



TRIBUNA Y OPINIÓN

REVISTA ELECTRONICA No. 39

JULIO 2021

www.tribunayopinion.cl



EDICION ESPECIAL

Este interesante documento expone una visión integral en cuanto a la dinámica y fortalecimiento de las Instituciones que conforman las Fuerzas de Orden y Seguridad públicas en Chile.

Constituye un excelente análisis muy actual y contingente, que aporta datos sólidos y respaldados.

Felicitemos sinceramente a los autores.

Consejo Editorial

REFORMA A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE

Fortalecimiento de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública

Hero Negrón Schlotterbach

Luis Villagra Reveco

JUNIO 2021

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
1.- LAS POLICÍAS EN AMÉRICA LATINA	4
2.- HITOS EN CARABINEROS DE CHILE	5
3.- DEMANDAS PARA REFORMAR A CARABINEROS DE CHILE	6
4.- FALENCIAS QUE AFECTAN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE	7
5.- ¿ES NECESARIA UNA REFORMA A CARABINEROS DE CHILE?	8
6.- ¿QUÉ NOS DICEN LAS ENCUESTAS?	8
7.- PROPUESTAS DEL INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO	8
8.- REFORMA DE LAS FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA	9
8.1.- Sugerencias para reforma por parte del Estado	9
8.2.- Sugerencias para reforma por Carabineros de Chile	12
A) Operaciones	12
B) Personal	15
C) Inteligencia	17
D) Logística	18
E) Comunicaciones	18
CONCLUSIONES	18

INTRODUCCIÓN

En Chile, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, comprenden a **Carabineros de Chile** y la **Policía de Investigaciones de Chile**, de conformidad al art. 101 de la Constitución Política de la República (CPR).

Carabineros de Chile, siendo una institución de carácter militar, históricamente ha existido con el rol **preventivo**, siendo su esencia o ADN institucional, sin perjuicio que ha evolucionado a los roles de control del orden público; educativo; de comodidad pública; de solidaridad social; de integración nacional e investigativo, en la medida que la sociedad lo ha necesitado.

La Policía de Investigaciones de Chile tiene por misión dar cumplimiento a las órdenes emanadas del Ministerio Público para los efectos de la investigación, entre otras, pero, en la práctica ha mutado en la participación de actividades preventivas de patrullaje, rescate de personas, grupos especiales, uso de uniformes con distintivos de grados, etc.

También hay otras instituciones que, sin estar descritas en la CPR, desarrollan **funciones policiales**, es decir, cumplen acciones eminentemente **preventivas**.

La institución que protege las costas oceánicas, lacustres y fluviales, es la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (**DIRECTEMAR**), mediante las Gobernaciones Marítimas y Capitanías de Puerto, dependientes de la Armada de Chile.

A su vez, la misión de prevenir los actos de interferencia ilícita que atenten contra la seguridad de las operaciones aéreas y de los aeropuertos, está entregada a la **AVSEC – DGAC**, dependiente de la Fuerza Aérea de Chile.

En otra dimensión se encuentra la **Seguridad Privada** que se entrega con los Vigilantes Privados y Guardias de Seguridad que, en número superan a ambas Policías.

A nivel de la **Seguridad Ciudadana**, hay Municipalidades con mayores recursos presupuestarios que, han contratado a personal con el cargo de Inspectores Municipales e igualmente adquirido vehículos para patrullaje, ejerciendo en la práctica funciones policiales.

1.- LAS POLICÍAS EN AMÉRICA LATINA

Con el propósito de obtener una mirada general y de mayor perspectiva regional sobre la presencia de las Policías a nivel de América Latina, se ha recurrido a la evidencia del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**. El Diálogo, Liderazgo para las Américas, en el artículo La Transformación Policial para el 2030 en América Latina¹ acompaña la Tabla 1, con información extraída de las páginas de internet de las policías en cada país.

Tabla 1. Carácter y dependencia política de las Policías en América Latina

PAÍS	NOMBRE	CARÁCTER	DEPENDENCIA
Argentina	Policía Federal Argentina (PFA)	Civil	Ministerio de Seguridad
	Policía Aeronáutica	Civil	
	Gendarmería Nacional	Militar	
	Prefectura Nacional	Civil	
	Policías Provinciales	Civil	
Bolivia	Policía Boliviana	Civil	Ministerio de Gobierno
Brasil	Policía Federal	Civil	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
	Policía Ferroviaria Federal		Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
	Policía Militar	Militar	Gobernadores
Chile	Carabineros	Militar	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
	Policía de Investigaciones	Civil	
	Gendarmería Nacional ²	Civil	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Colombia	Policía Nacional	Civil	Ministerio de Defensa
Costa Rica	Fuerza Pública de Costa Rica (Guardia Civil, Guardia Rural, Guardacostas, Vigilancia Aérea, Control de Drogas)	Civil	Ministerio de Seguridad Pública
	La Policía de Migración y Extranjería		Ministerio de Gobernación y Policía
	Policía Penitenciaria		Ministerio de Justicia y Paz
	Policía de Tránsito		Ministerio de Obras Públicas y Transporte
	Policía de Control Fiscal		Ministerio de Hacienda
Cuba	Policía Nacional Revolucionaria	Civil	Ministerio del Interior
Ecuador	Policía Nacional del Ecuador	Militar	Ministerio del Interior
El Salvador	Policía Nacional Civil de El Salvador	Civil	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
Guatemala	Policía Nacional Civil	Civil	Ministerio de Gobernación
Haití	Policía Nacional de Haití	Civil	Gabinete Ministerial

¹ Informe del Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell y el Banco Interamericano de Desarrollo (noviembre 2018)

² Informe del BID considera a Gendarmería de Chile como parte del concepto Policía, cuya información se mantiene solo para efectos de ilustración.

