

PROPUESTA DE REFORMA A CARABINEROS DE CHILE

COMISIÓN PARA LA REFORMA

Contenido

I. Introducción	3
II. Visión para reformar Carabineros de Chile	4
III. Contexto general	6
IV. Propuesta de Reforma	11
1. Institucionalidad Política: Ministerio de Seguridad Pública	11
2. Reforma a Carabineros	14
Ejes de la reforma a Carabineros	14
a) Formación	14
b) Especialización.....	15
c) Carrera funcionaria	16
d) Equidad y paridad de género	17
e) Dotación y territorialidad	17
f) Probidad y Transparencia.....	19
i. Deberes generales de transparencia y rendición de cuentas.....	19
ii. Autocontrol policial.....	20
iii. Participación de la sociedad civil en el control.....	21
iv. Sistema de evaluación independiente	21
V. Gestión del cambio y monitoreo de la reforma a Carabineros.....	22

I. Introducción

El 26 de noviembre del 2019, en el contexto de la crisis social, la Comisión de Seguridad del Senado, a través de su presidente, convocó a un grupo transversal de académicos y expertos en políticas públicas de seguridad. Se estableció como objetivo de dicha instancia desarrollar una propuesta de reforma a Carabineros de Chile para ser entregada a los tres poderes del Estado y compartida con la opinión pública.

Para cumplir dicho cometido se conformó la “Comisión de Reforma a Carabineros” (en adelante, “la Comisión”) que, tras dos meses de trabajo y considerando diversos insumos previos sobre la materia, elaboró el presente documento que contiene los acuerdos sobre las principales conclusiones y propuestas. La instancia está conformada por: los académicos Alejandra Luneke, de la P. Universidad Católica; Guillermo Holzmann, de la Universidad Adolfo Ibáñez; Lucía Dammert, de la Universidad de Santiago de Chile; Mauricio Duce, de la Universidad Diego Portales; Franz Vanderschueren, de la Universidad Alberto Hurtado y; Hugo Frühling, director del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile; Daniel Johnson, director ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana (FPC); Cristóbal Weinborn, director del área Ciencias Policiales de la FPC; Anamaría Silva, investigadora de la FPC; Ruggero Cozzi, director del Instituto Libertad; Eduardo Vergara, director ejecutivo de la Fundación Chile 21; Jorge Burgos, exministro del Interior y Seguridad Pública; Antonio Frey, exsubsecretario de Prevención del Delito; Jorge Correa, exsubsecretario del Interior; Cristóbal Lira, alcalde de Lo Barnechea; los asesores parlamentarios Diego Pérez, Michael Heavey, Guillermo Miranda y Alejandro Vega; los senadores Felipe Harboe, Kenneth Pugh, José Miguel Insulza y Felipe Kast; y Ricardo Montero, secretario ejecutivo de la Comisión.

Carabineros ha gozado en parte de su historia de confianza y aprecio ciudadano. Esas fortalezas, indispensables para una institución policial, se han visto gravemente afectadas en los últimos años y, en particular, luego del 18 de octubre por diversas razones. Durante todo el período democrático posterior a 1990 ha existido un déficit de conducción política de Carabineros de Chile, lo que se tradujo, por una parte, en una ausencia de dirección efectiva en materia de política pública y, por otra, en la inexistencia de mecanismos efectivos de control, monitoreo y evaluación del desempeño policial. La politización de los temas de seguridad -especialmente álgida durante los períodos electorales- y la buena imagen que detentaba la policía uniformada, condujeron a un sostenido aumento tanto de personal como de presupuesto institucional sin contar, en contrapartida, con un cuerpo de profesionales civiles especializados en la materia que pudieran asumir las labores de dirección, control y monitoreo de las acciones y programas que se desarrollaban¹. Dichas falencias del Poder Ejecutivo potenciaron además la opacidad de la institución y limitaron sustancialmente la transparencia y rendición de cuentas, favoreciendo así diversos tipos de irregularidades, ilícitos y el déficit de un ejercicio policial regido por el irrestricto respeto a los derechos humanos que requiere toda democracia.

