3.- Los concernientes a armas de fuego, partes y piezas de las mismas, municiones, explosivos, sustancias químicas y demás efectos a que se refiere la ley N° 17.798 usados por las Fuerzas Armadas o Carabineros de Chile, y
- 4.- Los que se refieran a equipos y pertrechos militares o policiales.”

De esta forma, la dirección y control de las autoridades civiles en el Ejecutivo y el Congreso, así como la transparencia y conocimiento de la ciudadanía sobre el monopolio y el uso de la fuerza en materia de orden interno se encuentran limitadas.

d) *Presupuestaria*

De manera similar, Carabineros goza de altos niveles de autonomía en materia presupuestaria. La LOC de 1990 establece una cifra basal que se ha visto regularmente aumentada en las últimas décadas:

“Artículo 88 (92).- Sin perjuicio de los recursos que correspondan para gastos en personal, los que se reajustarán periódicamente conforme a las normas que regulan estas materias, la Ley de Presupuestos deberá asignar como mínimo para los demás gastos de Carabineros, un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada para el año 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la respectiva ley y el promedio del año 1989.”

De acuerdo a una aproximación tentativa, consultando diversas fuentes, se puede establecer el nivel e incrementos del presupuesto de Carabineros. Así, “puede observarse en la curva ascendente desde 1990 a la fecha [2008], período en el cual el presupuesto de Carabineros prácticamente se triplicó pasando de 136,9 a 402,2 miles de millones de pesos” (Ruz, 2010;42-43). Según la Dirección de Presupuestos (DIPRES) la ejecución presupuestaria de Carabineros, en términos reales, se incrementó de \$1.023.408.654 en 2015, a \$1.200.832.854 en 2020, esto es un 17,3%²⁰.

El Código de Justicia Militar protege, como se ha señalado anteriormente, la información relativa a la dotación real de Carabineros. El presupuesto basal, a su vez, se ha venido estimando a partir de la planta autorizada. La opacidad respecto a la planta real fue justamente la que facilitó el fraude millonario en la institución ya que la planta autorizada tendría una diferencia de alrededor de 5 mil funcionarios con el financiamiento real. Así, Carabineros solicitaba anualmente presupuesto para 5 mil efectivos que no existían. Hoy existe un proyecto de ley que busca poner límites a esta situación. En documentos asociados a la ley se señala la vinculación referida a la opacidad y el fraude²¹.

A la constitucionalización del aporte basal y los permanen-

20. https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-194839_doc_pdf.pdf

21. Aporte de Alejandra Mohor. https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=sesiones_celebradas&idcomision=615&tipo=3&legi=485&ano=2020&desde=0&hasta=0&idsesion=15042&idpunto=19233&listado=2
Ver también: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=418427>

tes incrementos presupuestarios, se suma la autonomía que le entrega a Carabineros la Ley No 18.713 de Patrimonio de Afectación Fiscal, la que destina inmuebles fiscales a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad manejados autónomamente por estas instituciones. Tal situación ameritó una comisión investigadora en 2016 la que concluyó:

“Respecto al denominado Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF), regulado en la ley 18.712, y que está formado por los bienes y recursos que se asignan a los Servicios de Bienestar de las Fuerzas Armadas y de Orden, llama la atención que, no obstante ser administrado como un patrimonio propio, el ministerio de Bienes Nacionales no tiene injerencia alguna en la declaración de los bienes que integran el PAF. Tampoco consta en sus registros la enajenación de tales bienes. En tal virtud, se estima recomendable modificar la citada ley, en términos que las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad deberían informar al mencionado ministerio cada vez que un bien inmueble entregado en destinación ha sido declarado PAF o enajenado, por tratarse de inmuebles fiscales” (Cámara, 2016;19).

De esta forma, este servicio se ha constituido de hecho en una empresa estatal que ha extendido sus roles no profesionales al ámbito inmobiliario y de servicios, situación que debe ser modificada.

Otra dependencia que debe revisarse es la Cooperativa de Carabineros (CooperCarab) con una tienda por departamentos abierta a funcionarios y público general, sin adecuada fiscalización y supervisión de los procesos institucionales como, por ejemplo, el nombramiento de sus directores (ex generales)²².

En suma, estas prácticas han naturalizado otros procedimientos y privilegios institucionales heredados de la dictadura, como la negociación directa del presupuesto con la Dirección de Presupuesto, un nulo debate legislativo sustantivo, y la permanente demanda de más recursos, todo lo cual dificulta su rendición de cuentas.

22. Ibid. <https://www.biobiochile.cl/especial/noticias/reportajes/reportajes-reportajes/2017/12/04/coopercarab-la-nueva-arista-del-fraude-en-carabineros-que-investiga-el-ministerio-publico.shtml>

4) Doctrina

La doctrina policial tiene un rol central en la formación inicial y educación continua de oficiales y personal de nombramiento institucional. Ella orienta los procedimientos, estrategias y tácticas de protección del orden público.

En la medida que el mando en la formulación y enseñanza de la doctrina policial radica exclusivamente en el Director General y considerando que ella se establece en una jerárquica estructura militar, la capacidad de cambio y adaptación doctrinaria a los nuevos contextos disminuye proporcionalmente. Así, quién está a cargo del “Centro de Doctrina y Ética”, responsable de las definiciones doctrinarias, es “un Oficial General o Superior en situación de retiro” y su órgano asesor, el “Consejo de Doctrina y Ética”, está igualmente integrado por “tres miembros, los que serán nombrados anualmente por el Director de Educación, Doctrina e Historia, entre Oficiales Generales y/o Superiores en situación de retiro que se desempeñen como asesores en Altas Reparticiones o docentes de los planteles de educación institucionales” (Artículos 5o y 6o). De esta forma, la concepción doctrinaria de Carabineros queda anclada en la tradición histórico-militar de la institución:

“La doctrina en Carabineros de Chile se define como el conjunto armónico y coherente de normas y *tradiciones - propias e irrenunciables - de principios y valores creídos, enseñados, practicados y transferidos; conservando un sello de identidad y uniformidad para la trascendencia y cumplimiento de la misión institucional, constituyendo un pilar fundamental*” (Carabineros, 2017;2) (Mis itálicas).

