



# MODERNIZACIÓN DE LAS POLICÍAS Y LA INSTITUCIONALIDAD DE SEGURIDAD: PROPUESTAS PARA EL DEBATE

SERIE INFORME  
SOCIEDAD Y POLÍTICA **176**

ISSN 0718-4093

RODRIGO UBILLA M.  
PIA GREENE M.

DICIEMBRE 2020



**R O D R I G O U B I L L A M .**

SOCIÓLOGO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE Y MAGISTER EN CIENCIAS POLÍTICAS EN LA UNIVERSIDAD DE AUSTIN TEXAS. EN 2010 ASUMIÓ COMO SUBSECRETARIO DEL INTERIOR DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE SEBASTIÁN PIÑERA, CARGO QUE EJERCIÓ HASTA MARZO DEL 2014. ACTUALMENTE SE DESEMPEÑA COMO DIRECTOR DEL ÁREA POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL DE LIBERTAD Y DESARROLLO.

**P I A G R E E N E M .**

PERIODISTA DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, MÁSTER EN ACCIÓN POLÍTICA, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIVERSIDAD FRANCISCO DE VITORIA — UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS, ESPAÑA. ACTUALMENTE SE DESEMPEÑA COMO COORDINADORA DEL PROGRAMA SOCIEDAD CIVIL DE LIBERTAD Y DESARROLLO.

# CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO

05

I. INTRODUCCIÓN

06

II. LAS INSTANCIAS Y RECOMENDACIONES DE REFORMA POLICIAL

08

III. REFORMA POLICIAL

10

IV. INSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD

26

V. CONCLUSIONES

35

VI. REFERENCIAS

36

VII. PIES DE PÁGINA

39



## RESUMEN EJECUTIVO

Tras los hechos ocurridos en el cuarto trimestre del 2019 se ha instalado cada vez con más fuerza la necesidad de enfrentar el tema de la seguridad de manera integral y con una mirada técnica transversal. Si bien entre marzo de 2018 y marzo de 2020 se conformaron tres instancias para hacer un diagnóstico y entregar recomendaciones respecto de la reforma de Carabineros de Chile, las cuales contaron con amplios consensos, poco se ha avanzado en la modernización de las policías.

Actualmente, el debate se ha extendido y ya no debemos hablar sólo de reformas específicas, sino que es necesario abordar la modernización policial de manera profunda y con mirada de largo plazo, en conjunto con las instituciones y siempre respetando su historia y tradición. Junto a esto, debemos repensar la estructura policial que se le quiere dar a las Fuerzas de Orden y Seguridad y debatir la necesidad de la creación de un organismo técnico, del cual las policías dependan y cuenten con su apoyo y control en las áreas administrativas, financieras y estratégicas.

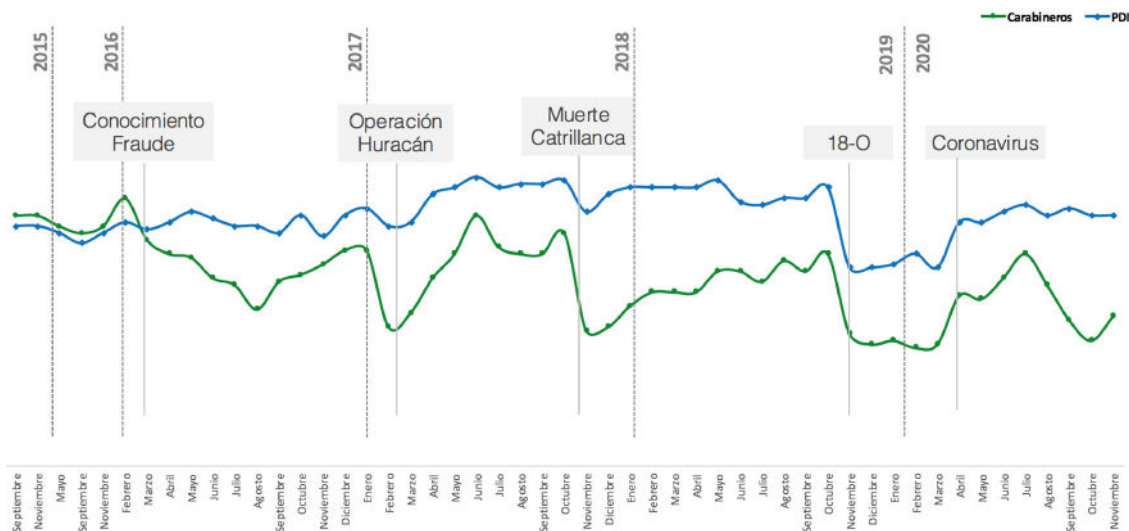
Los debates que se darán en el marco del próximo proceso constituyente son una oportunidad para pensar y discutir estos temas y formar un gran acuerdo político y social para avanzar en esta materia, que sigue siendo una prioridad para la población.

# I. INTRODUCCIÓN

Si bien la policía ha sido históricamente una de las instituciones con mayor aprobación y credibilidad por parte de la ciudadanía, desde el año 2016 una serie de hechos han impactado profundamente en estos índices. A principios de 2017, el público reconocimiento de Carabineros de la existencia de un "importante fraude fiscal" al interior de la institución fue un primer golpe en su legitimidad para la ciudadanía: su aprobación cayó 30 puntos y los cuestionamientos apuntaron a la falta de transparencia y probidad. Durante el mismo año, el Ministerio Público informó de la manipulación de pruebas en el caso "Huracán", lo que provocó polémica respecto a las técnicas utilizadas por las unidades de inteligencia y su uso en el contexto de investigaciones criminales.

Casi un año después, y cuando la policía uniformada ya retomaba su aprobación histórica promedio, el llamado "caso Catrillanca" levantó dudas respecto a los procedimientos utilizados por Carabineros en cuanto a la persecución policial y al efectivo control del mando sobre esas acciones, lo que resultó en el llamado transversal a avanzar con mayor celeridad en las reformas.

**GRÁFICO N°1 EVOLUCIÓN DE APROBACIÓN DE FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD**



**Fuente |** Elaboración propia a partir de encuesta Plaza Pública CADEM, pregunta "Ud. aprueba o desaprueba el trabajo que está desempeñando..." % aprueba.

Todo esto, sumado a la serie de cuestionamientos en el actuar de las fuerzas de orden y seguridad en el marco de los hechos de violencia sucedidos en Chile a partir del 18 de octubre de 2019, ha resultado en un consenso de la necesidad imperativa de pensar en una reforma estructural del sistema policial chileno, que considere sus diferentes dimensiones:

investigativa, preventiva y de orden público. Asimismo, se plantea que esta reforma redefine la relación entre el poder político y las instituciones policiales.

Es hora de plantear la creación de un Ministerio de Seguridad que lidere la institucionalidad de seguridad pública y reúna a los diversos organismos que aportan en el diseño, implementación y/o evaluación de políticas y que contribuyen con el mandato que recae sobre el Gobierno, en un Estado de Derecho, de entregar paz a los ciudadanos.

Pero estos cambios institucionales no serán suficientes si no enfrentamos la urgente necesidad de reestructurar y, por lo tanto, modernizar las policías, desde la lógica de discutir la misión y función que deben desempeñar cada una de ellas, haciéndonos cargo de los vacíos que actualmente presenta nuestra oferta policial. Esta discusión, sobre la base de funciones y roles, nos debiera llevar a reflexionar sobre las debilidades institucionales tendientes a dar cumplimiento a la misión asignada a nuestras policías en nuestro orden institucional.

En este contexto, y considerando el proceso constituyente que comienza el 2021, se abre una nueva oportunidad para buscar un gran acuerdo político y social en las tareas que debemos avanzar para alcanzar los cambios que se requieren con el objetivo de contar con policías modernas, preparadas para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

## II. LAS INSTANCIAS Y RECOMENDACIONES DE REFORMA POLICIAL

Desde que asumió el gobierno del Presidente Sebastián Piñera se han constituido una serie de instancias transversales y multidisciplinarias para avanzar en una modernización a las policías. Las mesas de alto nivel de especialización, experiencia y transversalidad llegaron a conclusiones que, si bien se diferencian en ciertos aspectos, sí se encuentran en grandes temas que requieren ser abordados en profundidad: a) sujeción a la autoridad civil; b) mejora de la gestión institucional; c) especialización preferente; d) probidad; e) transparencia; f) formación; g) carrera policial; y h) inteligencia<sup>1</sup>.

Además de las instancias mencionadas, diversas instituciones<sup>2</sup> relacionadas a la promoción y defensa de los derechos humanos emitieron informes que si bien se centraban más en la presentación de un diagnóstico y los hechos sucedidos a partir del 18 de octubre de 2019, también incluyeron algunas recomendaciones. Entre estas, las que contaron con mayor acuerdo fueron las de crear instancias de control externo periódicas, rendición de cuentas públicas, definir los contenidos que son relevantes para el ejercicio de la función policial y, transversal y unánimemente, propusieron modificar la normativa referida a conducta, tales como reglamentos y protocolos, entre otros.

Desde la entrega de los documentos con recomendaciones por parte de las instancias convocadas y la publicación de diversos informes, poco se ha avanzado en la moder-

nización de las policías. Sobre estos temas recomendados transversalmente, nueve proyectos de ley han sido ingresados y aún no aprobados en el Congreso<sup>3</sup>. Asimismo, han sido comprometidos otros que aún no han sido presentados por parte del Ejecutivo: carrera y formación de Carabineros; carrera y formación de Policía de Investigaciones; la ley marco de ciberseguridad; y el nuevo Ministerio de Seguridad Pública. Más aún, existen otros 17 proyectos de ley que contribuyen en materia de seguridad, los cuales tampoco han presentado grandes avances en el Congreso.

Respecto a las medidas administrativas, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en conjunto con Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones (PDI), avanzaron en algunos temas, en el caso de Carabineros, particularmente en los relacionados a control de orden público. Entre los avances está la revisión y actualización de los manuales, protocolos y circulares relevantes para el actuar de Carabineros en el contexto de control de orden público; la coordinación con otras instituciones relevantes para la seguridad (Policía de Investigaciones, Ministerio Público, Intendencias); el diseño de estrategias de comunicaciones y de relación permanente con la sociedad civil; entre otras.

Adicionalmente, se han adoptado diversas medidas con el fin de asegurar el pleno respeto a los derechos humanos en la acción

policial. Algunas de estas son la creación de la Dirección de Derechos Humanos; la implementación de un nuevo modelo de formación para personal operativo en uso de la fuerza y derechos humanos; el reentrenamiento de funcionarios con acceso a escopetas antidisturbios con foco en evitar lesiones en los manifestantes; la instalación de cámaras corporales en todos los funcionarios que usen escopetas; el diseño de planificación estratégica en materias de derechos humanos; seminarios de control de orden público y diálogo con manifestantes; creación de las nuevas unidades COP en reemplazo de las Fuerzas Especiales, entre otras medidas.