¹ A modo de ejemplo, el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, principal estrategia operativa de Carabineros de Chile, llegó a ser un programa gubernamental financiado por el Estado central, a pesar que sus evaluaciones detectaron inconsistencias entre los propósitos del programa y los medios utilizados para alcanzarlos y sin que mediara un real rediseño del mismo.

II. Visión para reformar Carabineros de Chile

Esta comisión entiende que los cambios que requiere Carabineros de Chile se enmarcan dentro un proceso de reforma y no de una mera modernización. Mientras una modernización policial se limita a un proceso administrativo y de gestión que supone mejorar y profundizar lo que Carabineros viene realizando, entendemos la reforma como un proceso político que supone redefinir el rol de la policía uniformada en nuestra sociedad. Este es el desafío que la Comisión se ha propuesto abordar con la convicción que una reforma de esta envergadura debe ser una tarea compartida por las autoridades democráticas, la ciudadanía y Carabineros.

Para asumir los desafíos que Chile afronta en materia de seguridad, necesitamos una policía en democracia inspirada en los siguientes principios:

1. **Subordinación al poder civil.** El actuar de Carabineros debe subordinarse a la dirección y control del poder civil democráticamente electo, con estricto apego al marco jurídico vigente.
2. **Orientación de servicio público enfocado en la ciudadanía.** Reorientar la misión y formación de la policía uniformada, así como su estructura de funcionamiento, para asegurar que la preocupación central de su accionar se oriente a brindar un servicio de calidad cuyo foco sea la protección de las personas y la satisfacción de sus necesidades de seguridad. Una policía en sintonía con la ciudadanía es aquella que es capaz de identificar problemas de seguridad y adecuar sus respuestas a las características de cada territorio y población. Esas respuestas no se limitan a la mera reacción penal, sino que priorizan acciones proactivas y coordinadas enfocadas en los factores que causan los delitos, la violencia o la inseguridad.
3. **Sistema de control, monitoreo y evaluación.** Se requiere una policía sujeta a un sistema integrado de supervisión y de rendición de cuentas que considere tanto el ámbito político institucional, como el ciudadano. Para ello el Estado debe contar con las herramientas y las capacidades necesarias para controlar, monitorear y evaluar las políticas policiales, con el objetivo que la toma de decisiones se oriente por evaluaciones rigurosas y transparentes.²
4. **Respeto y protección de los Derechos Humanos (DDHH).** En todas las tareas que desempeñe, Carabineros debe respetar, garantizar y promover de manera irrestricta los DDHH, velando permanentemente por su protección y difusión.

Proponer una reforma a Carabineros de Chile es un desafío que nos convoca, porque creemos firmemente en la necesidad de contar con una policía inspirada en los principios de una sociedad democrática, que sea capaz de adaptarse y responder a los legítimos requerimientos de la población. Es el momento de reformar Carabineros de Chile y garantizar a la ciudadanía que el poder civil contará con la institucionalidad y las herramientas necesarias para lograr un eficaz control y un adecuado seguimiento del desempeño de la institución, pero también es momento

² Esto es lo que se conoce como Actividad Policial Basada en la Evidencia Científica (APBE). En este aspecto, es necesario definir y establecer la pertinencia y efectividad de las estrategias policiales implementadas, el uso de información para la gestión operativa, junto con los criterios para establecer el despliegue del personal policial en el territorio.

de reformar Carabineros para devolver a la policía uniformada los grados de confianza que necesita para poder ejercer su esencial labor.

La propuesta de reforma debe considerar un acuerdo transversal entre diversos actores, ser liderada por el ministerio responsable de la seguridad pública y contar con una participación del Congreso Nacional, Carabineros de Chile, expertos en la materia y miembros de la sociedad civil.

III. Contexto general

En los últimos años, distintos países han experimentado un sentimiento de pérdida de autoridad y legitimidad de la policía. El surgimiento de nuevos grupos movilizados con capacidad de difundir sus agendas, la grabación y viralización de abusos policiales, han erosionado la credibilidad y la legitimidad policial. En el caso chileno, y de Carabineros en particular, ello se ha vuelto evidente desde el 18 de octubre, donde se observa una dificultad creciente de Carabineros para mantener y restablecer el orden público respetando los DDHH y se registran agresiones sufridas por funcionarios de Carabineros y ataques contra comisarías en algunas comunas de Santiago. El trabajo de la Comisión ha buscado abordar las causas de la crisis de legitimidad de Carabineros³; esto es la percepción generalizada de que muchos de quienes protestan piensan que Carabineros no es acreedor a su obediencia y deferencia, mientras la ciudadanía confía cada día menos en ellos⁴.