Honduras	Policía Nacional de Honduras	Civil	Secretaría de Seguridad
	Policía Militar del Orden Público	Militar	Fuerzas Armadas de Honduras
México	Guardia Nacional	Civil	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
	Policía Federal Ministerial		Procuraduría General de la República
	Policías Estatales		Depende directamente del gobierno de cada Estado
	Policías Municipales		Secretarías o dirección de seguridad pública municipal
Nicaragua	Policía Nacional de Nicaragua	Civil	Ministerio de Gobernación
Panamá	Policía Nacional	Civil	Ministerio de Seguridad Pública
Paraguay	Policía Nacional	Civil	Ministerio del Interior
Perú	Policía Nacional de Perú	Civil	Ministerio del Interior
República Dominicana	Policía Nacional	Civil	Ministerio del Interior y Policía
Uruguay	Policía Nacional de Uruguay	Civil	Ministerio del Interior
Venezuela	Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana	Civil	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz

Fuente: Informe del Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell y el Banco Interamericano de Desarrollo

La información que comprende a 20 países de América Latina, resulta de interés para la descripción de la cantidad de instituciones de policías por cada país, su carácter y la dependencia.

Independiente del carácter y dependencia, se desprende que 14 países identificados como Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, tienen solo una policía, equivalen a un 70%.

Chile y Honduras, tienen 2 policías, con equivalencia de un 10%.

Sólo Brasil tiene existencia de 3 policías, con una representatividad de un 5%.

En México hay 4 policías, equivalente a un 5%.

Argentina y Costa Rica, poseen 5 policías, representando un 10%.

2.- HITOS EN CARABINEROS DE CHILE

Su aporte a la responsabilidad social con Chile

Carabineros de Chile desde su creación el 27 de abril de 1927, ha sido una institución proactiva, adelantada y visionaria, que siempre se ha reformado desde objetivos impuestos por decisión propia en beneficios de la calidad del servicio e impacto positivo en los ciudadanos.

Sus hombres y mujeres, sin esperar órdenes expresas, son los primeros en estar ayudando y cooperando en las catástrofes y desastres naturales, ello es una prueba más del grado de apego a la ciudadanía y principalmente de la convicción para ayudar a los más débiles.

Cabe citar, algunos hitos en su historia:

Cuadro de los Hitos de Carabineros de Chile

ACCIONES PROACTIVAS DE CARABINEROS DE CHILE EN EL SIGLO XX
Plan de Alfabetización , en sectores rurales y fronterizos.
Ingreso de la mujer a Carabineros de Chile , siendo una institución visionaria que se adelantó a la inclusión y paridad de género.
Creación de la Fundación “Niño y Patria” , para fortalecer la asistencia a los Hogares de Menores, antes de la existencia del SENAME.
Creación de las Zonales Forestales que, luego fueron reemplazadas por otra institución del Estado.
Operativos Cívicos , con apoyo de personal de salud médica y dental, servicio social, peluquería, atención de ganado, para personas de localidades fronterizas.
Cuentas Públicas de los Comisarios a la comunidad.
Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP) , acogido como programa de Gobierno.
Habilitación del número único 133 para llamadas de emergencia , bajo administración de Central de Comunicaciones de Santiago y provinciales.
Estudiantes extranjeros en los planteles educacionales de Carabineros de Chile , que posteriormente originó un Programa de Cooperación Internacional del Gobierno de Chile para Policías Uniformadas Extranjeras (CECIPU).
Programa 24 Horas para dar continuidad y seguimiento social integral a los menores en situación irregular, se acogió como un Programa de Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescentes 24 Horas, por el Gobierno.

Fuente: Información del sitio web Carabineros de Chile y otras fuentes abiertas.

Sin lugar a dudas que estas múltiples acciones, cimentaron el prestigio de Carabineros de Chile en el orden nacional y mundial.

3.- DEMANDAS DE ALGUNAS ORGANIZACIONES PARA REFORMAR A CARABINEROS DE CHILE

Desde el día 18 de octubre de 2019, fecha de las demandas sociales y con sus graves consecuencias de daños a la propiedad pública y privada, con lesiones en personas, ha surgido rechazo en contra de Carabineros de Chile, ya que les atribuyen la responsabilidad por las carencias de respuestas a las demandas sociales, laborales, económicas, olvidando o precisamente queriendo olvidar que esas demandas son de competencia de la clase política gobernante, tanto del Poder Ejecutivo como Poder Legislativo.

En ese contexto, algunas organizaciones han planteado la necesidad de reformar exclusivamente a Carabineros de Chile, sin considerar que la institución solo ha cumplido el rol constitucional de contribuir a garantizar el estado de derecho.