En el caso de la PDI, se creó un comité de auditoría policial; se diseñó un formato de Ficha Estadística Uniforme Policial; se revisaron y actualizaron los protocolos de mantenimiento del orden público; se diseñó un modelo de detección y denuncia de conductas indebidas; se crearon departamentos de derechos humanos y de equidad de género y de desarrollo organizacional e igualdad de oportunidades; se implementaron medidas administrativas de revisión y mejoramiento de los procesos de inversión de vehículos y tecnología; se creó la sección de recuperadores criminalísticos en los laboratorios; se diseñó y aprobó la Política de Respeto y Promoción de los Derechos Humanos en la PDI; entre otras.

La modernización de las policías, especialmente la reforma de Carabineros requiere de especial atención por parte de las autoridades. Existen varios temas en los cuales se ha logrado un acuerdo transversal, sin embargo, aún no se ve un avance sustantivo.

En este contexto, el siguiente estudio presenta algunas propuestas en materia de reforma policial y en institucionalidad de seguridad pública, con el objetivo de contribuir al debate y aportar a mejorar la calidad de vida de los chilenos mediante políticas que favorezcan la seguridad.

### III. REFORMA POLICIAL

La seguridad ciudadana y el orden público representan una de las principales demandas de la ciudadanía hacia el gobierno. En Chile, de acuerdo a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana de 2019, en el 23,3% de los hogares del país al menos uno de sus miembros ha sido víctima de un delito consumado durante los últimos doce meses. Esto significa que en casi uno de cada cuatro hogares del país vive alguien que sufrió un robo con violencia o intimidación, por sorpresa, en la vivienda, de vehículos, desde vehículos, hurto y lesiones. Si bien estas cifras se han mantenido entre 22% y 28% en los últimos ocho años, el porcentaje de personas que perciben que la delincuencia aumentó llegó hasta un 82% en el 2019 (ENUSC, 2019).

La presencia cada día más frecuente de grupos delictivos, expresiones de crimen organizado asociadas al narcotráfico, al contrabando internacional, a la trata de personas, al tráfico ilícito de migrantes, al terrorismo, entre otras, son dimensiones de inseguridad que se han ido posicionando en nuestra realidad cotidiana.

Desde el punto de vista institucional, las policías chilenas han enfrentado procesos de cambio y adecuaciones a los requerimientos en relación con la demanda ciudadana y las definiciones de políticas públicas de los distintos gobiernos. Es así como en los últimos años ha habido un importante incremento en las plantas policiales y en los

presupuestos tanto de la Policía de Investigaciones como de Carabineros de Chile. Desde el año 2005 a la fecha, el presupuesto de Carabineros ha tenido un aumento real de 144%, mientras que el de la PDI se ha incrementado en 179%<sup>4</sup>.

Sin embargo, estos cambios no han representado una adecuación real de las instituciones a la problemática de seguridad que vive el país. Más aún, en los últimos años hemos sido testigos de cómo Carabineros de Chile, en distintos ámbitos, si bien no comprometiendo a toda la institución, ha mostrado debilidades institucionales asociadas a temas de probidad, eficiencia y eficacia policial y de aplicación de su doctrina. Los casos identificados como el mega fraude, Huracán, Catrillanca, la poca capacidad de control del orden público y de seguridad en las zonas rurales de la macrozona sur y los abusos policiales investigados por la justicia en los desórdenes y violencia producidos el cuarto trimestre del año 2019, son ejemplos de esta realidad.

Sin embargo, existen otras situaciones que también comprometen a ambas policías desde la dimensión de la eficiencia policial, donde destacan las dificultades del control del narco y microtráfico, pero por sobre todo, las falencias demostradas en la capacidad investigativa policial, que se expresan de manera muy sensible en los casos de violencia y terrorismo rural.

La experiencia reciente internacional muestra que la mayoría de las democracias occidentales permanentemente reflexionan, modernizan o reestructuran sus instituciones policiales. Nuestro continente no está ajeno a estos procesos de cambio. Existen varios países en América Latina que ya han llevado a cabo sus propias reformas policiales. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay, han tenido, en mayor o menor medida, cambios sustanciales a sus cuerpos policiales.

Las reformas policiales en Latinoamérica en los últimos años han puesto su foco en diversos y variados temas, entre los cuales se encuentran la profesionalización, incluyendo la modificación de los planes de estudio; el cambio de la filosofía policial, avanzando desde las estrategias de vigilancia tradicional a estrategias policiales orientadas a la solución de problemas, incluyendo la policía comunitaria; la promoción de la diversidad de género, relevando el mérito y asegurando la no discriminación e igualdad de oportunidades; la mejora en los mecanismos de gestión, control, disciplina, rendición de cuentas y acceso a la información, para fortalecer la legitimidad de las policías; y el avance tecnológico en la gestión operativa y administrativa, de manera de potenciar la transparencia, control y eficiencia del accionar policial.

Algunos ejemplos de estas reformas policiales se pueden encontrar en el Banco In-

teramericano de Desarrollo, quien ha apoyado estos procesos, al igual que lo está haciendo con nuestro país desde 2018.

A la luz de todo lo planteado y considerando la oportunidad que constituye el debate para el diseño de una nueva Constitución y los cambios que esto conlleva, una reforma al sistema de seguridad debe ser abordada en su integralidad. Esto comprende una modificación profunda de la institucionalidad de seguridad, la que debe abarcar la estructura y operatividad de las policías, pero también la orgánica de gobierno que se haga cargo en propiedad de estos temas.

En este contexto, los principales elementos que debe considerar esta reforma son:

1. Institucionalidad de gobierno que se hace cargo de las políticas públicas de seguridad ciudadana y de la relación efectiva con los cuerpos policiales, lo que considera la supeditación de éstos al poder político.
2. La definición del tipo de policías que el país requiere para abordar los desafíos de seguridad de una sociedad con más violencia y participación creciente del crimen organizado. Aquí debemos hacernos cargo de las tres dimensiones esenciales de la función policial: prevención, investigación policial y control del orden público, las cuales deben quedar claramente establecidas en la misión de cada insti-

tución y resolver los problemas asociados a la duplicidad de funciones e ineficiencias que ello produce.

3. Estructura organizacional de las instituciones policiales, entre ellos, carrera funcionaria, sistemas de ingreso, ascenso y formación.

4. Características de planificación y sistemas de medición.

#### A. LA POLICÍA CHILENA HOY

En Chile existen dos policías<sup>5</sup>: Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones. De acuerdo al inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política de la República de Chile, "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".

El mismo artículo marca la principal diferenciación entre las policías chilenas: "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". Esto revela la distinción entre el carácter militar de Carabineros y el civil de la PDI.

En los artículos siguientes (102, 104 y 105) de la Constitución Política, se mantiene la homologación de las normas de Carabineros de Chile con la de las instituciones de las Fuerzas Armadas, en lo que dice relación con la incorporación a las plantas y dotaciones, nombramientos y remoción de los Comandantes en Jefes y el General Director y los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales.

Al ver el detalle de las leyes orgánicas de cada policía, se puede observar las diferencias en la estructura y, más relevante, en sus misiones. Por una parte, la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de Carabineros señala en su artículo primero, "Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República". Expresamente en la LOC de Carabineros se define que "es misión esencial de la Institución desarrollar actividades tendientes a fortalecer su rol de policía preventiva".

Por su parte, la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones dispone en su Artículo 1° "La Policía de Investigaciones de Chile es una Institución Policial de carácter profesional, técnico y científico, integrante de las Fuerzas de Orden, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuyo personal estará sometido a un régimen jerárquico y disciplinado estricto".

Según el Artículo 4° de la misma Ley “la misión fundamental de la Policía de Investigaciones de Chile es investigar delitos de conformidad a las instrucciones que a efecto dicte el Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones que en virtud de la ley le corresponde realizar sin mediar instrucciones particulares de los fiscales”. Así, queda definido el rol preventivo de Carabineros, siendo complementado por el rol investigativo de la PDI.

Sin embargo, en la práctica, en el actuar policial hay suficientes ejemplos de duplicidad de funciones y tareas, las que se ven además potenciadas por la falta de coordinación entre las policías, dada la ausencia de regulación específica para identificar y determinar las acciones particulares de cada una de ellas. Esto no sólo es relevante desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia, sino desde la planificación y gestión de sus funciones en el mediano y largo plazo. Asimismo, los acontecimientos del 2019 dejaron en evidencia las debilidades institucionales al momento de enfrentar situaciones donde ha existido un fuerte compromiso del orden público.

En diciembre de 2018, la Fundación Paz Ciudadana con el apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo y en coordinación con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, evacuó el informe diagnóstico del grupo de trabajo para la especialización de funciones policiales. En éste participaron Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y el Ministerio Público y levantaron información relevante sobre las acciones de las policías en relación a sus funciones.

Primeramente, y sobre la base de lo dispuesto en las leyes orgánicas constitucionales respectivas, se definieron las funciones policiales relacionadas a los conceptos de prevención e investigación, especificando que “si bien ambas funciones requieren de profesionalización, las funciones asociadas a prevención requieren de simplificación funcional, mientras la investigación criminal requiere de recursos humanos altamente especializados”.

Así, al comparar las características en las áreas de función propia, tipo de acciones policiales, perfil de funcionarios y formación de estos, el resultado fue el siguiente:

Ejes:	Prevención del Delito	Investigación criminal
Áreas de función propias	Prevención de la ocurrencia de delitos y desorden, mediante diversas técnicas de reducción de factores de riesgo.	Proceso de recolección sistemática de información sobre un delito con el fin de definir si éste, efectivamente, corresponde a un hecho delictual, identificar al victimario y proveer evidencia para su acusación y condena.
Acciones policiales específicas	Patrullaje preventivo, mantención de orden público.	Actividades policiales complejas relacionadas a delitos graves.
Perfil preferente de los funcionarios	Funcionarios con conocimientos generales de prevención del delito, seguridad ciudadana y justicia.	Funcionarios altamente especializados, con conocimientos específicos en investigación criminal
Tipo de formación	Formación general en múltiples ámbitos del quehacer policial prevención del delito, desorden y violencia.	Requerimientos de formación profesional específicos para sus labores especializadas.

**Fuente** | Elaboración propia sobre la base de Banco Interamericano del Desarrollo (Fundación Paz Ciudadana), 2018.

En el marco de estas definiciones, se revisó el presupuesto 2018 asignado a cada policía, donde se pudo apreciar que sus funciones centrales, de acuerdo a lo dispuesto en la LOC de cada institución (preventiva para Carabineros e investigativa para PDI), están reflejadas en la distribución del presupuesto. Al desagregar el presupuesto anual 2018, se puede ver que Carabineros de Chile designó el 72,5% a funciones relacionadas a la prevención. Por su parte, la Policía de Investigaciones de Chile designó un porcentaje similar (72,8%) en funciones relacionadas a la investigación.