Algo similar ocurre con el “Manual de Doctrina y Código de Ética de Carabineros de Chile”, el que se estructura en 34 artículos, los primeros cuatro referidos a deberes con la patria; los siguientes tres, a deberes con la familia; en tercer lugar, los deberes con la institución señalados en los artículos del 8 al 23; le siguen los deberes con la tradición institucional, con tres artículos; y finalmente, los deberes con la comunidad, en los artículos 27 al 34. La comunidad, a la que debería deberse una policía, particularmente aquellas preventivas, queda relegada a siete artículos hasta el final de la lista, quedando, por ejemplo, en el artículo 32 el deber de “Brindar

a la comunidad un trato amable, diligente y oportuno”²³.

El cierre corporativo del Carabineros expresado en el área doctrinaria y de ética refuerza los factores autonómicos anteriores.

5) Deslegitimación social

Carabineros gozó por largo tiempo de una alta legitimidad social, la que le proporcionó una mal entendida protección institucional. De esta forma, los problemas que observaba no se enfrentaron con la debida profundidad que ameritaban. Al mismo tiempo, en la medida que el orden público ha sido y es un factor determinante en el apoyo ciudadano a los respectivos gobiernos, su reacción adversa a la injerencia del Ejecutivo y Congreso en sus procedimientos y cultura interna muchas veces tuvo como consecuencia acciones de “brazos caídos” en determinados conflictos sociales. Así, en general, los gobiernos fueron quedando crecientemente a merced de los mandos institucionales, más que ellos responsables políticos de la institución policial.

La legitimidad de Carabineros ha variado fuertemente producto del cambio en la percepción social de sus acciones como la práctica policial autoritaria (falta de control interno de la mala conducta policial, abusos y lejanía respecto de la población), los escándalos de probidad y la creciente baja tolerancia social al abuso policial. La demanda del ciudadano como usuario de los servicios policiales se ha confrontado con el inadecuado uso de la fuerza, cada vez mas violento y desproporcionado, a medida que disminuye su legitimidad social. Esto culminó en las violaciones a los derechos humanos en el marco de la gran protesta nacional iniciada el 18 de octubre de 2019. Los informes de Human Rights Watch, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, coincidieron con el Instituto Nacional de Derechos Humanos denunciando que producto de las acciones represivas de Carabineros, PDI y FF.AA. en estos períodos, "El Estado ha faltado gravemente a su deber de proteger una serie de derechos humanos" (INDH, 2019:75). De igual forma, la inexistente represión y uso político de la institución frente a manifestaciones de protesta de empresarios transportistas,

23. Ibid. https://www.carabineros.cl/pdfs/Ma-nua_de_Doctrina_y_Etical%202017.pdf

como el corte de rutas en agosto de 2020, evidenció el sesgo político social del desigual uso de la fuerza policial.

La legitimidad de la policía debería ser construida a partir de su relación con los ciudadanos y no sobre la efectividad y cumplimientos de metas cuantificables (Dammert, 2020). Al no haber existido nunca un proceso de acercamiento exitoso a las comunidades por parte de las instituciones policiales y no haber cumplido con las metas de prevención del delito y protección del orden público, la legitimidad y la aprobación del trabajo policial se ha desplomado. De acuerdo a Alejandra Mohor, “el trabajo integral de atención al ciudadano que deben desarrollar particularmente los funcionarios policiales [es] involucrar a los vecinos y vecinas, con respeto y dignidad, haciéndolos partícipes del diagnóstico de sus territorios, promoviendo mecanismos de supervisión y garantizando la rendición de cuentas, parece ser tanto o más importantes que solo ‘combatir’ a los criminales” (Mohor, 2018;69).

Así, a menor legitimidad policial ciudadana Carabineros recurrió a un mayor uso de la fuerza en la falsa y contradictoria expectativa que esto sería suficiente para proteger el orden público. En este escalamiento represivo, acelerado por la violencia policial, se desplegaron nuevas formas de protesta frente al Estado y privados ante las cuales Carabineros, dadas sus insuficiencias institucionales, no estuvo suficientemente bien preparado para enfrentarlas.

Desde una perspectiva social, “asociado a menores dotaciones policiales y la ocurrencia de otros hechos de violencia cotidiana en los sectores socio económicos bajos, la desprotección policial es una realidad cotidiana que afecta especialmente a amplios sectores poblacionales como el tráfico de drogas, el que ha tenido una respuesta parcial en el Plan Microtráfico Cero (MTO) de la PDI, ante lo cual Carabineros no parece estar ejerciendo control efectivo. Caso paradigmático es el de La Legua de emergencia, que desde el año 2000 está intervenida policialmente, incluyendo un cerco perimetral de carabineros, sin que por ello haya disminuido la violencia”²⁴.

Así, es en estos sectores donde se juega masivamente la legitimidad policial y del Estado. A pesar de esta realidad, la transparencia y vinculación operativa entre las municipalda-

24. Ibid

des, sociedad civil y Carabineros es altamente deficitaria.

Esto último ha golpeado considerablemente a la imagen de las policías en sectores de bajos ingresos, puesto que se considera que el actuar policial no ha podido responder a las necesidades y demandas de las comunidades que han sido más afectadas por la desigualdad social (INAP, 2020; 3), mientras que en los sectores más acomodados la confianza sigue en niveles altos (Dammert, 2020).