Ellas son demandas contaminadas desde la ideología, pues, no consideran todas las variables que afectan a la función policial. Ellas son una mirada sesgada solo en el cumplimiento del control público, es ahí donde se genera la mayor crítica y por supuesto, enloda todo el trabajo restante de miles de hombres y mujeres que visten el uniforme verde.

4.- FALENCIAS QUE AFECTAN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE

Es necesario plantear que hay variables que si tienen que ver con debilidades en la labor policial preventiva de Carabineros de Chile, entre las cuales podemos nombrar: Promesas políticas que, solo en último mensaje del Presidente de la República, han resurgido a partir del compromiso de presentar un proyecto de ley para crear el futuro Ministerio de Seguridad Pública. De cumplirse este proyecto, se puede esperar una mirada más técnica y profesional sobre la seguridad pública y que esté alejada de la ideología.

En el contexto de América Latina, nuestro país es uno de los escasos países que poseen una diversidad de números telefónicos para atender las distintas emergencias, partiendo desde el 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138 y otros de diferentes servicios. Claramente se advierte la necesidad de contar con un Número Único de Emergencia, modalidad **911**.

Una tarea pendiente, es delimitar claramente las funciones propias tanto de Carabineros de Chile como de la Policía de Investigaciones de Chile. Es necesario especificar sus respectivas áreas de acción y de cooperación mutua.

Se requiere actualizar y modernizar la regulación jurídica del control de las Reuniones Públicas, entre otros, el Decreto Supremo N° 1.086 de 1983, con la finalidad de fortalecer las acciones y las consecuencias de proteger el orden público por Carabineros de Chile.

Buscar una simetría, actualmente inexistente respecto a los agentes del Estado que se desempeñan en la Seguridad Pública versus los derechos y beneficios de la Seguridad Social. Claramente hay inequidad en conceptos tales como el cumplimiento de las 44 horas semanales, pago de horas extraordinarias, calidad laboral, beneficios, etc.

En efecto, existe una preeminencia de los Derechos Humanos que está representada en los organismos extranjeros y nacionales que los difunden, defienden y actúan en su ejercicio, no obstante, también se aprecia una absoluta carencia del respeto y cumplimiento de los Derechos Humanos Laborales, ya que no existe una regulación de la jornada laboral para los hombres y mujeres que pertenecen a Carabineros de Chile que, se ve agravada por la ausencia de la compensación de un descanso complementario por jornadas extraordinarias y nocturnas.

5.- ¿ES NECESARIA UNA REFORMA A CARABINEROS DE CHILE?

Desde una mirada objetiva y racional, cualquier organización debe someterse a una evaluación, pero, para ello se requiere en primer orden un diagnóstico por personas con las debidas competencias y calificaciones para observar y opinar con independencia y sin grado de sesgo.

En este escenario, la institución Carabineros de Chile, previo a ser sometida a un diagnóstico serio y racional, no escapa al planteamiento de una reforma a su estructura organizacional, procesos y análisis de sus funciones. El punto de la discusión académica nos lleva a plantear una pregunta, en el contexto de la seguridad de nuestro país.

¿Es conveniente una Policía destruida en sus bases o una fortalecida en su estructura?

La evidencia internacional nos dice que las policías son el rostro del Estado, por tanto, es éste quien debe velar por su fortaleza, eficiencia y cercanía con la comunidad.

6.- ¿QUÉ NOS DICEN LAS ENCUESTAS?

Las Encuestas cual termómetro social, nos permiten entregar resultados, debidamente procesados mediante una metodología que se aproxima a tendencias de opinión sobre determinada situación que requiere una medición.

La clase política, representada por los Partidos Políticos ha vociferado hasta el cansancio sobre la pérdida de confianza de Carabineros de Chile, siendo los principales promotores sobre drásticos cambios para esta institución, avalados por el Gobierno. Así las cosas, se citará a dos centros de estudios con la debida independencia y experticia en levantar estudios de campo en forma habitual y, que de una u otra manera son considerados referentes por la sociedad.

CADEM	Centro de Estudios Públicos (CEP)
Estudio N° 382, 1ra semana de mayo 2021	Abril 2021
Evaluación de Instituciones	Medición de la Confianza
Carabineros de Chile – 50%	Carabineros de Chile – 30%
Bloque PS-PPD y Radicales – 17%	Gobierno – 9%
Partido Comunista – 17%	Congreso – 8%
Frente Amplio – 16%	Partidos Políticos – 2%

Fuente: Sitios web de CADEM y CEP

Esto nos indica que hay una especie de persecución contra esta institución, que sin embargo y pesea todo sigue cumpliendo con su misión de mantener el estado de derecho.

7.- PROPUESTAS SOBRE LA REFORMA A CARABINEROS DE CHILE, POR EL INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO

Los medios de prensa han publicado estudios expresando sus ideas, alcances y propuestas para reformar a Carabineros de Chile, inclusive las posiciones políticas también las han considerado en sus programas de campaña:

El Instituto Libertad y Desarrollo (L y D), mediante la Serie Informe Sociedad y Política 176 de diciembre 2020, publicó el artículo **“Modernización de las Policías y la Institucionalidad de Seguridad: Propuestas para el Debate”**.