**TABLA 1: PRESUPUESTO ANUAL 2018 PARA AMBAS POLICÍAS. DESAGREGACIÓN SEGÚN FUNCIÓN<sup>6</sup>**

Rol	Carabineros de Chile		Policía de Investigaciones	
	Miles de \$ 2018	%	Miles de \$ 2018	%
Preventivo	784.952.181	72,5%	-	
Investigativo	77.953.871	7,2%	234.191.798	72,8%
Servicios estratégicos y de apoyo	219.786.612	20,3%	87.599.232	27,2%
<b>TOTAL</b>	<b>1.082.692.664</b>	<b>100%</b>	<b>321.791.030</b>	<b>100%</b>

*Fuente | Banco Interamericano del Desarrollo (Fundación Paz Ciudadana), 2018*

Respecto a la dotación asignada a cada función, y considerando que ambas policías gastan más del 80% de su presupuesto en gastos de personal (específicamente 81,5% Carabineros y 82,5% PDI), las policías mantienen la designación preferente de sus recursos de acuerdo a sus funciones, declarando que el 72,5% de la dotación de Carabineros se destina al rol preventivo y el 72,8% de la dotación de PDI se destina al rol investigativo.

**TABLA 2: DOTACIÓN DE CARABINEROS DE CHILE Y POLICÍA DE INVESTIGACIONES DESTINADA A LABORES PREVENTIVAS, INVESTIGATIVAS Y SERVICIOS ESTRATÉGICOS DE APOYO**

Rol	Carabineros de Chile		Policía de Investigaciones	
	Dotación	%	Dotación	%
Preventivo	42.533	72,5%	-	-
Investigativo	4.266	7,2%	9.216	72,8%
Servicios estratégicos y de apoyo	12.066	20,5%	3.439	27,2%
<b>Dotación total</b>	<b>58.865</b>	<b>100%</b>	<b>12.655</b>	<b>100%</b>

*Fuente | Banco Interamericano del Desarrollo (Fundación Paz Ciudadana), 2018.*

No obstante, a la hora de ejecutar el presupuesto, las acciones no se reflejan preferentemente en las funciones centrales definidas. Así, cuando se revisa la demanda de servicios de investigación del Ministerio Público (órdenes de investigar e instrucciones particulares) se puede observar que de las 482.591 diligencias solicitadas durante el año 2017, si bien PDI supera a Carabineros en órdenes de investigar (72,9% vs. 27,1% respectivamente), Carabineros obtuvo mayor número de instrucciones particulares con un 52,1% vs. 47,9% de PDI.

**TABLA 3: ÓRDENES DE INVESTIGAR E INSTRUCCIONES PARTICULARES EMITIDAS POR EL MINISTERIO PÚBLICO A CARABINEROS DE CHILE Y POLICÍA DE INVESTIGACIONES <sup>7</sup>**

Diligencia	Carabineros de Chile		Policía de Investigaciones		Total
	Demanda (OI + IP)	%	Demanda (OI+ IP)	%	
Orden de investigar	49.888	27,1%	133.990	72,9%	183.878
Instrucción particular	155.664	52,1%	143.049	47,9%	298.713
<b>TOTAL</b>	<b>205.552</b>	<b>42,6%</b>	<b>277.039</b>	<b>57,4%</b>	<b>482.591</b>

*Fuente | Banco Interamericano del Desarrollo (Fundación Paz Ciudadana), 2018. Datos del Ministerio Público.*

Si se analizan por el origen de las órdenes, es decir, la institución que recibió la denuncia, el 89,3% fue en Carabineros, a diferencia del 10,7% en PDI. Sin embargo, independiente de dónde se originó, la mayoría de las diligencias son encomendadas por el Ministerio Público a la PDI. Así, de las recibidas por Carabineros, más de la mitad (53,5%) es entregada a la PDI, mientras que de las recibidas por la PDI, el 90% son diligenciadas por la misma institución.

Por otra parte, al revisar los presupuestos y dotaciones específicas de Carabineros en control de orden público, se observa la precariedad de la institución para enfrentar situaciones de este tipo. De acuerdo a una presentación realizada por Carabineros en el marco del Acuerdo Nacional de Seguridad Pública – previa a los hechos de octubre de 2019 –, del total de vehículos operativos para el cumplimiento de sus labores preventivas e investigativas, sólo el 7,8% estaban destinados a orden público. Si a estos se le suman los vehículos de apoyo, el porcentaje sube al 8,7% del total de vehículos disponibles de la institución. Cabe destacar que del total, el 57,6% tenían más de 5 años de uso, lo que se estima como vida útil cumplida (Carabineros de Chile, 2019).

Respecto de la dotación, se evidencia la misma escasez que en la disponibilidad de vehículos. De los casi sesenta mil funcionarios de la institución, sólo el 7,6% está destinado a funciones de control de orden público e intervención, casi el mismo porcentaje dedicado a la función investigativa de persecución criminal de Carabineros que alcanza un 7,2% de la dotación total.

La información antes expuesta no sólo muestra las duplicidades de funciones y tareas asociadas a las dos policías, sino además la poca significancia de los recursos humanos y económicos dedicados al control del orden público.

Los hechos del 18 de octubre de 2019 evidenciaron la precariedad de las fuerzas policiales en el control del orden público, situación que ya se venía presentando –en otra dimensión– desde principios de la década. Casos como el de Aysén, Magallanes y Freirina son antecedentes focalizados de lo que se dio a gran escala el último trimestre del año 2019.

Así, cabe preguntarse cómo las policías de países donde actualmente se producen graves alteraciones al orden público, que atentan contra la propiedad pública, privada y la integridad física de los ciudadanos, garantizan su control en el marco del respeto al derecho de las personas a manifestarse públicamente.

## **B. ASPECTOS SENSIBLES DE LA ORGANIZACIÓN DE NUESTRAS POLICÍAS: SU FORMACIÓN, LA CARRERA POLICIAL Y LOS SISTEMAS DE RETIRO**

### **i. Formación**

En relación con la formación y carrera policial, es necesaria una revisión profunda de los sistemas de admisión, formación, ingreso, ascenso y retiro de los funcionarios, es decir, una evaluación completa de la carrera policial de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

El sistema educativo de la Policía de Investigaciones se compone de dos líneas: la de formación-perfeccionamiento y la de capacitación continua. En la línea de formación-perfeccionamiento se encuentran los tres planteles educativos de los que dispone la PDI: la Escuela de Ciencias Policiales (ESCIPO, 8 semestres académicos, formación inicial de futuros detectives), el Centro de Capacitación Profesional (CECAPRO, 2 semestres académicos, formación inicial de futuros asistentes policiales) y la Academia Superior de Ciencias Policiales (ASEPOL, 2 semestres, Plantel de Altos Estudios, formación de los futuros jefes de la institución y perfeccionamiento de oficiales). Hoy, sólo la ESCIPOL está reconocida por el Ministerio de Educación como centro de educación superior y acreditada desde 2018 por la Comisión Nacional de Acreditación.

Según un informe de Fundación Paz Ciudadana donde realiza un diagnóstico de la formación policial en Chile, “los tres planteles cuentan con diversos mecanismos de control de gestión interna, que les permite analizar los avances con relación a sus metas. Actualmente, la JENAED no cuenta con un plan estratégico en el área de educación que le permita establecer una política de educación ni desarrollar planes estratégicos para cada uno de los planteles” (BID (FPC), 2019).

Carabineros de Chile, por su parte, tiene una estructura diferente a la PDI, considerando que tiene dos escalafones: el Personal de Nombramiento Supremo (PNS, egresados con el grado de Subtenientes, con opción de llegar a General Director) y el Personal de Nombramiento Institucional (PNI, egresados con el grado de Carabineros, con opción de llegar a Suboficial Mayor).

Carabineros de Chile ofrece formación inicial y en servicio para oficiales y suboficiales a través de 6 planteles: Escuela de Carabineros (ESCAR, 8 semestres, formación inicial al futuro Subteniente); Escuela de Formación (ESFOCAR, 2 semestres, formación inicial al futuro Carabinero); Centro Nacional de Perfeccionamiento y Capacitación (CENPECAR, perfeccionamiento y formación principalmente online para PNI y PNS); Academia de Ciencias Policiales (ACIPOL, perfeccionamiento a oficiales de orden y seguridad, licenciaturas y posgrados); Escuela de Suboficiales (ESUCAR, perfeccionamiento presencial para suboficiales); Escuela de Especialidades (cursos de conocimientos específicos para oficiales y suboficiales).

De acuerdo al mismo estudio de FPC, "a la fecha sólo existen definiciones generales del sistema educativo,

pero sin el desarrollo, ni la implementación necesaria para generar procesos eficaces y eficientes" (BID (FPC), 2019).

Otro estudio de la misma institución concluye que para profesionalizar las policías se requiere del desarrollo de un plan estratégico educativo y modelo pedagógico que responda a definiciones estratégicas de la policía, como lo son su misión, visión, funciones, entre otros (BID (FPC), 2019).

Existen carencias en esta materia, como la falta de equipos suficientes, ya sean materiales, tecnológicos, de infraestructura y humanos para llevar a cabo un proceso de formación óptima. Adicionalmente, si bien existen iniciativas de monitoreo incipientes para hacer seguimiento del proceso y del sistema, no hay una planificación, un diseño, ni indicadores específicos para medir los resultados de éste.

## ii. Carrera Policial

La carrera policial, por su parte, hoy tiene una duración de 30 años tanto para Carabineros como para Policía de Investigaciones, con un derecho de obtener una pensión a los 20 años de servicio.

Desde el año 2004, se han dictado seis leyes<sup>8</sup> que han implicado un

aumento de más de 22.000 funcionarios de la planta legal institucional de Carabineros. Esto ha afectado en la estructura y la carrera de la institución, en la permanencia en los grados y ha resultado en la imposibilidad de completar la dotación efectiva de acuerdo a la planta legal. Un trabajo realizado por un equipo técnico de trabajo integrado por Carabineros de Chile, la Subsecretaría del Interior y la Pontificia Universidad Católica constató que "en relación al personal de fila nombramiento supremo (PNS), en todos los grados comprendidos entre Subteniente y Teniente Coronel existen plazas no utilizadas. Lo propio se puede señalar respecto del personal de fila de nombramiento institucional (PNI), en lo referente a los grados que se comprenden entre Carabinero y Suboficial. A este respecto, se hace presente que no se puede atribuir este fenómeno a un eventual menor ingreso de aspirantes o alumnos de los requeridos para poder copar la planta legal; ello, en atención a que la falta de funcionarios por grado no tiene una lógica desde la perspectiva de funcionarios que cumplen los requisitos para ascender al siguiente grado, los tiempos de permanencia mínima por grado y las vacantes por grado".