Respecto a las dotaciones por comunas, de acuerdo a la Comisión para la Reforma, “tanto la asignación como los mecanismos de evaluación son desconocidos. Esta información es de carácter reservado no sólo para la ciudadanía, sino que también para las autoridades locales, lo que dificulta el trabajo coordinado en materia de seguridad. Aún con esa falta de información, se evidencian diferencias significativas en recursos humanos y materiales entre unidades policiales de distintas comunas, generando en muchos casos, una cobertura insuficiente” (Comisión, 2020:17-18). De hecho, en algunos años se ha observado una “diferencia de hasta cuatro veces menos carabineros operativos llegan a tener comunas del sector poniente de Santiago, en comparación con las comunas del sector oriente”²⁵. Así se puede explicar la fuerte caída de la legitimidad social de Carabineros entre 2007 (69%) y 2020 (32%) (Latinobarómetro, 2021; 36).

En suma, tal como lo señalara el senador PS y ex ministro del Interior, José Miguel Insulza, “Durante 30 años la policía se ha mandado sola”²⁶. Coincidiendo con tal afirmación, el General Director de Carabineros, Ricardo Yáñez, afirmó: “Tenemos una dependencia administrativa directa del Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría del Interior. Pero en nuestras actuaciones operativas es la ley la que nos rige y nos manda”²⁷. Por estas razones, el ex subsecretario de Carabineros, Neftalí Carabantes, afirmaba que cualquier reforma pasa por “establecer su real dependencia al poder civil”²⁸.

25. <https://www.plataformaurbana.cl/archivo/2009/10/24/comunas-del-sector-oriente-tienen-hasta-cuatro-veces-mas-carabineros-por-persona/>

26. <https://www.pauta.cl/nacional/durante-30-anos-la-policia-se-ha-mandado-sola>

27. General Director de Carabineros, Ricardo Yáñez, “Debemos hacer un mea culpa respecto a lo que ocurrió”, 29 de noviembre, 2020, p. D6.

28. El Mercurio, 20 de enero, 2020, C5.

II.

Las políticas gubernamentales desde 2005

Desde el Plebiscito de 1988 y la asunción de Patricio Aylwin en 1990, Carabineros ha funcionado a partir de su Ley Orgánica Constitucional promulgada el 27 de febrero de 1990. Con algunos cambios mínimos, su contenido hasta el día de hoy ha permanecido casi intacto.

Recién a finales de 2005, con las reformas constitucionales del presidente Lagos, se dio el primer punto de inflexión contra la herencia de la dictadura (Tapia Orellana, 2012). No obstante, importantes episodios de corrupción, violaciones a los DD.HH. y deslegitimación social han afectado a la institución indicando que el problema es estructural y que aún no ha sido resuelto. Las propuestas e iniciativas gubernamentales no han logrado un cambio sustantivo en Carabineros.

En 2000 se crea el Programa Seguridad y Participación Ciudadana (conocido como División de Seguridad Ciudadana) en el Ministerio del Interior. En paralelo (suscrito el año 2004) se negocia un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo que facilita la implementación de los primeros programas preventivos del delito (Comuna Segura Compromiso 100 y Barrio Seguro). El préstamo incluía un ítem de for-

talecimiento de la integración carabineros-comunidad, que dio lugar al programa Modelo de Integración Carabineros Comunidad (MICC)²⁹. En 2004 se presenta el “Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile”³⁰ que, entre diversos temas, revisa someramente el Plan Cuadrante señalando que “no se cuenta con un documento que presente las características, objetivos y metas de este Plan”, y a partir de la revisión de documentación institucional se señala que “es la estrategia operacional de seguridad ciudadana que Carabineros de Chile desarrolla desde el año 1998. Su elemento básico es la creación de un sistema de vigilancia por sectores, donde la áreas jurisdiccionales de cada comisaría se dividen en subáreas de responsabilidad o cuadrantes”. El Plan Cuadrante, luego llamado “de seguridad preventiva”, es relevante pues ha sido a partir de la estimación de los déficit de cobertura que presentan las comisarías que se demandó el incremento presupuestal para cubrir las necesidades territoriales, estimadas a partir de una metodología propia de la institución en términos de Unidades de Vigilancia Equivalentes (UVE).

La DIPRES ha evaluado este Plan en dos ocasiones (2007 y 2014). La relevancia de la primera evaluación informa que el Plan se presenta como de prevención con enfoque comunitario, pero que en su diseño no muestra argumentos preventivo-comunitarios, de hecho no define qué es prevención³¹. Puede decirse, entonces, que este es un plan de asignación de recursos territoriales -estimulado por programas de acercamiento comunitario en boga-, para allegar recursos adicionales a las comisarías sin mejorar el vínculo comunitario, razón por la que posteriormente se implementa el MICC, el que inicialmente fue muy resistido en Carabineros, tardando casi 10 años en implementarse.

29. A. Mohor. <https://www.interior.gob.cl/transparencia/doc/Auditoria/400/942.pdf>

30. Ibid. <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/diagnostico-de-la-seguridad-ciudadana-en-chile/>

31. Ibid. Evaluación de 2007: <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-article-140457.html>; y 2014: <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-article-139801.html>.