En lo principal, proponen la **escisión**³ de Carabineros de Chile en dos ramas: *“una policía preventiva y una fuerza de control de orden público, con formación, mandos, estructuras y presupuestos diferenciados, de manera que sus funcionarios cuenten con conocimientos y experiencias específicas para abordar materias en esencia diferentes”*. Se debe precisar que el concepto *“escisión”* se usa encirugía, por ende, su propósito es aplicar medidas invasivas al interior de la institución.

Agregan que la *“Fuerza de Control de Orden Público, abarcaría las unidades especializadas de esta área: Grupo de Operaciones Especiales Policiales (sic) (GOPE); Control de Orden Público (COP, ex Fuerzas Especiales); y el Servicio de Inteligencia Policial de Carabineros (SIPOLCAR, como inteligenciapreventiva), focalizando su actuación en tareas esencialmente relacionadas al área”*.

Se han referido públicamente a la creación de una tercera Policía, con dedicación exclusiva de Control del Orden Público, con formación, sistemas y mandos propios. Eso sí, pretendiendo hacer uso de hombres y mujeres formados en Carabineros de Chile.

8.- REFORMA DE LAS FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA

El concepto de reforma se encuentra muy presente en América Latina y especialmente en lo pertinente a las Policías. Los antecedentes históricos hacen apreciar que la gestión de la fuerza pública, por parte de la clase gobernante se aborda más fácil y activamente aplicando medidas sobre el marco institucional de los cuerpos policiales, en circunstancias que debieran abordarse acciones para el diseño y ejecución de las políticas públicas en el mejoramiento de la misma seguridad pública.

La propuesta de políticas públicas debiera ser la base para que todos los organismos responsables y cooperadores en la seguridad pública, cumplieran los objetivos e indicadores, por cuanto en la práctica, las falencias del sistema son transferidas, preferentemente, a las Policías.

8.1.- Sugerencias de reforma por parte del Estado

El Poder Ejecutivo, debiera analizar y resolver si el control del orden público, será fortalecido al interior de Carabineros de Chile; si se crea una nueva Policía con esa misión específica o bien se entrega esa función a la Policía de Investigaciones de Chile que, también es parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Para complementar lo anterior, se aborda brevemente cada situación expresada como alternativa.

³ RAE. Escisión: Extirpación de un tejido o un órgano

Fortalecimiento control del orden público y creación como especialidad en Carabineros de Chile

Carabineros de Chile, a nivel nacional, gestiona las estrategias y tácticas policiales para garantizar el orden público, con Prefecturas, Comisarías y Subcomisarias llamadas Control del Orden Público (COP). Para ello, recluta internamente al personal que cumpla determinados requisitos.

En esa función, desde la perspectiva reglamentaria, se carece de un curso previo, como ocurre con las especialidades de piloto de aeronaves; montaña o frontera, instructor y otras.

Con el propósito de sanear esta carencia, se propone incorporar un **Curso de Control del Orden Público**, cuya aprobación académica permita obtener el **título de especialidad**. Con una malla curricular que integre las normas emanadas de organizaciones internacionales, respecto a los derechos humanos; las de derecho penal de nuestro país y las complementarias dictadas por la institución. Además, de las sugerencias de los Centros de Estudios. Para el cuerpo docente, exigir una acreditación académica. El Personal de Nombramiento Supremo e Institucional que postule a esta nueva especialidad, debiera cumplir requisitos de un mínimo de años de servicios; exámenes de salud; pruebas físicas y examen psicológico. Curso de 1 año académico, con horas teóricas y prácticas.

A dicha propuesta, cabe agregar la creación de una **Dirección de Control del Orden Público** que supervise las acciones a nivel nacional y el cumplimiento de los estándares establecidos.

El personal debiera ser sometido a evaluaciones psicológicas y medición del estrés acumulado, en razón a las características especiales de sus funciones en que permanentemente son agredidos en forma verbal y física.

Obviamente, que esta alternativa requiere la solicitud de un mayor aumento de dotación y recursos logísticos y tecnológicos de última generación.

Hay que dejar expresa constancia de la importante función complementaria de las Unidades de Orden y Seguridad (Unidades territoriales) que son las encargadas de marca presencia en su misión esencial de la prevención del delito y llevar la sensación de seguridad a la comunidad, al atender todos los eventos extraordinarios de los sectores; tales como servicios por reuniones deportivas, grandes espectáculos, etc., con lo cual no se sustrae dicho personal dejando sin vigilancia sus sectores jurisdiccionales, situación que acontece debido a la demanda no satisfecha.

Creación de una nueva Policía especializada en control del orden público

El Centro de Estudios L y D, ha propuesto que, en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, se ejecute la creación de una Policía especializada en control del orden público, con un concepto nuevo, muy diferente a las policías preventivas e investigativas, con selección muy rigurosa, especialmente en lo psicológico. Con dependencia del futuro Ministerio de Seguridad Pública. Como información adicional, bajo la opinión del Comité Internacional de la Cruz Roja, *“el mantenimiento de la ley y el orden es una responsabilidad de las autoridades civiles”*. La encuesta Plaza Pública Cadem N° 352, ante la pregunta de una nueva policía para el control del orden público registra un 71% de acuerdo.