Sin embargo, los cambios en la demografía de nuestro país han aumen-

tado la esperanza de vida y mejorado las condiciones de salud, lo que hace factible pensar en la pertinencia de aumentar los años de carrera policial. Esto permitiría que funcionarios activos con experiencia y una fuerte especialización puedan seguir aportando a sus instituciones por un periodo mayor de tiempo. En el contexto que cada día exista una mayor relación entre la función policial y la tecnología asociada al cumplimiento exitoso de esas funciones, los conocimientos específicos y la experiencia de los especialistas en estas áreas serán de total relevancia para la eficacia y eficiencia de las instituciones, los que actualmente se desaprovechan con el término de la carrera funcionaria a los 30 años de servicio.

A esto hay que agregarle que el aumento de la carrera no implicaría un mayor gasto para el Estado. Un estudio realizado por Marcos Singer evaluó el impacto económico de extender la carrera funcionaria de Carabineros de 30 a 35 años y aumentar la edad mínima de pensión de 20 a 23 años, estimando que "se produciría un ahorro de MM\$ 303.016 anuales al ser implementada, comparándolo con el escenario de la Planta Legal completa con 30 años de carrera y 20 años para pensión" (Singer, 2019).

Por su parte, la Policía de Investigaciones realizó el ejercicio de calcular

el incremento del gasto en las mismas condiciones descritas (aumentar carrera de 30 a 35 años) y concluyó que se requeriría un "aumento del 1,029%, no obstante, se ganan 5 años más de trabajo policial activo efectivo" (PDI, 2019).

Actualmente, el Gobierno se encuentra preparando un proyecto de ley que extiende la carrera funcionaria para ambas instituciones y, en el caso específico de la Policía de Investigaciones, se agrega la muy esperada Ley de Planta que, en los hechos, tiene congelado los ascensos en dicha institución. Ambos proyectos son esenciales para el proceso de modernización de las policías.

Sin embargo, lo más definitorio de la carrera policial es la política de ascenso. En la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros se explicita que las promociones serán al grado inmediatamente superior y "se conferirá previo cumplimiento de los requisitos, entre los cuales, en todo caso, deberá contemplarse tiempo de permanencia en el grado respectivo y lista de clasificación". En la práctica esto se traduce en que, si bien hay consideraciones de calificaciones, los ascensos se hacen sobre la base de la antigüedad, sin considerar experiencia, formación especializada o mérito.

Así, aun cuando existen otros temas que abordar en el contexto de la policía actual, sus funciones, atribuciones, estructura, dotación, gestión, entre otras, estos elementos resultan fundamentales a la hora de avanzar en reformas y modernización policial.

### C. EL CARÁCTER "MILITAR" DE CARABINEROS DE CHILE

La cuestión sobre el carácter militar de Carabineros de Chile es un tema que se debe abordar en el proceso de reforma y modernización de las policías.

En el mundo se pueden distinguir dos grandes modelos de cuerpos policiales, uno de organización jerárquica, centralizada y de tipo militar, como es el caso de Brasil, Perú, Chile, Italia o Francia y otro de policías definidas como civiles, como el caso de la Policía Federal Argentina, Policía Nacional de Uruguay, y Policía de Investigaciones de Chile.

La Ley Orgánica de Carabineros de Chile define a la institución como una "policía técnica y de carácter militar", mientras que la Constitución define a sus funcionarios como "esencialmente obedientes y no deliberantes", al igual que las Fuerzas Armadas. En el caso de ambas policías y las tres ramas de las Fuerzas Armadas, la Constitución Política establece que deben ser "profesionales, jerarquizadas y disciplinadas".

En este sentido, los mínimos comunes entre Carabineros y PDI están dados por la

exigencia constitucional de ser policías profesionales, jerarquizadas y disciplinadas y la principal diferencia tiene que ver con la exigencia a los funcionarios respecto a la obediencia y la no deliberación.

En el Artículo 2° de la LOC de Carabineros de Chile queda plasmada esta diferencia entre ambas policías. "Carabineros de Chile, como cuerpo policial armado (...) estará sometido a las normas básicas establecidas en la presente ley orgánica, su Estatuto, Código de Justicia Militar y reglamentación interna". Es aquí donde se agrega el Código de Justicia Militar como otro elemento diferenciador entre ambas policías.

Sin embargo, poco se sabe de qué significa en la práctica este carácter militar que se le asigna. Para Kraska, existen cuatro dimensiones del modelo militar, en el cual se puede medir el nivel de "militarización" de un cuerpo policial: material (armamento, equipos y tecnología), cultural (lenguaje, estilo, creencias y valores), organizacional (existencia de centros de comando y control o escuadrones de elite) y operacional (patrones de actividad de acuerdo con modelos militares en áreas como inteligencia, supervisión, manejo de situaciones de alto riesgo o acercamiento/restauración) (Kraska, 2007).

Bajo estos parámetros, Carabineros de Chile sería una policía militar. Adicionalmente, posee una organización y cadena de mando con estructura basada en principios mili-

tares, de subordinación al mando, obediencia irrestricta y antigüedad. En su código de ética, Carabineros describe su 4to. principio como la "disciplina de carácter militar", la que define como "aquella impronta que regula y condiciona las relaciones al interior de la Institución, otorgándole sellos de continuidad, homogeneidad, unidad de criterio y honor, propios de las instituciones alejadas y ajenas de la contingencia y vicisitudes que siempre presentan las dinámicas políticas y sociales de los países" (Carabineros de Chile, 2019). De acuerdo a este código, esto se complementa con la obediencia y no deliberancia que les otorga la Constitución y asegura su "absoluta dependencia y subordinación al poder legítimamente constituido de las autoridades, que recibieron dicho mandato de la ciudadanía, enfatizando la imparcialidad y el interés general".

En este sentido, el concepto de organización interna militar de las policías tiene como objetivo facilitar la mantención de la disciplina, sin decir ninguna relación con la noción de "militarización de la seguridad interior".

Así, el carácter militar de Carabineros de Chile radica en tres elementos que son definitorios para la institución: su historia y tradición<sup>9</sup>, la no deliberación de sus funcionarios y su sujeción al Código de Justicia Militar<sup>10</sup>.

Este carácter militar de Carabineros de Chile se ha levantado en el último tiempo como uno de los elementos a ser reformados en el marco de la modernización de nuestras

policías. Este proceso reflexivo también ha sido abordado en otros países, donde se ha perseverado en la línea de mantener el carácter militar de sus cuerpos policiales. En el mundo existen diversos ejemplos de policías de carácter y/o estructura militar. Algunos de los países en la OCDE son España (Guardia Civil, dependiente de los ministerios del Interior y de Defensa), Canadá (Policía Real Montada, dependiente del Ministerio de Seguridad Pública y Preparación para Emergencias), Italia (Carabinieri, dependiente de los ministerios del Interior y de Defensa), Portugal (Guardia Nacional Republicana, dependiente de los ministerios del Interior y de Defensa), Francia (Gendarmería Nacional, dependiente de los ministerios del Interior y de Defensa), Finlandia (Rajavartiolaitos o Guardia de Fronteras, dependiente del ministerio del Interior y del Presidente de la República en su calidad de comandante en jefe).

Sin embargo, también existen otros ejemplos de países que han avanzado en modificar el carácter militar de sus policías, tales como Alemania (de Guardia Fronteriza Federal a Policía Federal en 2005), Grecia (fusión de la Gendarmería Helénica con la Policía de Ciudad a la Policía de Grecia en 1984); Bélgica (de Gendarmería Belga a Policía Federal de Bélgica en 2001) y Austria (de Gendarmería, Policía Uniformada y Policía Criminal a Policía Federal Austríaca en 2005).

En este contexto, tras reiterados llamados por parte de algunos sectores a modificar el

carácter militar de la institución de Carabineros de Chile, es relevante discutir sobre la base de las características propias de la institución la necesidad y pertinencia de avanzar en esta dirección o en otra. Modificar este carácter, no es tarea sólo cambiar su código de ética, su ley orgánica y su estructura de mando, sino que requerirá alejar a Carabineros de su historia como institución de casi 100 años de tradición.

Existen corrientes que abogan por una policía de carácter militar para los temas más "duros", confrontacionales o peligrosos, los relacionados a narcotráfico, armas, desórdenes o pandillas, para lo que se requieren personas con entrenamiento y equipamiento adecuado.

Hay otros que contraponen al concepto de policía de carácter militar con "policía comunitaria", lo que no es, teóricamente, correcto. Esto, dado que la policía comunitaria no es un modelo de policía, sino una estrategia específica de prestación de servicios policiales, lo que en el mundo anglosajón se refiere a "policiamiento"<sup>11</sup> o vigilancia policial.

Esta estrategia comunitaria actuaría desde la prevención, rehabilitación y la reinserción. Esto es asimilable a los conocidos programas *weed and seed* (desmalezar y sembrar), donde las fuerzas de orden y fiscales "sacan" a los criminales de los barrios críticos para que luego los servicios sociales ofrezcan programas de tratamiento y revitaliza-

ción del barrio (Department of Justice, 2018).

Bayley y Skolnick (en Labra, 2011), luego de examinar diversas experiencias de estrategias comunitarias, plantearon que este sistema debe presentar las siguientes características: prevención del crimen basado en la comunidad; reorientación del patrullaje; aumentar la rendición de cuentas y descentralizar el mando.

En Chile, esta estrategia preventiva se ha intentado aplicar de forma parcial a partir de los planes cuadrantes en la década de los noventa y hoy a través de la metodología Sistema Táctico Operativo Policial. Asimismo, se han desarrollado planes que contienen elementos asociados a estrategias comunitarias, tales como el Modelo Integración Carabineros Comunidad (MICC) y las Patrullas de Atención a las Comunidades Indígenas (PACI); sin embargo, a ninguno de estos se le ha dado prioridad ni en los recursos ni en la dotación para su implementación.

No obstante el carácter militar o civil que tengan nuestras policías, existe coincidencia en que toda modernización o reestructuración policial debe avanzar en a lo menos tres ejes centrales: supeditación del poder político, transparencia y rendición de cuentas. Así, se debe considerar que la incorporación de una serie de lineamientos y principios a la estructura y ubicación de la policía dentro del Estado, teniendo como pilar fundamental que es una institución

que forma parte de la Administración del Estado como cualquier otro servicio público. Desde esta perspectiva, le son exigibles tanto por la ciudadanía, como por la autoridad, rendiciones de cuenta, sujeción a la autoridad, civil y a sus políticas de Gobierno.

#### **D. PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS POLICÍAS**

Existen objetivos transversales que deben ser tomados en cuenta para cualquier proceso de cambio o modernización que se quiera llevar a cabo: (1) mejorar la capacidad y la eficacia, y (2) mejorar la integridad y la rendición de cuentas de la policía (DCAF, 2015). Esto, por supuesto, debe hacerse considerando las características específicas no sólo de la policía que se quiere reformar, sino también del contexto particular en el momento que estos cambios se planteen.