1) Propuestas y políticas desde 2005

Desde 2005, las amplias propuestas de políticas hacia Carabineros a través de los sucesivos gobiernos no han sido dirigidas a romper el molde de funcionamiento policial y, en ese sentido, no debieran considerarse propuestas de reforma, aun cuando han creado posibilidades para una gobernanza democrática de la institución. De acuerdo a Hugo Frühling, “todos los gobiernos pusieron énfasis en el incremento de personal policial y aumento de recursos. Debido a presiones electorales se aprobaron agendas cortas e incrementos de atribuciones policiales en el marco de controles de identidad. Hubo intentos por crear dinámicas institucionales que se tradujeran en mecanismos de accountability policial, pero que nunca fueron demasiado exitosos ni intensos; la reforma procesal penal puso a ambas policías bajo la dependencia funcional de los fiscales y la necesidad de rendir cuentas de las pruebas en juicios públicos; se entregaron capacitaciones y recursos a los municipios en el marco de diversos programas destinados a crear lazos de colaboración entre municipios y policías, los que se esperaba contribuyeran a una mayor descentralización de la gestión policial; se impuso el sistema ‘Sistema Táctico de Análisis del Delito’ (STAD) para modernizar la gestión policial, se trasladaron las policías a interior y se redujo la competencia de los tribunales militares”.

a) Concertación de Partidos por la Democracia.

El primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) formuló una serie de propuestas mayoritariamente en prevención del delito a través de iniciativas sociales como el “Programa 24 Horas” (2009) -iniciativa de Carabineros del 2002- o avanzar la Reforma Procesal Penal, todo bajo la noción de seguridad ciudadana.

Referido a Carabineros, el programa de la Concertación propuso:

- La capacitación constante de las policías e incorporación de tecnología de punta a la labor policial.
- Disminuir las funciones administrativas de Carabineros.
- Volver Carabineros a ser parte de la comunidad, del barrio, conocido y respetado por los vecinos.

- Aumento de la dotación de Carabineros en 1.500 efectivos por año, acompañado por una planificación estratégica para organizar las funciones policiales y orientar el uso de recursos donde más se necesiten.
- Fortalecimiento del Plan Cuadrante, extendiéndolo a nuevas ciudades del país y cubriendo las necesidades de equipamiento que éste demanda.
- Riguroso sistema de control de gestión. Fijar metas y dar cuenta a la comunidad sobre la efectividad de su labor.
- Establecer el Ministerio de Seguridad Pública para fortalecer la dirección estratégica de las policías y mejorar su coordinación. El ministerio concentrará y coordinará a todas las agencias del Estado que tienen que ver con seguridad, prevención y control de delitos.
- Crear un centro unificado de emergencias. Carabineros, bomberos, ambulancias y la ONEMI con un número telefónico único. El Ministerio de Seguridad Ciudadana será el encargado de coordinar los esfuerzos destinados a solucionar emergencias.
- Cuenta pública trimestral del avance en sus respectivos territorios o ámbitos de atribución y evaluación por resultados (Bachelet, 2005; 65-66).

A lo largo de su administración, los avances se centraron en el aumento de la dotación y de recursos. En año 2006 se conoce la primera “Agenda Corta Antidelincuencia”, cuyos proyectos de ley asociados consideraban algunos de estos aspectos, como el aumento de dotación y otros como aumento de facultades para ingresar a lugares sin una orden judicial, por ejemplo. Ésta se consideró una contrarreforma dirigida a mitigar el “garantismo” de la reforma procesal penal³².

En 2007 ingresaron 1.500 nuevos carabineros, como parte de sus medidas prioritarias en sus primeros 100 días, donde mencionaba que el objetivo final en su gobierno sería de ingresar 6.000 nuevos efectivos³³. En la discusión de la Ley de Presupuesto se consideraron nuevos equipamientos que ayudarían al combate contra el narcotráfico, como helicópteros y reemplazo de vehículos en apoyo a la expansión del Plan Cuadrante que al año 2009 tendría una cobertura del 71% de la población.

En 2008 se comunicó el “Acuerdo Nacional de Seguridad

32. Ibid. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/5088/>

33. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/michelle-bachelet/bachelet-anuncio-proyecto-que-aumenta-dotacion-de-carabineros-en-6-000/2006-03-28/122538.html>

Pública” que incluyó la creación del nuevo Ministerio de Interior y Seguridad Pública -transfiriendo la dependencia del mando sobre Carabineros desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior- y la transformación del Conace en un servicio público especializado para la prevención del consumo de drogas (Bachelet, 2008:35).

En 2009 se invirtieron 20 millones de dólares adicionales en elementos de protección para los efectivos y se aumentaron sus remuneraciones.

b) Coalición por el Cambio

Sebastián Piñera (2010-2014) asumió la presidencia con un discurso crítico de la gestión de la Concertación aludiendo al incremento de la delincuencia³⁴. En el apartado programático “Derrotar la delincuencia”, propuso:

- Aprobar el proyecto que establece el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación.
- Establecer como máxima autoridad en materia de seguridad al alcalde. Creación del cargo de Jefe Comunal de Seguridad a cargo de los programas comunales de seguridad, con perfil técnico y elegido a través del Sistema de Alta Dirección Pública.
- Extensión de la cobertura y capacidad de respuesta del Plan Cuadrante; evaluaciones de desempeño externas al programa; e incentivos por cumplimiento de metas.
- Aumento gradual en 10.000 efectivos en la calle, incremento de la formación de Carabineros y Oficiales, asignación de personal civil a labores de administración y recontractación de carabineros en retiro (Piñera, 2009; 74-75).

Al inicio de su período, el presidente Piñera firmó el decreto para aumentar la dotación de Carabineros en 10 mil efectivos, mejorar la formación y retención de policías y asignar funcionarios en retiro a funciones administrativas³⁵.

El año 2011 logró aprobarse el Ministerio del Interior y Seguridad Pública³⁶, el “Plan Chile Seguro”, y “Barrio en Paz Residencial y Comercial”. Además, se aprobó la reforma constitucional que creó la Defensoría de las Víctimas y se puso en

34. Al respecto, ver: Frühling (2013).

35. <https://www.latercera.com/noticia/presidente-pinera-firma-decreto-que-aumenta-dotacion-de-carabineros/>

36. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1021537&idVersion=2005-06-10>

marcha el programa “Vida Nueva”.