La crisis por la que atraviesa Carabineros de Chile se ha visto agudizada por un contexto caracterizado por la falta de transparencia y una excesiva autonomía institucional. Si bien es cierto que en el año 2005 se realizaron una serie de reformas constitucionales (ver Ley 20.050) tendientes reforzar la subordinación al poder civil por parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad, junto con el traspaso de dependencia del Ministerio de Defensa al de Interior y Seguridad Pública en 2011, lo cierto es que, en la práctica, no se ha traducido en mecanismos para ejercer un control efectivo de las políticas y estrategias desarrolladas por la policía uniformada. Asimismo, desde el ámbito civil existe un grave déficit de políticos y de funcionarios públicos especialistas en la materia –lo que ha impedido llevar a cabo exitosamente esta tarea–. Entre 2007 y 2018 el presupuesto de Carabineros de Chile aumentó a más del doble, sin que esto se viera reflejado en mejores índices de seguridad. La sucesión en el mando ha desplazado generaciones enteras, produciendo problemas de liderazgo y conducción por la falta de experiencia de mando de las nuevas autoridades.

En el último tiempo se han hecho públicos fraudes financieros, manipulación de pruebas, uso excesivo de la fuerza y ocultamiento de acciones policiales. El descenso en el nivel de aprobación de Carabineros por parte de la ciudadanía muestra peligrosos efectos en una fuerza pública que debe actuar por presencia. Una muestra de lo anterior puede observarse en los resultados desde el año 2015 a noviembre de 2019 en la encuesta CADEM donde se aprecia una significativa tendencia a la reducción de la aprobación de Carabineros (figura 1). Si observamos el índice de la Fundación Paz Ciudadana también queda en evidencia esta evolución (figura 2). En síntesis, ambos índices muestran una tendencia a la baja en la aprobación del trabajo realizado por Carabineros. Más aún, la Encuesta CEP (figura 3), realizada entre noviembre de 2019 y enero de 2020, muestra que la confianza en Carabineros ha disminuido consistentemente en los últimos 14 años, mostrando una de las caídas más abruptas entre todas las instituciones medidas en el período comprendido entre los años 2017 y 2019.

³ La legitimidad policial se define como la percepción pública (o de la misma policía) del derecho moral para ejercer el poder legal. Esto significa que, si bien la actividad policial puede ser legal, puede al mismo tiempo ser ilegítima a ojos de algunos (o la mayoría) de los ciudadanos (Bottoms & Tankebe, 2012).

⁴ Tal como se observa en la última encuesta CEP (2020).