Así, Chile hoy requiere reformas tanto de forma, como de fondo cuando se trata de modernizar sus policías. Muchas de ellas ya han sido estudiadas y propuestas transversalmente por distintos grupos de trabajo interdisciplinarios, lo que requerirá de tiempo, coordinación y negociación para llegar al mejor modelo de policía que queremos. Sin embargo, existen algunos elementos que son indispensables de discutir en el corto plazo para comenzar con este proceso.

Lo que se desprende de las experiencias estudiadas es que los países democráticos han realizado esfuerzos sistemáticos en di-

ferenciar de manera precisa las tres funciones identificadas en nuestra Constitución, que son las de “dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”. Los cambios en el contexto político social de Chile y los desafíos que esto presenta, requieren de una modernización profunda de los cuerpos policiales, que aborden temas complejos y diversos, con el fin de tener policías modernas, innovadoras, eficaces y eficientes en sus respectivos centenarios.

Así, los debates en el marco del proceso constitucional que comenzará en nuestro país el 2021 son una gran oportunidad para avanzar desde “arriba” en modificaciones que tengan vocación de largo plazo.

Lo primero será definir conjuntamente los roles asumidos en las Leyes Orgánicas Constitucionales de cada una de las policías. Mientras la Policía de Investigaciones señala que su misión fundamental es la de “investigar delitos”, Carabineros explicita su “rol de policía preventiva”. Sin embargo, ambas instituciones declaran otras funciones que entremezclan su accionar: por parte de Carabineros, la LOC señala que “(...) su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República (...); la investigación de los delitos que las autoridades competentes les encomienden (...); así como la actuación del personal en el sitio del suceso (...); la protección de la persona del Presidente de la República; (...) como la

seguridad del Palacio de Gobierno y de la residencia de estas autoridades (...); la vigilancia de las fronteras (...); prestar cooperación en cumplimiento de tratados internacionales (...) y la fiscalización y el control de las personas que desarrollen actividades de vigilancia privada”.

Por su parte, la de la PDI describe “contribuir al mantenimiento de la tranquilidad pública; prevenir la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la estabilidad de los organismos fundamentales del Estado (...); dar cumplimiento a las órdenes emanadas del Ministerio Público, así como a las órdenes emanadas de las autoridades judiciales, y de las autoridades administrativas (...); prestar su cooperación a los tribunales con competencia en lo criminal; prestar la cooperación necesaria en cumplimiento de tratados internacionales y (...) funciones migratorias”, entre otras funciones.

En este contexto, se debe definir con propiedad los conceptos para posteriormente avanzar en una especialización real y efectiva de las policías. Esto implica dar un paso más allá de la ya propuesta “especialización preferente”, de manera de hacer más eficiente el actuar policial y mejorar la gestión y la operatividad.

Así, se propone la escisión de Carabineros de Chile en dos ramas: una policía preventiva y una fuerza de control de orden público, con formación, mandos, estructuras y pre-

supuestos diferenciados, de manera que sus funcionarios cuenten con conocimientos y experiencias específicas para abordar materias en esencia diferentes.

En detalle, la policía preventiva tendría su base en las unidades territoriales y sus acciones estarían más enfocadas en lo preventivo con énfasis estratégico en lo comunitario. Incluiría además el trabajo de la Central de Comunicaciones, fronteras y servicios especiales, tránsito y carretera y seguridad privada y control de armas y explosivos, aumentando sus responsabilidades por medio del traslado de las funciones preventivas de la Dirección General de Movilización Nacional (hoy dependiente del Ministerio de Defensa Nacional) a esta institución. Mención especial corresponde la creación de una especialización que lleve a la profesionalización de los funcionarios policiales que analicen el "sitio del suceso" como base de la investigación policial.

La Fuerza de Control de Orden Público, por su parte, abarcaría las unidades especializadas de esta área: Grupo de Operaciones Especiales Policiales (GOPE); Control de Orden Público (COP, ex Fuerzas Especiales); y el Servicio de Inteligencia Policial de Carabineros (SIPOLCAR, como inteligencia preventiva), focalizando su actuación en tareas esencialmente relacionadas al área.

Por su parte, la PDI focalizaría aún más su función investigativa, eliminando sus tareas en el área de prevención, fortaleciendo sus

Laboratorios de Criminalística y manteniendo las funciones de extranjería.

Dado que las diferencias fundamentales entre las actuales policías respecto al carácter militar radican en la sujeción al Código de Justicia Militar y la no deliberación por parte de Carabineros, se debería evaluar la pertinencia de mantener o eliminar estos elementos tras el proceso de modernización, desde un punto de vista técnico y no ideológico. Esto, considerando además la tradición e historia de la institución.

En segunda instancia, habría que reformar las LOC de las policías en las áreas que las definen en su estructura, tales como carrera y formación, entre otras. En el área de formación, es imperativo desarrollar un Plan Estratégico Educativo que considere un diseño, modelo educacional, definición de perfiles de ingreso/egreso y de docentes, sistema de control y monitoreo, indicadores de gestión y resultados, entre otros. Adicionalmente, se deben fortalecer los equipos humanos para potenciar la formación continua; instalar indicadores y mecanismos de evaluación en relación al aprendizaje y los logros de los alumnos; aumentar la inversión en tecnología de última generación para diseñar plataformas modernas que acompañen y apoyen a los alumnos en el proceso formativo; y acreditar a los planteles que aún no lo tienen, por parte del Consejo Nacional de Acreditación. Todo esto, con el fin de profesionalizar a quienes estudien en las academias policiales.

Una vez egresados y ya con experiencia en terreno, se propone ampliar la carrera policial de 30 a 35 años con derecho a pensión completa, lo que permitirá que funcionarios con conocimientos, especialización y experiencia puedan seguir desarrollando su carrera por mayor tiempo. Esto requerirá, además, de mecanismos para poblar la planta legal del escalafón de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile y estabilizar los flujos de ingreso y salida por grado. Todo esto, en concordancia y alineado con los objetivos trazados en el Plan Estratégico de Desarrollo Policial de Carabineros de Chile.

En el caso de la Policía de Investigaciones, hacer la misma adecuación en relación con la extensión de la carrera funcionaria, agregando la urgente promulgación de la Ley de Planta.

Sin embargo, para hacer más efectiva la profesionalización, lo principal es establecer el mérito como elemento fundamental en el desarrollo y en los ascensos de la carrera policial, siempre respetando el modelo jerárquico institucional, de manera que sean los mejores los que lleguen al alto mando.

Finalmente, es esencial que cada cuerpo policial desarrolle un Plan Estratégico con el que se cubra el total de los servicios policiales, abarcando la fundamental coordinación entre las policías y la necesaria alineación con las políticas y programas del Gobierno y su Plan de Seguridad, con la consideración de los lineamientos del Ministerio del

Interior y Seguridad Pública. Estos planes deberán necesariamente incluir sistemas estandarizados para evaluar y medir el cumplimiento de los objetivos y sus resultados y deberán actuar como guías para la formulación y ejecución del presupuesto anual de las instituciones, ajustando la inversión a los objetivos ahí definidos.

Cabe destacar que en esta última materia hubo un avance importante con el acabado estudio realizado por la Universidad Católica que incluyó no sólo un diagnóstico, sino también la construcción de una propuesta, en conjunto con Carabineros de Chile, de un Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2019–2026 y un Plan de Difusión y Posicionamiento para el Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2019–2026.

## IV. INSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD

### A. DEL MINISTERIO DEL INTERIOR AL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

En febrero de 2011, luego de cinco años de discusión por parte del Ejecutivo y en el Congreso Nacional, nació el nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública. La Ley N° 20.502 lo institucionalizó junto al Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA – ex CONACE) y modificó diversos cuerpos legales. A partir de ahí, el Ministro, como máxima autoridad, es quien tiene la facultad para “proponer al Presidente de la República las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social” y “velar por la mantención del orden público en el territorio nacional” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011).

Históricamente, el Ministerio del Interior<sup>12</sup> ha tenido dentro de sus funciones “todo lo relativo al Gobierno Político y Local del territorio y al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden público” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1927). De esta manera, a su trabajo en el área de seguridad se le suma otro importante componente, el cual define la institución: la conducción política del gobierno. Esto se explicita en la jerarquía del Ministro dentro del gabinete y de la administración pública (sobre intendentes y gobernadores, representantes del Presidente en las regiones del país<sup>13</sup>), además

de su condición de “vicepresidente” en caso de impedimento temporal del Presidente de la República<sup>14</sup>.

En este contexto, la segunda autoridad del país es a la vez la persona que lidera la institucionalidad encargada de todos los temas relacionados a la seguridad interna. Si bien se puede suponer que la designación de dicha persona está indudablemente marcada por el reconocimiento de sus capacidades políticas, estratégicas y de gestión, lo cierto es que reunir dos temas fundamentales para la gobernabilidad (conducción política y seguridad pública) en una misma cartera puede producir consecuencias negativas en el desempeño tanto en un ámbito, como en el otro, los cuales se diferencian en un aspecto fundamental: el primero tiene carácter político y el segundo requiere de capacidad técnica específica en una temática particularmente especializada.

Según los actores que participaron en el debate sobre la reforma para la creación del nuevo ministerio, la antigua institucionalidad tenía fallas de fragmentación, dispersión y superposición de competencias, estructura confusa y desordenada, falta de claridad en roles y funciones, duplicidad de funciones y tareas e irracionalidad en la distribución y uso de recursos. Todo ello propiciaba fallas de coordinación y requería de una institucionalidad específica y exclusiva para abordar la seguridad pública, con una autoridad del más alto nivel y con un propó-

sito estratégico que orientara y diera coherencia a la actuación del ministerio y demás servicios y ministerios que intervinieran en ese ámbito (Delpiano, 2011).