A raíz de las protestas del año 2011, se redireccionaron recursos humanos y materiales para resguardar el orden público, aumentando al doble la incautación de marihuana y fármacos ilegales. Además, se aprehendieron más de 156 mil prófugos con órdenes de detención pendientes por meses o años, y a cerca de 325 mil delincuentes (Piñera, 2012; 18). El “Plan Cuadrante” se extendió a 17 nuevas comunas.

Ese mismo año se dio a conocer el “Plan Frontera Norte”³⁷. Una cooperación entre los ministerios del Interior y Defensa para combatir el crimen organizado en el extremo norte del país. Una inversión de más de 35 millones de pesos entre 2011 y 2014 incluyó la habilitación de puestos estratégicos en los pasos fronterizos, equipados con rayos X, scanner, cámaras de visión nocturna y vehículos todo terreno.

Para el año 2012 se puso en marcha el “Sistema Táctico de Análisis del Delito” (STAD), para conocer con mayor exactitud, dónde, cómo, cuándo, a qué hora y, en muchos casos, quién cometía los delitos de mayor connotación social (DMCS). Previo al programa, Carabineros utilizaba herramientas propias para esos fines, como el sistema Automatización de Unidades Policiales (AUPOL). El STAD como programa, impuesto por la Subsecretaría de Prevención del Delito a Carabineros, hasta entonces resistentes a programas impulsados desde el ejecutivo³⁸, “correspondió a un esfuerzo del gobierno por mejorar la gestión policial mediante un sistema de rendición de cuentas de las comisarías respecto del resultado de sus acciones frente al delito. Ello iba aparejado de publicación en línea de los resultados de las comisarías y la celebración de reuniones periódicas con la concurrencia de personal de la subsecretaría de prevención del delito, jefes policiales y a veces personal del municipio para contemplar la sesión de análisis de resultados”³⁹.

Finalmente, hacia el año 2013 y a raíz de las protestas sociales de 2011, se envió al Congreso un proyecto de ley que establecía como nuevo delito el insulto grave a un carabinero o policía en ejercicio de sus funciones y elevaba las penas del delito de maltrato de obra, causando lesiones graves a los miembros de Carabineros o la PDI (Piñera, 2013; 17).

37. https://www.interior.gob.cl/sitio-2010-2014/n6178_04-10-2011.html

38. A. Mohor. https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE_ST/Violencia_y_prevension_del_delito/Analisis_de_los_nudos_criticos_para_la_implementacion_de_un.pdf

39. H. Fröling

c) Nueva Mayoría

Michelle Bachelet volvió a la presidencia el año 2014 con un nuevo programa y una propuesta de nueva constitución. Las propuestas sobre Seguridad Ciudadana, fueron:

- Elaborar el plan “Seguridad para Todos”. Revisar el marco institucional existente que permita facilitar el rol municipal en materia de seguridad ciudadana y de cooperación con la policía y la justicia.
- Crear en la Subsecretaría de Prevención del Delito una unidad técnica de apoyo a los municipios. Impulsar el Programa “Juntos más Seguros” de apoyo a comunas vulnerables y barrios críticos, ejecutado de manera conjunta por policía, gobierno central, municipio y mesas comunales de participación ciudadana.
- Capacitar a policías, Poder Judicial y al sector salud en la sensibilización de la problemática de la violencia de género para mejorar la eficiencia, eficacia y acogida de las familias.
- Impulsar un Plan Nacional contra el Narcotráfico fortaleciendo la vigilancia en fronteras, en aduanas, en puertos; trabajo conjunto de especialización de los Fiscales y Policías; fortalecer las capacidades operativas de fiscales y policías en la lucha contra el narcotráfico; incrementar el uso de la inteligencia financiera en temas de lavado de activos, así como la cooperación internacional. Dotar de adecuado sustento institucional a los Tribunales de Tratamiento de Drogas, y extender su competencia a diversos casos.
- Promover la creación de una Comisión Nacional de Política Criminal y Persecución Penal, convocada por el Ministerio Público, integrando a las policías, Gendarmería y Ministerios de Justicia e Interior, destinada a apoyar la elaboración de una política de persecución penal de carácter bi-anual.
- Estrategias policiales diversificadas, especializadas y focalizadas, adaptadas a las necesidades locales, en las cuales la mirada local y situacional, debían ser el eje del trabajo.
- Enviar al Congreso dentro de los primeros 100 días de Gobierno el proyecto de ley para aumentar la dotación a 6.000 de nuevos carabineros a razón de 1.500 por año, y aumentar los denominados llamados al servicio.
- Incrementar la descentralización del trabajo policial

en el territorio, creando un protocolo de coordinación policía-municipio. Lograr una mayor permanencia de los comisarios en sus cargos a fin de que puedan realizar un trabajo más efectivo y de largo plazo.

- Impulsar fuerzas de tareas policiales abocadas principalmente al desbaratamiento de redes de narcotráfico, y presencia de armas en los barrios críticos y poblaciones vulnerables. Consolidar el acercamiento a la comunidad organizada potenciando el Plan Cuadrante 2.0, que implique no sólo un reforzamiento logístico de los planes en actual ejecución (150 municipios), sino un proceso de reingeniería que asegure resultados demostrables y duraderos, entregando mayor protección a amplios sectores de la población, particularmente pertenecientes a sectores medios y vulnerables.
- Revisar y reforzar los programas de entrenamiento y formación policial, los programas de especialización y de formación continua del personal de ambas policías.
- Reforzar los Departamentos o Unidades de Análisis Criminal, tanto en Comisarias como en Brigadas de Investigación Criminal, con personal civil y profesional” (Bachelet, 2013; 102-105).