Figura 1. EVOLUTIVO DE EVALUACIÓN DE FUERZAS DE ORDEN, CADEM, PLAZA PÚBLICA, DICIEMBRE 2019

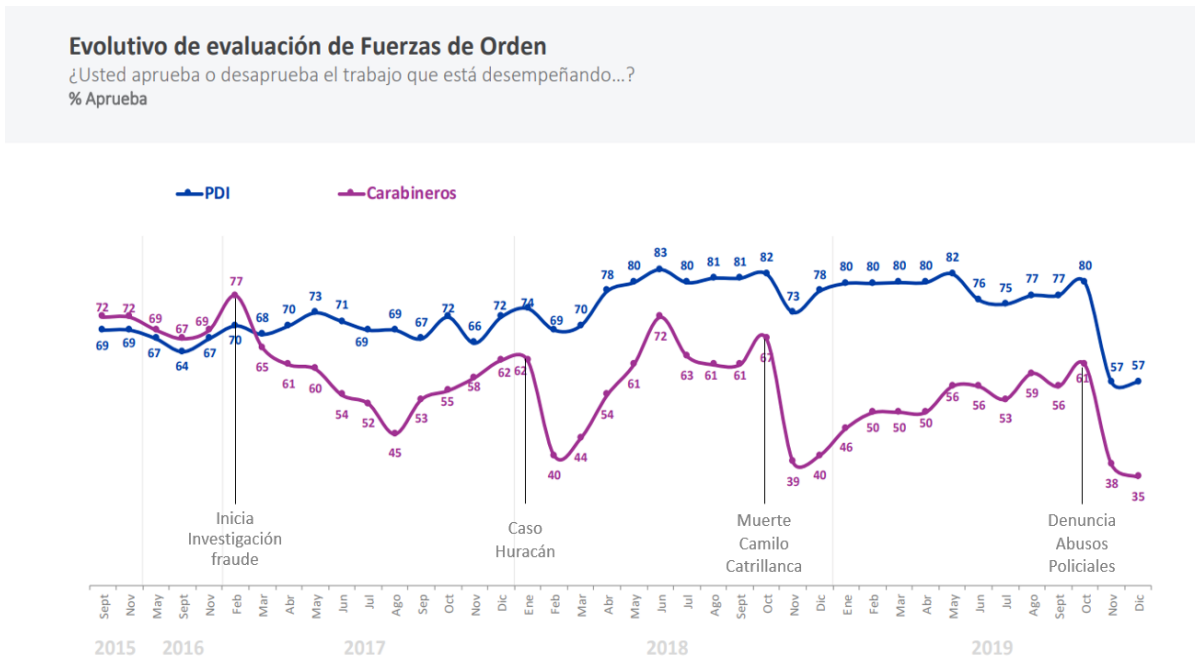


Figura 2. CONFLANZA EN INSTITUCIONES POLICIALES, INDICE PAZ CIUDADANA, OCTUBRE 2019

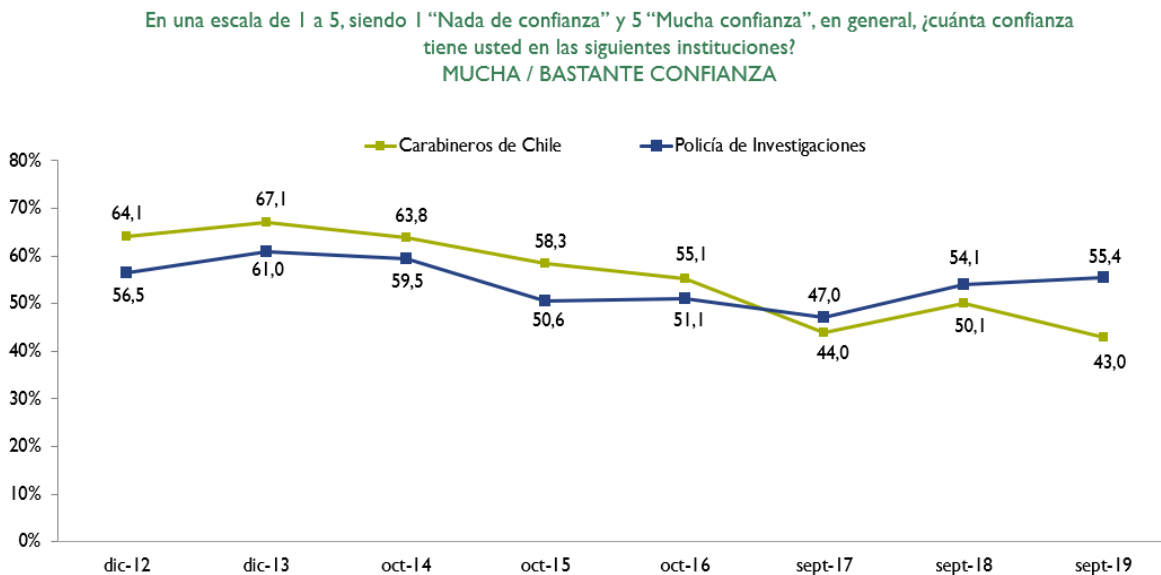
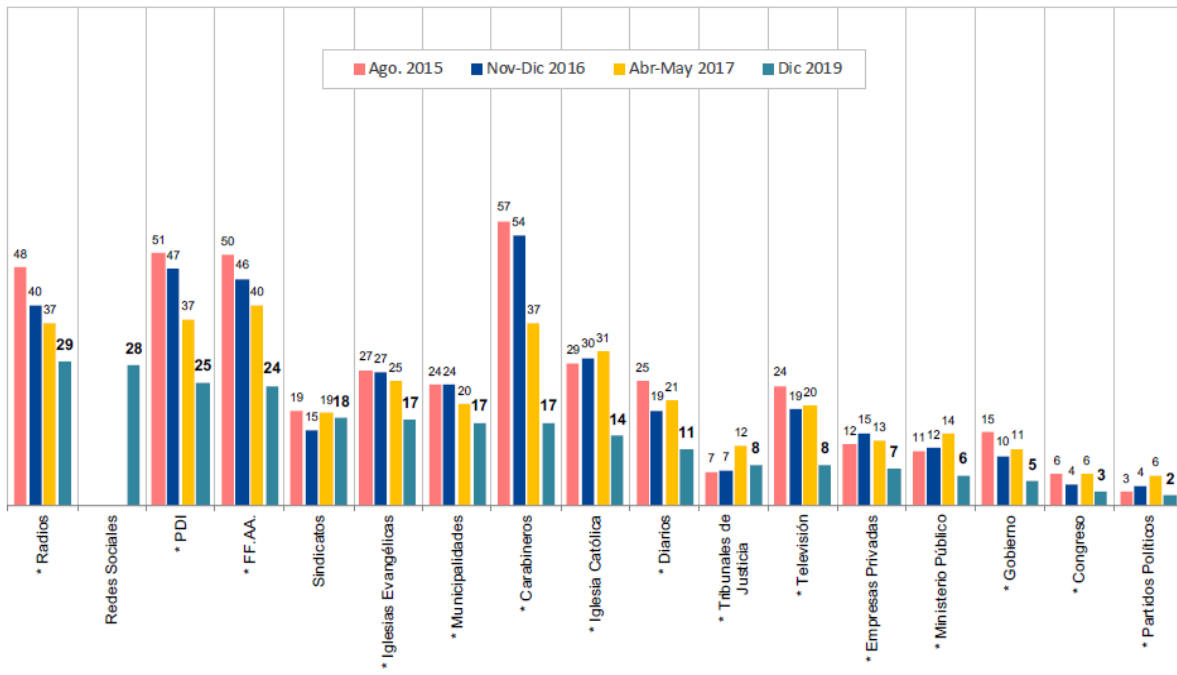