En ese contexto, la estructura orgánica y funcional del Ministerio cambió sustantivamente a partir de la promulgación de la Ley N° 20.502, al fortalecer y potenciar su histórico rol en materia de seguridad pública. Entre los cambios se pueden destacar:

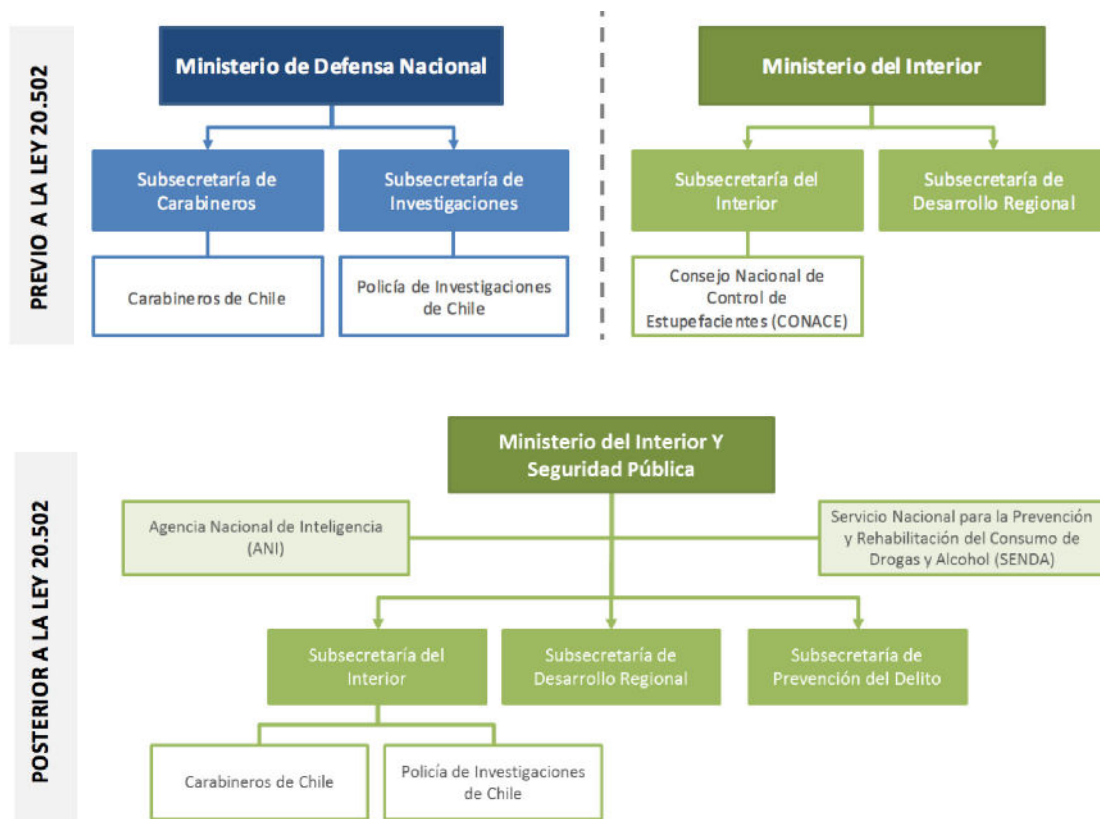
- Responsable de los asuntos de naturaleza administrativa de las Fuerzas de Orden y Seguridad a través de la Subsecretaría del Interior, disolviendo, de esta manera, su dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría de Carabineros y Subsecretaría de Investigaciones (Arts. 10 y 11 de la Ley N° 20.502). Ambas subsecretarías se transformaron en Divisiones y posteriormente se fusionaron en una, la actual División de Gestión y Modernización de las Policías, DIGEMPOL<sup>15</sup>.
- Fortalecimiento del rol de la Subsecretaría del Interior en materias de seguridad pública (Arts. 3, 9, 10 y 11 de la Ley N° 20.502), como órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantenimiento del orden público, la coordinación territorial del Gobierno y las demás tareas que aquel le encomiende. Así, queda como responsable del tratamiento de datos y procesamiento de la información que sea requerida para el cumplimiento de las facultades señaladas en el artículo 3° de

la Ley N° 20.502 y, especialmente, aquellas relativas a la mantención del orden público. Además, es responsable de dar cumplimiento a las funciones de evaluación y control que el artículo 3° de la mencionada ley confía al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, especialmente con las municipalidades, que digan relación directa con la mantención del orden y seguridad pública a nivel local.

- Creación de la Subsecretaría de Prevención del Delito<sup>16</sup> (Arts. 3, 12 y 13 de la Ley N° 20.502), como órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relacionadas con la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas públicas destinadas a prevenir la delincuencia, a rehabilitar y a reinserter socialmente a los infractores de la ley. Así, es la responsable de la gestión de la totalidad de los planes y programas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en relación con la prevención del delito, la rehabilitación y la reinserción de infractores de ley, así como de la coordinación de los planes y programas de otros Ministerios y Servicios Públicos en la materia.

La siguiente figura da cuenta de los principales cambios orgánicos que la Ley N° 20.502 generó en la estructura del Ministerio en materia de seguridad pública:

**FIGURA N° 1. ESTRUCTURA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, ANTES Y DESPUÉS DEL AÑO 2011**



La dependencia de Carabineros y la PDI es administrativa

**Fuente |** *Elaboración propia.*

*Nota: se excluye el detalle de otras unidades dependientes del Ministerio puesto que se relacionan a otras funciones fuera de la seguridad pública que le competen a este organismo, como por ejemplo, la Oficina Nacional de Emergencias, el Departamento de Extranjería y Migración, Oficina de Exonerados, Diario Oficial, entre otras.*

Sin perjuicio de lo anterior, a pocos años de la instauración de esta nueva organización, ya se pueden observar desafíos para las políticas en materia de seguridad pública, su institucionalidad e incluso, en torno a la gobernanza del sistema. Si bien la Ley N° 20.502 explicita la facultad de coordinación<sup>17</sup> del Ministerio, actualmente existe una gran cantidad de actores y organismos externos al Ministerio del Interior y Seguridad Pública que participan en el diseño e implementación de políticas que contribuyen a la seguridad pública, los que además, deben trabajar en pos de la misión propia de la institución a la que pertenecen. Esto representa un riesgo y un desafío para la articulación de esfuerzos y cumplimientos de objetivos comunes.

Dada la relevancia de la seguridad pública como política de Estado para la convivencia nacional, resulta imperativo volver a revisar el funcionamiento de la institución en Chile, hacer un análisis comparado con la experiencia internacional exitosa y dilucidar por qué los distintos países escogen diferentes diseños institucionales para abordar la seguridad pública, cuáles son sus funciones comunes, sus diferencias fundamentales y cómo se aborda esta problemática desde un marco institucional específico, para lograr realizar propues-

tas y recomendaciones para perfeccionar el modelo instalado en Chile.

En la actualidad, la literatura da cuenta de diversas teorías y puntos de vista para abordar la lucha contra el crimen. Una de ellas podría ser que las políticas públicas implementadas no han sido enfocadas de la manera adecuada para combatir este flagelo. La otra, que la institucionalidad vigente no permitiría la debida coordinación intersectorial que las políticas de seguridad ameritan, ni entrega los incentivos adecuados para que los actores participen en ésta de manera óptima. Esto, de acuerdo a lo expuesto por diversos autores en relación no sólo a la seguridad, sino al potencial éxito de cualquier política pública en el largo plazo: las instituciones importan.

## B. EXPERIENCIA COMPARADA

Si bien la experiencia comparada internacional en materia de institucionalidad estatal para abordar temas de seguridad da cuenta de la ausencia de un modelo estándar, según el estudio de Asesoría Técnica Parlamentaria del Congreso Nacional de Chile (Vargas, 2019) es posible indicar que en la mayoría de los países analizados corresponde a una temática que se aborda a nivel de departamentos de estado o ministerios, independiente del sistema político del país.

Por otro lado, es posible identificar modelos donde el foco de la institucionalidad es ex-

clusivamente la seguridad, como es el caso de Argentina, Costa Rica, Panamá, China, Israel, entre otros. En otros modelos, la institucionalidad considera también temas relativos a la justicia, como es el caso de Noruega, o el manejo de emergencias, como es el caso de Canadá.

Producto de lo anterior, pareciera pertinente focalizar el análisis de experiencia comparada<sup>18</sup> en torno a las principales funciones que actualmente tienen los ministerios que cumplen las funciones de seguridad pública. Entre estas se encuentran:

- Prevención del delito.
- Rehabilitación y reinserción social.
- Control y apoyo a la gestión de las fuerzas policiales.
- Control de fronteras.
- Inteligencia.
- Gestión y preparación para emergencias.
- Prevención del lavado de activos y financiamiento al terrorismo.
- Ciberseguridad.

Primero, en cuanto a la función de prevención del delito es posible observar que todos los modelos analizados desarrollan acciones en la materia, ya sea a través de iniciativas, como programas, estrategias específicas o políticas públicas, como es el caso de Canadá, Costa Rica o Panamá; o por medio de estructuras organizacionales orientadas a estos fines, como es el caso de Argentina o Noruega.

En segundo lugar, en cuanto a la función de rehabilitación y reinserción social la experiencia comparada difiere al respecto. En general, los Ministerios de Seguridad Pública son ajenos a esta tarea, siendo ejercida en gran parte de los casos por los ministerios relativos a la justicia, tal como se observa en Costa Rica, Argentina, Panamá y Estado Unidos. Por otra parte, algunos países consideran, dentro de las funciones del Ministerio de Seguridad Pública, la responsabilidad en torno a las políticas y regulaciones de los penales, llegando incluso a abordar la seguridad del sistema penal, como en Canadá, Israel y China. En este último país, se comparte la función con la cartera de justicia, en tanto el Ministerio de Seguridad Pública se hace cargo del sistema administrativo de detención (con sus dependencias) y el Ministerio de Justicia del sistema carcelario Judicial para condenados.

Merece la pena destacar el caso de Noruega, donde el Ministerio de Seguridad Pública se encuentra fusionado con Justicia, por lo que le corresponde lo relativo a la seguridad interior y la función de rehabilitación y reinserción, llegando incluso a incluir el Poder Judicial.

Por otro lado, en cuanto a la función de dirección y control a la gestión de las Fuerzas de Orden y Seguridad, en todas las experiencias revisadas, la autoridad civil –a través del Ministerio– cuenta con el liderazgo,

dirección superior y control de la fuerza policial, ya sea de uno o más cuerpos policiales. Cabe destacar que entre los países que cuentan con más de una figura policial, como es el caso de Argentina, Panamá, Estados Unidos, Noruega, Canadá y Costa Rica, esto responde a un factor de organización territorial (policías locales, federales o regionales) o funcional de especialización. En este caso, debido a las distintas funciones asignadas, la dependencia no siempre resulta exclusiva del Ministerio de Seguridad Pública, lo que dificulta la coordinación al no contar con estrategias unificadas, como es el caso de Estados Unidos que cuenta con cuerpos policiales que dependen del Departamento de Seguridad Nacional y del Departamento de Justicia.

En cuanto a la función de control fronterizo enfocado en velar por la seguridad de las fronteras y el combate a la delincuencia organizada transnacional, en los casos de Canadá, Argentina, Costa Rica, Panamá, Israel y Estados Unidos, los Ministerios de Seguridad Pública cuentan en sus estructuras organizacionales con agencias policiales responsables de la protección de las fronteras y el control del tránsito de personas y cargas.

Respecto a la función inteligencia es posible observar que la mayoría de los Ministerios de Seguridad Pública revisados dan cuenta de funciones de este tipo, las que principalmente van orientadas a coordinar

la actividad de los organismos de información e inteligencia, como es el caso de Canadá, Argentina, Panamá, Noruega y Estados Unidos. Sin embargo, se destaca el caso de Israel con un Ministerio de Servicios de Inteligencia que tiene la autoridad política del servicio de inteligencia, aunque es compartida con el gabinete del Primer Ministro, pero no se encuentran subordinados a este Ministerio, sino que al de Seguridad Pública. En China, por su parte, esta función radica en el Ministerio de Seguridad del Estado.