A principio de su administración se firmó el decreto que aumentaría en 6.000 las plazas de Carabineros para los próximos cuatro años⁴⁰, lo que fue de la mano de la implementación del “Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito: Seguridad para Todos”. Este englobó todas las propuestas que se implementaron en el gobierno de la Nueva Mayoría sobre orden público y prevención del delito. Se comenzó por la implementación del “Plan Nacional contra el Narcotráfico”, trabajo en conjunto entre el Ministerio del Interior y Seguridad, el Ministerio Público, Carabineros y PDI para orientar recursos, estrategias y tener como prioridad la lucha contra el narcotráfico entre los años 2014 y 2018⁴¹.

Al año siguiente, en el 2015, se inició el “Plan Comunal de Seguridad Pública” en 74 comunas del país para diversificar y especializar la labor policial en las comunas. Su origen se remonta al programa “Comuna Segura Compromiso 100” del año 2001, que fue transformándose hasta 2010 y fue que discontinuado en el primer gobierno del Presidente Piñera. Su objetivo está centrado en el trabajo concertado a nivel

40. <https://www.meganoticias.cl/nacional/chile-sumara-6-mil-nuevos-carabineros-durante-gobierno-de-bachelet.html>

41. Plan Nacional contra el Narcotráfico: https://www.subinterior.gob.cl/media/2018/03/plan_narcotrafico_FINAL_23_11_15.pdf

municipal, constituyendo un Consejo Comunal de Seguridad Pública que debe dar lugar a un Plan Comunal de seguridad pública, presidido por el Alcalde, y participan el comisario y prefecto de la PDI, entre muchos otros actores locales. Este programa se convierte en ley el año 2016 (Ley 20.965) y obliga a todos los municipios a constituir un Consejo y elaborar un Plan. Si bien permite articular acciones con las policías, no es su objetivo diversificar y especializar la labor policial, sino coordinar esas acciones con las de otros actores locales⁴².

Hacia el año 2016 Michelle Bachelet indicó que se habían inaugurado 44 nuevas comisarías, entregado nuevos recursos e implementos a las policías y creado el “Banco Unificado de Datos (BUD)”⁴³ con tal de mejorar el despliegue y el alcance de Carabineros y la PDI, al igual que el pleno funcionamiento del “Plan Nacional contra el Narcotráfico” (Bachelet, 2016; 22). Ese año se promulga la segunda agenda corta antidelincuencia, que incluye, entre otros, el control preventivo de identidad⁴⁴.

En 2017 se indicaba que hasta ese momento se habían logrado incorporar 5.000 nuevos carabineros y 800 nuevos policías de investigaciones. (Bachelet, 2017; 21).

d) Chile Vamos

En el programa del segundo gobierno de Sebastián Piñera se propusieron 13 medidas para la seguridad ciudadana. Sus primeras propuestas buscaban responder al uso fraudulento de recursos públicos por parte de la institución:

- Modernizar los sistemas de auditoría y de selección de personal administrativo, incorporando procedimientos y protocolos modernos de gestión como matrices de riesgo o gestión presupuestaria por objetivos estratégicos, entre otras medidas.
- Establecer una auditoría financiera contable externa para nuestras policías e implementar un nuevo sistema para denuncias de conductas indebidas dentro de las instituciones policiales.
- Radicar las funciones administrativas en personal civil especializado, que será elegido por concurso público y sus directivos por los mecanismos de la Alta Dirección Pública, con la sola excepción de la dirección que seguirá el escalafón de orden y seguridad.

42. A. Mohor. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1096337>

43. El BUD se logró formalizar a fines de 2019. Decreto 899, “Aprueba reglamento para el funcionamiento del Banco Unificado de Datos del Artículo 11 de la ley No 20.931, que facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos”.

44. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1092269>

- Fomentar la postulación a la Escuela de Formación de Carabineros mediante diversos incentivos e impulsar el ingreso de profesionales a las escuelas de oficiales de Carabineros y la PDI con mayores incentivos para su carrera.
- Redefinir facultades y atribuciones y rediseñar estructuras de formación, incorporando masivamente las nuevas tecnologías, fortaleciendo las capacidades preventivas, avanzando en la especialización de las policías y preparándolas desde el comienzo de sus carreras en los métodos de análisis delictual.
- Fortalecer el rol de la mujer en Carabineros y la PDI asegurando que la maternidad no sea un obstáculo para acceder a asignaciones y ascensos en igualdad de condiciones con los hombres.
- Crear unidades conjuntas de Carabineros y la PDI anti-bandas y pandillas de carácter multidisciplinario, que potencien el trabajo de análisis, prevención, identificación, detención y condena de las mismas.
- Crear brigadas especializadas de la PDI en robos violentos a hogares y pequeños comercios, potenciando las actuales brigadas investigadoras de robos.
- Introducir indicadores de gestión que estén directamente relacionados con las funciones esenciales de las policías: prevenir delitos y resolver crímenes.
- Establecer el Sistema Táctico de Análisis Delictual (STAD) por ley.
- Incorporar a los gobiernos locales en un trabajo conjunto de prevención del delito e introducir cambios legales para que las municipalidades puedan asumir funciones en el área de tránsito, emergencias y faltas relacionadas con las incivildades a fin de focalizar la labor de Carabineros en prevención del delito.
- Introducir avances tecnológicos para mejorar la gestión policial, como mecanismos seguros de denuncia electrónica y aplicaciones en teléfonos móviles que permitan reportar emergencias o la ocurrencia de delitos.
- Fortalecer las capacidades policiales en la persecución penal, especialmente en el caso de las primeras diligencias, las medidas cautelares y la investigación.” (Piñera, 2017;134).