En la República Federal de Alemania, la Bereitschaftspolizei (BEPO) es una Policía Antidisturbios, dedicada especialmente a esta función, de este modo, la Policía Federal, se concentra en su misión específica.

En este escenario, no se debiera ocupar personal de Carabineros de Chile, por cuanto aumentaría la brecha de la proporción Policía/habitante que, ya está bajo los estándares internacionales.

Una nueva institución que se dedique íntegramente al **Control del Orden Público**, requiere de las siguientes características:

Reclutamiento y selección de personal con las competencias generales y específicas, que sean requeridas en la descripción de cargos.

La contratación de profesionales del derecho, ciencias sociales, psicología y otras disciplinas afines para la debida capacitación del personal reclutado, seleccionado y contratado.

Un marco jurídico que los proteja en su delicada función en el control de personas.

Contar con las actuales demandas de la seguridad social, por ejemplo: Poseer un Seguro de Vida pagado por el Estado, derecho al AUGE, derecho a una regulación de la jornada laboral, derecho a descanso complementario por extensión de la jornada laboral, derecho a integrar una Mutual de Seguridad.

Contar con una red nacional de planta física para su existencia, es decir, a los menos cuarteles propios en las 16 capitales regionales y 56 capitales provinciales.

Traspasar el control del orden público a la Policía de Investigaciones de Chile

Conforme a su Ley Orgánica, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) es una institución policial de carácter profesional, técnico y científico. No obstante, en el último tiempo ha mutado a la prevención con uso de uniformes institucionales; grados jerárquicos a la vista; desfile en la Parada Militar; conformación de una Brigada de Reacción Táctica; cuenta con vehículos blindados todo terreno, tipo IAS Testudo, etc.

Su organigrama destaca a la Jefatura Nacional de Delitos contra los Derechos Humanos y las Personas y la Brigada Investigadora de Delitos contra los Derechos Humanos.

Por lo anterior, dada su experiencia en la dimensión preventiva, se propone el traspaso de una nueva función referida al control del orden público, bajo otro diseño que sea distinto al observado y ejecutado en la actualidad.

El fundamento más importante de esta propuesta es que la PDI es una institución que no tiene carácter militar que, es una de las frecuentes críticas infundada contra Carabineros de Chile. Además, la PDI, cuenta con personal muy experimentado en Derechos Humanos para dirigir y orientar esta nueva función; la encuesta Plaza Pública Cadem N° 352 la evalúa con un 72% de confianza. Inclusive en hechos 18 de octubre 2019 y posteriores, actuó con personal y equipamiento.

La selección, contratación y formación del personal de control del orden público, la podría realizar de similar forma que los funcionarios del Escalafón de Asistentes Policiales de la Planta General en su Centro de Capacitación Profesional, plantel de educación policial de nivel técnico.

Es decir, tiene todas las ventajas para crear una Jefatura Nacional de Control del Orden Público.

8.2.- Sugerencias de reforma para Carabineros de Chile

Carabineros de Chile es una institución que en sus 94 años de existencia, desde la mirada organizacional y funcional se ha renovado proactivamente, mediante variadas iniciativas, cuya evidencia fue mencionada en el numeral 1 Hitos de Carabineros de Chile.

No obstante a ello, pese a ser una institución del Estado, ha sufrido en determinados periodos de tiempo el abandono de las políticas públicas, siendo la principal debilidad la insuficiente dotación de personal para cubrir con ciertos estándares toda la superficie del territorio nacional, cuando se ha producido el aumento de las plazas, no han estado acompañadas del soporte en bienestar, salud, mejoramiento de cuarteles y medios logísticos para el cumplimiento de la función policial.

Con el propósito de adoptar una metodología que capte de mejor forma la situación general que afecta a Carabineros de Chile desde una mirada organizacional, se analizarán las 5 funciones básicas del mando.

A) OPERACIONES

En el nivel estructural Estratégico o Directivo

Modificar la orgánica de una Subdirección General a dos Subdirecciones, una **Subdirección de Operaciones Policiales** que esté fortalecida por las Direcciones y Jefaturas de Zonas del área operativa y, otra **Subdirección de Gestión Administrativa** que, facilite la dinámica interna y logística que requiere una gran organización con presencia en todo el país. De esta forma se refuerzan ambas acciones.

En el nivel estructural Táctico u Operativo

Fortalecer a las Jefaturas de Zonas, pues, requieren contar con la presencia de profesionales asesores, especialmente calificados en materias de criminología, estadística, conocimiento de políticas públicas relativas a la seguridad pública, ciudadana, privada y municipal.

Bajo ningún aspecto se comparte la idea de crear otras Macrozonas, a excepción de la actual zona sur del país, por todos los antecedentes que son de público conocimiento.

Distribución del personal operativo en las Comunas

Conforme a una metodología establecida, existen determinadas comunas que cuentan con el **Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP)**, en tanto, las restantes comunas que no alcanzan los estándares técnicos, quedan excluidas de lograr el ingreso a esa modalidad de servicios.