Figura 3. CONFLANZA EN LAS INSTITUCIONES, CEP 2020



* Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones de Abril-Mayo 2017 y Diciembre 2019.

FUENTE: CEP, ENCUESTAS NACIONALES.

Figura 4. SATISFACCIÓN CON EL ACTUAR DE CARABINEROS DE VÍCTIMAS QUE DENUNCIARON ROBOS, INDICE PAZ CIUDADANA, OCTUBRE 2019

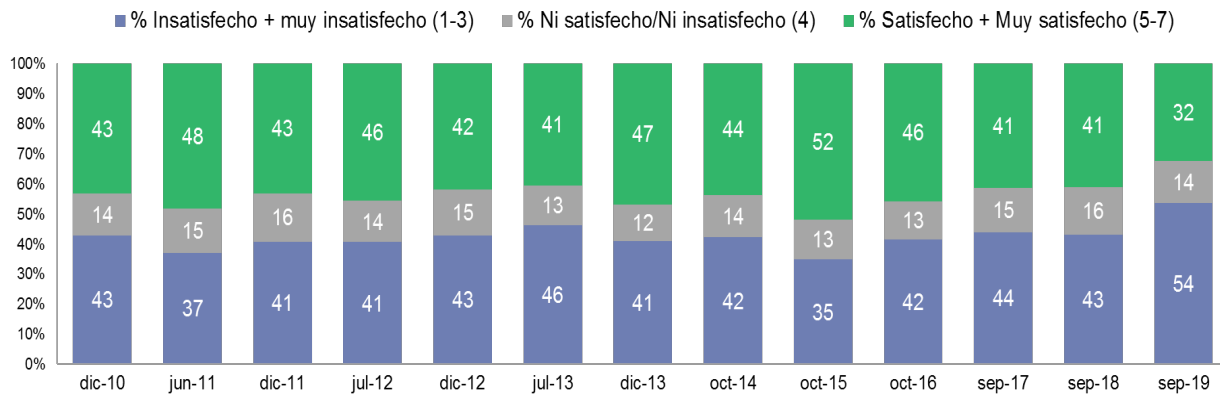
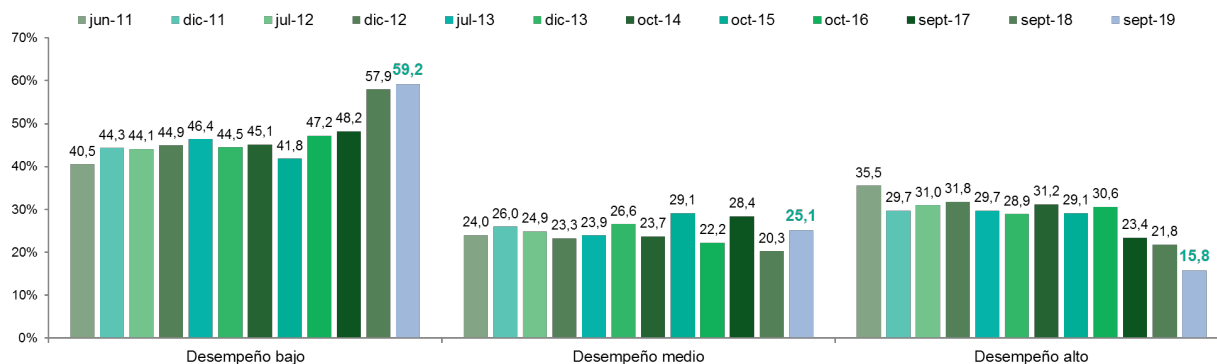