A inicios de su gobierno, a través de una mesa de trabajo donde participaron parlamentarios, alcaldes y otras auto-

ridades, se alcanzó el “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública”. Su implementación comenzaría a través de 150 propuestas presentadas en julio de 2018 y que se centrarían en la modernización de las policías, mayor equidad de género, mejorar el la rendición de cuentas y eficiencia, y especialización entre Carabineros y PDI, un nuevo sistema de inteligencia, modificación a la ley de armas y fortalecimiento de los municipios para ser colaboradores de Carabineros en materias de prevención⁴⁵.

Sin formar parte de las 13 propuestas arriba mencionadas, el 24 de noviembre del mismo año se publicaron en el Diario Oficial los Decretos 1341 y 265. El primero referido a la creación de un consejo asesor de coordinación y unidad de acción en materia de prevención y control del crimen organizado transnacional, donde Carabineros tiene la capacidad de votar y poder de decisión, mientras que el segundo permite la colaboración de FF.AA. a Carabineros en la coordinación de operaciones contra el narcotráfico en las fronteras.

En 2019 Sebastián Piñera indicó que se había aumentado en 3.000 los carabineros en las calles y envió un nuevo proyecto de ley para modernizar la carrera policial⁴⁶. A esto se sumaron compromisos como el fortalecimiento de la presencia de Carabineros creando unidades especializadas que garantizarían la erradicación del narcotráfico.

En la cuenta pública de 2020, en plena pandemia, el gobierno llamó a acelerar el proceso legislativo para aprobar los distintos proyectos mencionados en las 13 propuestas del programa. Si bien se ha presentado una serie de iniciativas legislativas en estas materias, según Mauricio Duce, ex-presidente ejecutivo de Espacio Público, estas no lograrían dialogar con el proceso de reformas y podrían perjudicarlo⁴⁷.

Hacia finales de septiembre de 2020, se anunció la creación de la “Unidad Coordinadora para la Reforma a Carabineros”, a raíz del actuar de las policías en el contexto de las protestas iniciadas en octubre de 2019, la que a fines de enero de 2021 presentó una hoja de ruta para la implementación de la reforma institucional en reemplazo de la hoja presentada en enero de 2019⁴⁸. Esta se estructura en torno a los principios de: desempeño policial, subordinación a la autoridad civil, enfoque de género y de DD.HH., transparencia y coordinación

45. <http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2018/07/19/presidente-pinera-presenta-150-medidas-para-enfrentar-la-delincuencia-como-parte-del-acuerdo-nacional-por-la-seguridad/>

46. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=96555>

47. El Mercurio, 8 de enero, 2020.

48. <https://www.senado.cl/conozca-detalle-de-hoja-de-ruta-legislativa-para-la-modernizacion/senado/2019-01-25/152945.html>

con el sistema de justicia. Sus ejes y plazos son:

Institucionalidad:

- Cambios en el marco legal de la institucionalidad policial (1er semestre).
- Proyecto de ley de Ministerio de Seguridad Pública (1er semestre).
- Revisión de programa estratégico de desarrollo policial acorde a los principios de la reforma (1er semestre).
- Protocolos de cuentas a las autoridades de rendición de cuentas a las autoridades (2do semestre).

Formación:

- Renovar los mecanismos de destinación (1er semestre).
- Adecuar un sistema de carrera policial basado en el mérito (1er semestre).
- Elaborar un nuevo proceso formativo inicial de Carabineros (2do semestre).

Modernización:

- Maximizar cantidad de uniformados y uso de equipamientos (1er semestre).
- Modelo de acción policial basado en evidencia (1er semestre).
- Fortalecer el trabajo entre Poder Judicial y Carabineros con indicadores de desempeño (2do semestre).
- Lograr mayor estándar de evidencia para investigaciones penales (2do semestre).

Orden Público:

- Nuevos Protocolos de uso de la fuerza (1er semestre).
- Mecanismos para mejorar la relación entre manifestantes y policía (1er semestre).
- Incorporar indicadores de proceso, resultado e impacto (2do semestre).

Desafortunadamente, estos posibles cambios se realizarían bajo las normas constitucionales y legales actualmente existentes, por lo que la posibilidad de una modificación y modernización efectiva de la institución policial se verán frustrados.

2) Problemas y consecuencias del camino tomado

Como se ha podido observar, muchas han sido las propuestas de funciones y facultades de Carabineros elaboradas por los cuatro gobiernos de los últimos quince años. Sin embargo, estas iniciativas no han tenido una continuidad y objetivos claros, respondiendo a contextos y situaciones existentes en el momento que compiten los candidatos y asumen los respectivos gobiernos.

Comparativamente, el conjunto de las principales medidas propuestas apuntaron a un solo objetivo, aumentar la presencia de carabineros en las calles, ampliar sus recursos para combatir el crimen de forma más eficiente, lo que no ha tenido éxito toda vez que la institución en vez de hacerse cargo de una labor preventiva, como policía militarizada ha visto potenciadas principalmente sus capacidades represivas. Por estas razones, las orientaciones de base de las distintas propuestas han sido justamente calificadas como de populismo punitivo al implementar “medidas rápidas como aumentar castigos, sacar más policías a la calle, incluir militares, crear tipos criminales, cuando no proponer servicios militares para los jóvenes infractores”⁴⁹.

El populismo penal ha sido el lugar común de los gobiernos del período, aun cuando - siguiendo la experiencia internacional en la materia- aquellas iniciativas observadas durante el gobierno de Michelle Bachelet buscaban equilibrar lo punitivo con el trabajo preventivo a nivel local, particularmente en municipios. Los gobiernos de Sebastián Piñera han tendido a dismantelar el trabajo preventivo basado en las administraciones locales, fortaleciendo el centralismo de las políticas públicas⁵⁰ y el uso de la fuerza, pero sin incrementar la capacidad de gobernanza del sistema.