En relación a la función de gestión de riesgos y emergencias, la mayoría de los países analizados que cuentan con Ministerio de Seguridad Pública, contemplan esta función en su cartera, a excepción de Panamá, que tiene un sistema de gestión de riesgos y emergencias, con foco en la prevención, pero que depende del Ministerio de Gobierno.

En cuanto a la función de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo la mayoría de los países –al igual que en Chile– las unidades dedicadas a este tema dependen del Ministerio a cargo de las finanzas. Tal es el caso de Argentina, Canadá, Colombia, Estados Unidos, México y Reino Unido, entre otros.

Finalmente, el tema de ciberseguridad en general ha tomado mayor relevancia, por lo que la mayoría de los países cuentan con agencias especializadas en el área. Sin em-

bargo, respecto a los ministerios de dependencia, estos varían según la naturaleza del trabajo: en Argentina, la Dirección Nacional de Ciberseguridad depende directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros; en Colombia, el Grupo de Respuestas a Emergencias Cibernéticas depende del Ministerio de Defensa; en Estados Unidos, la Agencia de Seguridad de Ciberseguridad e Infraestructura depende del Departamento de Seguridad Nacional; en Reino Unido, el Centro Nacional de Ciberseguridad es un organismo autónomo relacionado con el Government Communications Headquarters, organización de seguridad e inteligencia.

Los avances que la evidencia internacional ha alcanzado en materia de programas, políticas y estrategias que han demostrado ser efectivas en la prevención del delito y la violencia, plantean desafíos significativos en términos de competencias profesionales especializadas para su abordaje, lo que también implica dejar de cumplir funciones que no son propias del área de la seguridad.

La complejidad de los fenómenos criminales actuales, no sólo en términos de prevención del delito común y organizado sino también en torno al control del orden público, exige una respuesta integral y coordinada entre diferentes instituciones que colaboran en el sistema de prevención, control y persecución de la delincuencia.

En este contexto, y producto de la situación actual en el país, vuelve a surgir la necesi-

dad de repensar nuestra institucionalidad en materia de seguridad pública.

### **C. PROPUESTA DE NUEVA INSTITUCIONALIDAD: MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**

En términos generales, considerando la experiencia internacional y las características específicas del sistema político de nuestro país, la nueva institucionalidad en materia de seguridad pública debería abordar las siguientes áreas dentro de sus funciones: prevención del delito, orden público, crimen organizado, ciberseguridad, dirección y control a la gestión de las policías y gestión de emergencias<sup>19</sup>.

En este sentido, una propuesta de modelo sería contar con un Ministro de Seguridad que, aunque mantuviera su carácter político al ser designado exclusivamente por el Presidente de la República, contara con conocimientos y experiencia específica en el área, y abarcaría dos grandes temáticas: seguridad pública y riesgos y emergencias.

Así, las áreas de trabajo estarían enfocadas en:

#### **1. Seguridad Pública:**

En relación a la Política de Seguridad Pública desarrollada por el Gobierno:

- Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas en las áreas de prevención del delito y la violencia, especialmente enfoca-

dos en disminuir factores de riesgo y aumentar factores protectores que conduzcan a la disminución de comportamientos delictivos y comisión de delitos; contra la criminalidad organizada, especialmente enfocados en disminuir la actividad delictual y el lavado de activos que cometen bandas y organizaciones criminales nacionales e internacionales; ciberseguridad, especialmente enfocados en la detección de amenazas y desarrollo de barreras de protección; control del orden público, especialmente enfocados en la prevención de eventos violentos y desarrollo de protocolos de actuación.

- Coordinación con otros servicios colaboradores del sistema de prevención, control y persecución del delito tanto en sus funciones como en la información disponible para estos fines.

- Coordinación con el Ministerio del Interior para las tareas de seguridad y control de orden público de los nuevos intendentes.

En esta área será relevante debatir la pertinencia de incluir otras instituciones o parte de ellas en el nuevo Ministerio de Seguridad, de acuerdo con la experiencia comparada internacional, entre las que están la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, dependiente de la Armada de Chile; Seguridad Aeroportuaria (AVSEC) de la Dirección General de Aviación Civil, dependiente de la Fuerza Aérea; Servi-

cio Agrícola Ganadero, dependiente del Ministerio de Agricultura; Servicio de Reinserción Social Juvenil (ex Sename, a cargo de los niños, niñas y adolescentes infractores de ley), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Servicio Nacional de Aduanas, dependiente del Ministerio de Hacienda; y Unidad de Análisis Financiero, dependiente del Ministerio de Hacienda.

En relación al Plan Estratégico desarrollado por las policías:

- Dirección en la planificación estratégica de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, en lo que respecta a su gestión y cumplimiento de objetivos y metas.
- Gestión de asuntos de naturaleza administrativa de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, especialmente en lo que respecta a sus pensiones, ascensos y procesos de auditorías.
- Planificación y control en la gestión financiera, presentación de presupuestos, alineación con las políticas y ejecución del gasto.
- Coordinación estratégica con y entre Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile.
- Fomento de procesos de innovación y desarrollo de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile, en lo que respecta a sus estrategias, técnicas y tácticas policiales, así como también en los medios utilizados para su ejecución.

## 2. Riesgos y Emergencias<sup>20</sup>:

- Prevención y gestión de riesgos, emergencias y desastres naturales y antrópicos que afecten al país.
- Coordinación interministerial ante riesgos, emergencias y desastres naturales y antrópicos que afecten al país, especialmente con las Fuerzas de Orden y Seguridad, Fuerzas Armadas y organismos de emergencias.

Cabe destacar que con esta nueva institucionalidad para la seguridad se abre otro debate en materia de conducción política que debería liderar el Ministro del Interior como jefe de gabinete y vicepresidente del país. Sin funciones de seguridad pública en su cartera, las atribuciones del Ministro del Interior deberían reenfocarse en una fusión del centro de gobierno que considere las actuales de los ministerios de Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia, además de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. A esto se le agrega el Servicio de Gobierno Interior – entre otros hoy dependientes de la Subsecretaría de Interior<sup>21</sup>- el cual tendrá especial relevancia, considerando que es el que, a través de la División, asiste y asesora a los actuales intendentes y gobernadores (representantes inmediatos del Presidente de la República en los territorios) y, a partir de abril de 2021, con la elección de los gobernadores regionales, será el servicio encargado de coordinarse con el Ministerio de Seguridad para los temas de control de orden público y seguridad en regiones y provincias.

Por último, merece la pena recalcar que el actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha desarrollado esfuerzos importantes para enfrentar los desafíos que impone responder de forma coordinada, con todos los instrumentos e instituciones, al combate del crimen organizado. Es por esto que durante el 2018 y 2019 se creó las Unidad de Coordinación Estratégica (UCE)<sup>22</sup> –con tres oficinas en la Macrozonas Norte, Centro y Sur–, centros interinstitucionales de fusión de información con foco en prevenir, controlar y apoyar en la persecución de la criminalidad organizada de acuerdo a las características específicas del territorio en el que se insertan; la colaboración entre las Fuerzas de Orden y Seguridad y las Fuerzas Armadas para fortalecer el control fronterizo contra el narcotráfico; la implementación del Programa Barrios Prioritarios para terminar con la violencia que afecta a algunos territorios del país, entre otros. Sin embargo, estas políticas representan esfuerzos que requieren de una institucionalidad robusta y especializada que les dé sustentabilidad y estabilidad para alcanzar sus objetivos y satisfacer las demandas de la ciudadanía.

## V. CONCLUSIONES

El proceso constituyente que comienza el 2021 presenta una gran oportunidad para avanzar en un nuevo modelo de seguridad, tanto en la institucionalidad como en las reformas que requieren nuestras policías en su proceso de modernización de cara al centenario.

Por una parte, se debe avanzar decididamente en un órgano técnico que diseñe, implemente y evalúe políticas públicas en materia de seguridad, pero que también le dé dirección y control a las policías en su planificación estratégica, administrativa y financiera. Esta institución debe necesariamente estar separada y diferenciada del organismo político, aunque deberán coordinarse para las materias que requieran presencia regional. Sin embargo, esto no implicará mayor gasto o aumento de ministerios, dado que con la creación del nuevo Ministerio de Seguridad habría que repensar el centro de Gobierno, el cual contemplaría la fusión del Ministerio del Interior (sin Seguridad Pública), el de Secretaría General de la Presidencia y de Secretaría General de Gobierno.

En segundo término, es relevante adelantar que el rediseño de la institucionalidad por sí solo no soluciona los problemas de fondo. En ese sentido, se deben realizar reformas profundas que den como resultado policías profesionales con gran especialización y experiencia en sus funciones específicas.

En tercer lugar, será necesario revisar la institucionalidad completa del Estado, relevando las funciones que cumplen otros organismos en relación a la seguridad y debatir la pertinencia de reunirlos a todos bajo un modelo que, de acuerdo a la experiencia internacional, se ha instalado con éxito en el mundo.

Finalmente, es fundamental revisar y entender tanto la tradición histórica como el contexto actual que vive nuestro país. Si bien es de acuerdo transversal la necesidad de una modernización de nuestras policías y una reforma a nuestra institucionalidad, no hay necesidad de pensar en una refundación desde cero. Nuestros cuerpos policiales, en sus casi 100 años de historia, han sido reconocidos como actores fundamentales en el resguardo de la seguridad y el fortalecimiento de nuestra democracia y si logramos, en conjunto, un avance en las materias claves expuestas, podremos recuperar la confianza y legitimidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 2018, Banco Interamericano de Desarrollo ("BID"). Informe Diagnóstico, Grupo de Trabajo para la Especialización de Funciones Policiales, elaborado por Fundación Paz Ciudadana en el marco de la Cooperación Técnica No Reembolsable No. CH-T1206 (ATN/OC-16894-CH) de apoyo al "Fortalecimiento la gestión estratégica de la seguridad pública en Chile".
- 2019, Banco Interamericano de Desarrollo ("BID"). Diagnóstico sobre Formación Policial en Chile, elaborado por Fundación Paz Ciudadana, Área de Ciencias Policiales [Nombre del estudio en el marco de la Cooperación Técnica No Reembolsable No. CH-T1206 (ATN/OC-16894-CH) de apoyo al "Fortalecimiento la gestión estratégica de la seguridad pública en Chile".
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, DFL – 7912, Decreto que organiza las secretarías de estado, Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial N° 14.939 el 05 de diciembre, 1927.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ley 20.502, "Ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales", 21 de febrero de 2011.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ley 18.961, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, 1990.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Decreto Ley 2.460 que dicta la Ley Orgánica Constitucional de Policía de Investigaciones, 1979.
- Consejo Asesor Reforma Carabineros, Informe Final, enero 2020.
- Constitución Política de la República de Chile.
- Cortés Carrasco, P. "El problema de una policía militarizada", CIPER Académico, 12 de octubre de 2020.
- Dammert, L., "La reforma policial: construcción de una policía democrática", Diario La Tercera, 21 de noviembre de 2018.
- Delpiano, Catalina, "Desafíos para la coordinación interinstitucional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública", Tesis para optar al grado de magíster en gestión y políticas públicas, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2011.
- Carabineros de Chile, Dirección de Educación, Doctrina e Historia de Carabineros de Chile, Código de Ética, Santiago de Chile, 2019.
- Carabineros de Chile, Dirección de Planifi-

cación Desarrollo, Presentación en el marco del Acuerdo Nacional de Seguridad Pública y el Grupo de Trabajo para la "Especialización de Funciones Policiales", 12 de septiembre de 2019.