Es frecuente conocer reclamos sobre el criterio para asignar Carabineros a las comunas, especialmente en algunos sectores de la Región Metropolitana. En un acercamiento más técnico, se propone agregar como una variable más en la distribución del personal, a los **Distritos Censales**⁴ que son parte de una metodología implementada para los Censos de Población y Vivienda por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), sobre cuyos resultados se trabaja el diseño y prolongación de las políticas públicas. Todo ello, además de las actuales variables de Índice de Cobertura Policial (IDCP); el IVSD; la ENUSC y la demanda de UVE.

Necesidad que todas las comunas cuenten con cuarteles de Carabineros y con mandos únicos locales, para apoyar a los Consejos Comunales de Seguridad Pública

Nuestro país conforme a su división político administrativa, tiene 346 comunas y 345 Municipalidades, la diferencia se encuentra en que la comuna Antártica no tiene Municipalidad y, cuya administración corresponde a la comuna Cabo de Hornos, provincia de Antártica Chilena.

La LOC N° 18.961 de Carabineros de Chile, en su Art. 1° refiere “...su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en **todo el territorio** de la República...”

La comuna de **Río Verde**, perteneciente a la provincia de Magallanes, región de Magallanes y Antártica Chilena, **es la única comuna del país que no cuenta con Cuartel de Carabineros, ya sea de carácter estable o temporal.**

Cuadro demostrativo de la comuna de Río Verde

Comuna	Superficie	Habitantes
Río Verde	17.258 km ²	617

Fuente: INE Censo 2017

En el resto del país, hay 7 comunas que **tienen más de 2 Retenes en su territorio y sin un mando único local**, por ende, se sugiere que el cuartel ubicado en la capital comunal sea elevado a categoría de **Tenencia**, para empoderar al futuro **Jefe de Tenencia** en una comunicación permanente y fluida, ante el **Consejo Comunal de Seguridad Pública**. El proceso de elevar de categoría un cuartel desde Retén a Tenencia no implica aumentar la dotación de personal ni genera mayores costos logísticos; creando la fortaleza de contar con un mando único policial para la respectiva comuna. Lo anterior, sin perjuicio de revisar en forma exhaustiva la situación de las restantes comunas del país.

⁴ Distritos censales: Constituye la división del territorio comunal que permite organizar el trabajo censal. Estos distritos pueden ser de carácter urbano, rural y también mixto, lo que se define por medio del Límite Urbano Censal (LUC).

Cuadro demostrativo de comunas con 2 más Retenes, sin un mando único local.

REGIÓN	COMUNAS y Capital Comunal
	SIN Tenencia de Carabineros de Chile
VALPARAÍSO	ZAPALLAR - Zapallar
	Retén Zapallar
	Retén Cachagua
	Retén Catapilco
DEL LIBERTADOR BERNARDO O'HIGGINS	PAREDONES - Paredones
	Retén Paredones
	Retén San Pedro de Alcántara
DEL MAULE	VICHUQUÉN - Vichuquén
	Retén Vichuquén
	Retén Aquelarre
	Retén Llico
	PELLUHUE – Pelluhue
	Retén Pelluhue
BIOBÍO	QUILLECO - Quilleco
	Retén Quilleco
	Retén Canteras
LOS LAGOS	SAN JUAN DE LA COSTA – San Juan de la Costa
	Retén San Juan de la Costa
	Retén Bahía Mansa
	COCHAMÓ – Río Puelo
	Retén Río Puelo
	Retén Cochamó
	Retén Canutillar
	Retén Llanada Grande (F)
	Retén Paso El León (F)
Retén Paso El Bolsón (F)	

Fuente: Sitio web Carabineros de Chile

Permanencia del personal en las Unidades Operativas

Reducir la tasa de rotación de los Jefes de Prefecturas, Comisarías, Subcomisarías, Tenencias y Retenes, como igualmente, del personal de dichas dotaciones. Con la aceptación y práctica de esta medida administrativa que impacta en el área operacional, se permite privilegiar el conocimiento local, la comunicación y contacto con las personas residentes.

Trabajo con la comunidad

Una variable que se repite en algunos estudios sobre la integración policía-comunidad, apunta a la baja evaluación del trabajo institucional territorial de cada comuna⁵. Esta información debe considerarse, a fin de revertir esa percepción. Creemos que se puede mejorar, en el escenario de

⁵ Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas. Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional.

aplicar medidas proactivas relacionadas con el Apoyo a los Consejos Comunales de Seguridad Pública y la Permanencia del personal en las Unidades Operativas, a fin de crear vínculos mutuos de apego y confianza.

B) PERSONAL

Educación

Unificar los procesos de postulaciones para el nivel de formación de Orden y Seguridad en un determinado tiempo anual, sin discriminar quienes postulen como Aspirantes a Oficiales o Carabineros Alumnos, en similitud de requisitos personales, académicos, de salud, entrevistas personales u otros. Considerar con una ponderación especial e informada de los resultados de la Prueba de Transición (ex PSU), NEM, conocimiento de cualquier idioma extranjero debidamente acreditado con estándares internacionales, título profesional, condición de deportista destacado, etc.