La respuesta de fondo a la crisis de Carabineros pasa por su reinsertión organizacional no militarizada en un Estado efectivamente democrático, desconstitucionalizando su normativa, y estableciendo a través de una nueva ley común la firme dirección civil sobre la definición de sus principios, valores y procedimientos. Solo de esta forma se podrán implementar exitosamente políticas policiales que protejan eficazmente el pleno goce de los derechos ciudadanos.

49. Lucía Dammert. La Tercera, 11 de julio, 2019: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/populismo-punitivo-humo-nubla-la-politica/736828/>

50. A. Mohor.



Referencias

Águila, Ernesto y Carlos Maldonado (1996), "Orden Público en el Chile del Siglo XX, trayectoria de una policía militarizada", en: Peter Waldmann (1996), Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina. Bogotá, Dike.

Bachelet, Michelle (2005). Programa de Gobierno: Estoy Contigo. Chile 2006-2010. Chile.

Bachelet, Michelle (2008). Mensaje Presidencial: 21 de mayo de 2008. Chile.

Bachelet, Michelle (2013). Programa de Gobierno: Chile de todos. Chile 2014-2018. Chile.

Bachelet, Michelle (2016). Mensaje Presidencial: 21 de mayo de 2016. Chile.

Bachelet, Michelle (2017). Mensaje Presidencial: 21 de mayo de 2017. Chile.

Cámara de Diputados (2016), "Informe de la Comisión Especial Investigadora del cumplimiento del objeto de las destinaciones de inmuebles fiscales efectuadas por el Ministerio de Bienes Nacionales a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública".

Carabineros de Chile, Dirección General (2017), "Directiva de organización y funcionamiento del Centro de Doctrina y Ética de Carabineros de Chile". https://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG_2489_12052017.pdf

Centro de Investigaciones y Defensa Sur (Cidsur) (2020), "Crímenes y montaje como política indígena: El caso Huracán, el Comando Jungla y los efectos en niños, niñas y adolescentes mapuche", en: Nicolás

Rojas Pedemonte, Constanza Lobos y David Soto (Editores), De la Operación Huracán al Comando Jungla. Anuario del conflicto en territorio mapuche, 2018. Santiago, Universidad Alberto Hurtado.

Comisión para la Reforma (2020). Propuesta de Reforma a Carabineros de Chile. https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/20200129_Propuesta-de-la-Comisio%CC%81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFF-1.pdf

Corporación Latinobarómetro (2021), "Informe Chile 2020". <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
Dammert, Lucía & Duce, Mauricio (2019). Propuestas para iniciar un proceso de reforma a Carabineros de Chile. En CIPER – Documentos de trabajo. Chile. Link: <https://www.ciperchile.cl/2019/11/26/propuestas-para-iniciar-un-proceso-de-reforma-a-carabineros-de-chile/>.

Dammert, Lucía (2019), "¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina", Revista IUS, Nueva Época, Vol. 13, Núm. 44 julio –diciembre.

Dammert, Lucía (2020), Construyendo y destruyendo la legitimidad policial. En: CIPER – CIPER ACADÉMICO. Chile. <https://www.ciperchile.cl/2020/10/08/construyendo-y-destruyendo-la-legitimidad-policial/>

Frühling, Hugo (2013). "La seguridad ciudadana en un período de movilización social. Balance y perspectivas de las políticas del gobierno de Sebastian Piñera". En: La emergencia de la ciudadanía: Democracia, poder, conflicto. Actas de la IV Escuela Chile-Francia. Santiago: Lom Ediciones.



Referencias

Frühling, Hugo (2020), "Hacia un nuevo modelo policial. La reforma de Carabineros". Presentación en Seminario Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile, Santiago.

González, Adolfo et. alia (2020), "Carabineros de Chile: ¿modernización o reforma?", Informe de Política Pública N° 1, Grupo de Investigación en Seguridad Ciudadana y Justicia, Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile, Santiago.

Hathazy, Paul (2009), "Expertos, burocratas y política en la transformación de Carabineros de Chile". XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2019), Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social. 17 de octubre-30 de noviembre 2019. Santiago, INDH.

Ministerio Público (2020). Observatorio del Narcotráfico. Informe 2020. Santiago <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/observatorionarcotrafico2020.js>
 Mohor, Alejandra (2018), "Legitimidad de la policía. Estudio comparado en barrios pobres de América Latina". Tesis para optar al grado de Magister en Ciencias Políticas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2020). Informe sobre la Misión a Chile 30 de octubre-22 de noviembre 2019.

Piñera, Sebastián (2009). Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza: Chile 2010-2014.

Chile.

Piñera, Sebastián (2012). Mensaje Presidencial: 21 de mayo de 2012. Chile.

Piñera, Sebastián (2013). Mensaje Presidencial: 21 de mayo de 2013. Chile.

Piñera, Sebastián (2017). Programa de Gobierno 2018-2022: Construyamos tiempos mejores para Chile. Chile.

Ruz Baeza, Guillermo Felipe (2010), "Legitimidad ciudadana al accionar de Carabineros de Chile. Una aproximación a la comprensión del fenómeno". Tesis de grado para optar al Título de Sociólogo. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Santiago, Noviembre. http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cs-ruz_g/pdfAmont/cs-ruz_g.pdf

Soifer, Hillel & Matthias vom Hau (2008), "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power", *Studies in Comparative International Development*, December.

Tapia Orellana, Mario (2012). Reforma Constitucional 2005: análisis institucional, jugadores con veto y desafíos para el futuro. Santiago, Universidad Alberto Hurtado.