- Comisión para la Reforma, Propuesta para la Reforma a Carabineros de Chile, Santiago de Chile, enero de 2020.

- Dammert, L.; Duce, M. y Fröling, H., Documento de Propuestas sobre la Organización del Trabajo para la Reforma de Carabineros de Chile, Santiago de Chile, mayo 2020.

- DCAF, Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad, RSS Documento Informativo, Reforma Policial, 2015.

- Fröling, H., Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, mayo de 2003.

- Fuentes, C.: "Tarea urgente: desmilitarizar Carabineros". CIPER, 23 de enero de 2019.

- Gobierno de Chile, Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, Chile, julio de 2018.

- Guillén, F., Policía: modelos, estrategias y reformas. De la policía gubernativa a la seguridad plural, Revista Policía y Seguridad Pública, edición julio – diciembre 2016.

- Hancock, Barry W., Sharp, Paul M., "Intro-

duction" in Public Policy, Crime and Criminal Justice, Third Edition, Pearson Education, Inc., New Jersey, Prentice Hall, 2004.

- Kraska, P., "Militarization and Policing — Its Relevance to 21st Century Police" (2007) 1 Policing: A Journal of Policy and Practice.

- Labra, C., "El Modelo de Policía Comunitaria: el Caso Chileno", en Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política - Vol. 3, N° 1, año 2, 2011.

- Lawson, Eduard, Police Militarization and the Use of Lethal Force, en Political Research Quarterly, 2019, Vol. 72(1) 177– 189, University of Utah, 2019.

- Libertad y Desarrollo, Tema Público N°1470-2, "Modernización de las policías: un desafío pendiente", Santiago de Chile, 23 de octubre de 2020.

- Lieblich, E., Shinar, Adam., The Case Against Police Militarization, Michigan Journal of Race and Law, volume 23, Issues 1 & 2, 2018.

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Resolución Exenta N°5.139 "Dispone la reorganización de las Divisiones que indica, de la Subsecretaría del Interior", 30 de agosto de 2019.

- Mc Harris, Phillip. "Why does the Minneapolis police department look like a military unit?" The Washington Post, 28 de mayo de 2020.

- Mummolo, J. "Militarization Fails to Enhance Police Safety or Reduce Crime but May Harm Police Reputation," Proceedings of the National Academy of Sciences 115, no. 37, 11 de septiembre de 2018.
- Páginas web oficiales de los siguientes ministerios: Ministerio de Seguridad Pública y Preparación ante Emergencias de Canadá, Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, Ministerio de Seguridad de Argentina, Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Noruega, Ministerio de Seguridad de China, Ministerio de Seguridad Pública de Israel y Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Informe Diagnóstico para el Plan Estratégico de Carabineros de Chile, Santiago de Chile, agosto 2019.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Plan de Difusión y Posicionamiento para el Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2019 – 2026, Santiago de Chile, agosto 2019.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Construcción del Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2019 – 2026, Santiago de Chile, noviembre 2019.
- Singer, M., Estudio de Planta de Carabineros "Evaluación Impacto de la Extensión de la Carrera Policial", Santiago de Chile, noviembre 2019.
- Subsecretaría de Prevención del Delito, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, 2019, en [www.seguridadpublica.gov.cl](http://www.seguridadpublica.gov.cl).
- United States Department of Justice, Northern District of Carolina, Weed and Seed, 2018.
- Vargas, A., "Ministerios de Seguridad Pública: Dependencia y control sobre los cuerpos de seguridad pública", Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, enero 2019.
- Weaver, R. Kent and Rockman Bert A., "Assessing the Effects of Institutions", en Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad, Washington, DC: The Brookings Institution.

## PIES DE PÁGINA

**1 |** Para más detalle ver Tema Público N°1470-2, "Modernización de las policías: un desafío pendiente", Libertad y Desarrollo, 23 de octubre de 2020.

**2 |** Estas instituciones fueron Human Rights Watch, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estas dos últimas basaron sus escritos en misiones en terreno realizadas a Chile en los meses de noviembre 2019 y enero 2020 respectivamente.

**3 |** Ver detalle de proyectos de ley en Tema Público N°1470-2, "Modernización de las policías: un desafío pendiente", Libertad y Desarrollo, 23 de octubre de 2020.

**4 |** Cálculo propio sobre la base de las leyes de presupuesto de los años 2005 y 2021.

**5 |** Si bien la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, DIRECTEMAR, dependiente de la Armada de Chile cumple las funciones de policía marítima, para efectos de este estudio se considerarán sólo las policías dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

**6 |** Para hacer este cuadro "se solicitó a ambas instituciones policiales una desagregación de su presupuesto según rol. No obstante lo anterior, dicha información es

compleja de levantar, particularmente por la existencia de ciertos recursos que son transversales a todos los roles. Por lo mismo, para poder tener un estimativo de los recursos presupuestarios asociados a cada rol, se aplicó para cada uno de éstos el porcentaje de funcionarios declarados que cumplen labores en dicho rol<sup>5</sup>, información efectivamente disponible para ambas instituciones policiales" (FPC, 2018).

**7 |** Orden de investigar: orden que imparte un fiscal del Ministerio Público a la Policía de Investigaciones, a Carabineros de Chile o a otro organismo auxiliar, a fin de recabar antecedentes útiles para una determinada investigación (Fiscalía de Chile).

Instrucción particular: tiene las mismas características de las diligencias de investigación (actuaciones que realiza la Fiscalía, generalmente a través de las policías o de sus organismos auxiliares, tendientes a recabar antecedentes para acreditar la existencia de un hecho punible y la participación que en éste pueda corresponder a una persona en calidad de autor, cómplice o encubridor) pero con dos características adicionales: es más específica en cuanto a lo que se pide, por ejemplo, que determinada policía fotografíe el lugar, entreviste a un testigo o víctima, verifique si hay cámaras que hayan registrado el hecho etc. y pueden solicitarse a otros organismos distintas a las policías y organismos auxiliares (Fiscalía de Chile).

**8 |** Leyes N° 19.941, N° 20.034, N° 20.104, N° 20.231, N° 20.490 y N° 20.801.

**9 |** “(El carácter militar) forma parte de la identidad de Carabineros de Chile y acompaña a la Institución desde su fundación, transformándose en una característica de su sello distintivo que, a través del tiempo, le ha dado cohesión y estabilidad.” “(...) Aminorar la importancia de esta naturaleza implica desconocer uno de los principales pilares que emana de la primera fuente de la Doctrina institucional: nuestra historia.” “(...) Históricamente el honor está relacionado con el actuar del soldado, por ende, debemos encontrar en el carácter militar de nuestra Institución, su origen y trascendencia.” (Carabineros de Chile, 2019).

**10 |** Artículo 2° de la LOC de Carabineros de Chile.

**11 |** El policiamiento es entendido como “formas organizadas de mantener el orden, velar por el cumplimiento de la ley, realizar investigación policial y prevención” (Reiner, 2010). “El policiamiento comunitario es, en esencia, una colaboración entre la policía y la comunidad que identifican y resuelven problemas comunitarios” (US Department of Justice, 1994).

**12 |** El Ministerio del Interior es el antecesor del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Este último, creado en febrero de 2011, “Además de las funciones que esta ley le señale, (...) será el sucesor legal, sin solución de continuidad, del Ministerio del Interior, y tendrá todas las atribuciones que las leyes le confieren”.

**13 |** La Ley 20.990, de enero de 2017 dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional. En abril de 2021 serán las primeras elecciones de Gobernadores Regionales, quienes reemplazarán a los actuales Intendentes y se crea la figura del Delegado Presidencial, representantes del Ejecutivo en las regiones.

**14 |** “Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo, le subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal”. Constitución Política de la República de Chile, Promulgada el 18 de septiembre de 1925, Edición Oficial, Editorial Jurídica de Chile, 2010, Art. 29.

**15 |** Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Resolución Exenta N°5.139 “Dispone la reorganización de las Divisiones que indica, de la Subsecretaría del Interior”, 30 de agosto de 2019..

**16 |** Anteriormente las funciones de la Subsecretaría de Prevención del Delito las llevaba a cabo la División de Seguridad Pública, dependiente de la Subsecretaría del Interior, la cual no guarda relación con la actual División de Seguridad Pública, ex División de Estudios.

**17 |** “Encomendar y coordinar las acciones y programas que los demás Ministerios y los Servicios Públicos desarrollen en relación con la Política Nacional de Seguridad Pú-

blica Interior, evaluarlas y controlarlas, decidiendo su implementación, continuación, modificación y término, así como la ejecución de las políticas gubernamentales en materias de control y prevención del delito, de rehabilitación y de reinserción social de infractores de ley, sin perjuicio de llevar a cabo directamente los que se le encomiende" (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011).

**18 |** Análisis realizado en función de la información disponible en fuentes abiertas - principalmente páginas web gubernamentales oficiales- sobre las funciones que contemplan los Ministerios de los siguientes países: Ministerio de Seguridad Pública y Preparación ante Emergencias de Canadá, Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, Ministerio de Seguridad de Argentina, Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Noruega, Ministerio de Seguridad de China, Ministerio de Seguridad Pública de Israel y Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

**19 |** Si bien este es un tema que no es de materia exclusiva de seguridad pública, sí es un área técnica que requiere especialización y la evidencia internacional muestra que la mayoría de los países que cuentan con Ministerio de Seguridad Pública, contemplan esta función en su cartera.

**20 |** Estos temas hoy son abordados por la Oficina Nacional de Emergencia depen-

diente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En el nuevo modelo estas funciones las asumiría el Ministerio de Seguridad.

**21 |** Estos podrían incluir Diario Oficial, Oficina de Exonerados, Departamento de Acción Social, Unidad de Coordinación de Datos y Análisis Sectorial.

**22 |** Las UCE cuentan con diferentes instituciones instaladas en las oficinas y otras que apoyan estratégicamente desde fuera. UCE Norte (Iquique): Carabineros, PDI, Gendarmería, DIRECTEMAR, DGAC, Aduanas; UCE Centro (Santiago): Carabineros, PDI, Gendarmería, DIRECTEMAR, Aduanas y DGMN; UCE Sur (Temuco): Carabineros, PDI y Gendarmería.