Previa publicación oportuna y transparente de los resultados de las postulaciones, quienes no cumplan con el puntaje de corte para los cupos de la Escuela de Carabineros, pueden continuar directamente con el proceso de postulación a la Escuela de Formación de Carabineros y las sedes provinciales.

En atención a que el proceso de formación para Carabinero, se aumentó desde 1 año a 2 años de estudios, superando las 1.600 horas de estudio, ello no se condice con que el postulante ingresa con nivel de 4to. Año de enseñanza secundaria y al término del proceso continúa con el mismo nivel educacional. Se hace necesario solicitar la modificación legal para que la Escuela de Formación de Carabineros se considere como plantel de educación superior, categoría Centro de Formación Técnica (CFT) y así pueda entregar un **título de Técnico de Nivel Superior⁶ en Seguridad Pública**.

Es imprescindible, generar un **Llamado Público** para reclutar y seleccionar Profesores para los planteles educacionales, considerar que las horas de clases deben ser reajustadas conforme el mercado educacional, como también, que sean pagadas de acuerdo a la carga semanal y no mensual de clases.

Necesidad de una mayor dotación, conforme estándares internacionales

Pese al incremento de las plazas de Carabineros, principalmente a contar del año 1990 que cubrieron una brecha histórica, la actual dotación no se condice con el aumento demográfico y el impacto de la migración de los últimos años.

⁶ Técnico de Nivel Superior corresponde al título que se le entrega a quien aprueba un plan de estudio de mínimo 4 semestres que le entrega la capacidad y los conocimientos para desenvolverse en una especialidad de apoyo al nivel profesional o de desempeño propio.

Conforme a estándares internacionales, la proporción policía/habitante se calcula por cada 100.000 habitantes. Según un artículo de Pauta⁷ del año 2018, se contrasta la situación de nuestro país con los siguientes países.

Cuadro demostrativo proporción policía/habitante

País	Policías por cada 100.00 habitantes
Luxemburgo	348
Chile	294
Singapur	268
Japón	203

Fuente: Artículo Pauta, año 2018

Esta información real y objetiva, debe necesariamente considerar en la reflexión y análisis que Luxemburgo, Singapur y Japón, son países de otros continentes, con una cultura, tradiciones y un marco institucional totalmente distintos a Chile, en los cuales el Estado fortalece la presencia de sus Policías.

Seguridad Social de los Carabineros de Chile

Cualquier organización compuesta de personas, debe integrar a sus trabajadores a un sistema de seguridad social que les entregue confianza, seguridad y certeza que cuentan con un respaldo en sus salud personal y de sus cargas familiares.

Carabineros de Chile, como una institución que integra la Seguridad Pública, con

1.222 caídos en el servicio, requieren de un sólido respaldo que les entregue tranquilidad por su presente y futuro en el contexto de la Seguridad Social en idéntica condición que todos los habitantes de nuestro país.

Salud

Es imprescindible contar con una Ley de Salud que proteja al personal y sus cargas familiares, además, que incorpore las 85 patologías que cubren las Garantías Explícitas de Salud (GES), como acontece con los afiliados a los sistemas de salud del Fondo Nacional de Salud (FONASA) e Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES).

Previsión

Actualmente la Ley N° 15.386 de 1963, dispone al personal activo de las instituciones adscritas a la DIPRECA, es decir, a Carabineros, Policía de Investigaciones y Gendarmería de Chile, la cotización de un 1% para el Fondo Revalorizador de Pensiones, permitiendo que excedentes acumulados, por aproximadamente 7.000 mil millones de pesos al año, sean transferidos a la Comisión Revalorizadora de Pensiones del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

⁷ www.pauta.cl

Ante tan grave situación discriminatoria y que afecta al patrimonio del personal y sus cargas familiares, se sugiere elevar un proyecto que modifique la Ley N° 15.386, en el sentido que los excedentes acumulados de cotizaciones y aporte fiscal, sean traspasados al sistema de la Medicina Curativa de la DIPRECA que, con ese flujo estaría en condiciones de mejorar su gestión.

Póliza Seguro de Vida

Los Carabineros desde su ingreso a la institución, están obligados a mantenerla y pagarla a su cargo en la Mutualidad de Carabineros. Se propone que el Estado, como empleador, financie esta póliza y la licite públicamente.

Regulación de la Jornada Laboral

Sin perjuicio de las especiales condiciones del servicio que afectan al hombre y mujer Carabinero, se hace necesario y como principio de equidad, la regulación por norma reglamentaria de la jornada laboral, considerando una **compensación de descanso complementario** por horas trabajadas en días festivos, servicios nocturnos. En primer término, no se pide pago de horas extraordinarias, solo el justo, merecido y humanitario descanso.

Cabe señalar que la Policía de Investigaciones de Chile, mediante la Orden General N° 2.483 del 22.12.2016 resolvió la jornada laboral de su personal, especificando el derecho a un descanso proporcional.

Viviendas fiscales

El Carabinero desde que ingresa a la institución, contrae la obligación de prestar sus servicios donde la Dirección Nacional del Personal deba disponer los traslados. Ello afecta particularmente al personal con familia, quienes en sus nuevas destinaciones no tienen un lugar donde habitar, presentándose el caso que incluso deba viajar horas desde su domicilio en otra ciudad para prestar sus servicios.

Esta situación se presenta especialmente en localidades fronterizas, comunas rurales que no tienen oferta para arriendo, por ende, una alternativa de solución es la generación de un **Plan Habitacional** para la construcción de viviendas fiscales en relación al promedio de personal, evitándose la desintegración del grupo familiar, con los consiguientes costos psicológicos y sociales.

C) INTELIGENCIA

La **DIPOLCAR** o **Inteligencia Policial** está directamente relacionada con la naturaleza de una Policía, como es Carabineros de Chile. La cual se vería sumamente afectada si le fuera cercenada la orgánica de Informaciones o Inteligencia. Ello, sería una aberración, sin sentido ni lógica en los niveles estructurales estratégico y táctico.

Saussies (1972: 8) *“Una Policía no informada es una Policía paralizada”* o Gleizal (1985) *“Antes de poder, la Policía debe saber”*⁸.

D) LOGÍSTICA

Resulta evidente que una institución con 1.000 cuarteles, vehículos, equipamiento tecnológico de variado tipo, diversidad de uniformes, apoyo logístico, etc., requiere sistemas de compras, controles y evaluación de los mismos. No obstante, también se advierte que el diseño de la cadena logística se desplaza por distintos niveles que ralentizan los procesos, como es el caso de una Dirección Nacional de Apoyo a las Operaciones Policiales, de la cual dependen una Dirección de Logística y otra Dirección de Compras Públicas.

En esa dimensión se puede realizar mejoras que tiendan a mantener los estándares de control, pero, que igualmente permitan una mayor agilidad administrativa, técnica que apoye oportunamente a las necesidades del personal y los recursos logísticos.

Cuarteles

Es de suma importancia la construcción de plantas físicas que reúnan las condiciones para el adecuado servicio de los Carabineros, como también de las necesidades mínimas para atender a los usuarios.

Cabe señalar como ejemplo que los 3 cuarteles de las Comisarías más emblemáticas de la comuna de Santiago, capital de nuestro país, tales como la 1ra., 2da. Y 3ra. Comisarías, desarrollan sus actividades en antiguas propiedades adaptadas para el uso policial, careciendo de las exigencias arquitectónicas y funcionales.

E) COMUNICACIONES

Haciendo uso de la valiosa experiencia de Carabineros de Chile con la Central de Comunicaciones y de las Cenco regionales, se puede solicitar al Gobierno que se active un **Proyecto Piloto 911 en alguna región del país**, que permita para crear un sistema nacional de número único **911**, como acontece en la mayoría de los países desarrollados e igualmente en América Latina, por ejemplo, en Ecuador con el sistema ECU911.

CONCLUSIONES

Este trabajo fue elaborado por Oficiales de Carabineros, ya retirados, quienes desempeñaron servicios en diferentes Unidades operativas, pasando inicialmente por las Tenencias a lo largo de nuestro país, pretende entregar una visión participativa y contributiva para ofrecer otras opciones

⁸ JAR C., Gonzalo. *“El papel de la policía en una sociedad democrática”*. Dialnet (1999) dialnet.unirioja.es
El citado autor fue General de División de la Guardia Civil y Doctor en Ciencias Políticas.

y sugerencias que puedan aportar a mejorar la dinámica de la Seguridad Pública, con especial énfasis en el fortalecimiento de las instituciones que conforman las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Al inicio del artículo se insertó un capítulo sobre las Policías en América Latina, pues, respetando la soberanía y costumbres de cada país, siempre es conveniente observar otras estructuras policiales, como también sobre los Ministerios involucrados en su dirección y supervisión. Mirar a los países vecinos, es útil para aprender, para comparar y extraer los aprendizajes que puedan ser replicables a nuestra realidad y cultura.

En estos tiempos de peticiones por unos, exigencias por otros, nadie es dueño exclusivo de la verdad sobre la reforma a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, por eso este artículo, apelando al antiguo método socrático, formula preguntas que puedan contribuir a generar una corriente de opinión sin sesgos ni dogmas que impidan llegar a propuestas que favorezcan a la sociedad.

Es absolutamente necesario avanzar en la idea de la creación de un Ministerio de Seguridad Pública que, entregue mejores y únicas condiciones en la dirección de las políticas públicas relacionadas con la gestión integral de la Seguridad Pública, sin excluir a la Seguridad Ciudadana y Privada, en sus distintas dimensiones. Ello, sin perjuicio del fortalecimiento de ambas Policías, es decir, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile.

Tampoco se ha dejado al azar, el bienestar, la salud y calidad de vida los hombres y mujeres que defienden día a día el estado de derecho. Creemos que la Seguridad Pública debe estar alineada y en perfecta simetría con la Seguridad Social de hombres y mujeres que han jurado rendir la vida.

LUIS VILLAGRA REVECO
Teniente Coronel (r) de Carabineros
Abogado
Asesor en Seguridad Privada

HERO NEGRÓN SCHLOTTERBACH
General (r) de Carabineros
Ingeniero en Administración de Empresas
Magíster en Gestión de Recursos Humanos