Figura 5. DESEMPEÑO POLICIAL, ÍNDICE PAZ CIUDADANA, OCTUBRE 2019



El actual contexto, que combina una baja en la evaluación del desempeño de Carabineros (Figuras 4 y 5), casos de corrupción y faltas a la probidad que se arrastran hace años, redunda en cuestionamientos graves sobre el actuar policial (lo cual quedó documentado en los informes sobre violaciones graves de DDHH de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Human Rights Watch y el Instituto Nacional de Derechos Humanos, etc.), que nos obliga a reflexionar sobre la policía que Chile necesita.

Una de las primeras cosas que salta a la vista es que la acción policial no puede reducirse a una secuencia de respuestas estandarizadas que rinden cuenta únicamente a un mando jerarquizado, cuyo efecto es que la policía uniformada no sea capaz de percibir las necesidades de la ciudadanía y adaptar sus respuestas y servicios a las características de las problemáticas que enfrenta en los territorios donde ocurren. En términos de adaptación a los tiempos, Carabineros también ha quedado rezagado en temas de género, sin lograr la plena incorporación de la mujer a la institución. Si bien, su ingreso data de 1962 y desde 1990 estudian los cursos de oficial graduado, hoy solo un 19% de quienes ingresan son mujeres y menos del 5% del Alto Mando está constituido por mujeres.

Por otra parte, la pérdida de legitimidad no se puede enfrentar solamente con la implementación de medidas puramente administrativas de corto plazo o bien, o mediante proyectos de ley. La pérdida de legitimidad corresponde a un proceso que ha sido constante pero que se ha agudizado en el último tiempo. La causa probablemente se encuentra, entre otras variables⁵, en la percepción que tiene la ciudadanía de la calidad deficiente del servicio policial (Índice FPC, 2019), así como en una cultura organizacional excesivamente burocrática que no favorece la innovación ni la cercanía con la ciudadanía. Los casos de corrupción, engaño y violaciones a los DDHH son los episodios que probablemente motivan el descenso en el aprecio ciudadano, pero reflejan problemas que se arrastran por años, lo que le da a la reforma un carácter urgente. Mientras antes se inicie este proceso junto a Carabineros, antes se generarán las condiciones para resolver las actuales deficiencias que aquejan a esta institución.

Una reforma a Carabineros se constituye en una necesidad urgente de nuestra sociedad, la que debe enfrentarse mediante políticas públicas integrales para recuperar la legitimidad que les

⁵ Tankebe (2013) describe seis dimensiones para entender la legitimidad policial: justicia procedimental, justicia distributiva, legalidad, efectividad policial, obligación de obedecer a la policía y cooperación con la policía

permita llevar a cabo su labor de forma eficiente, efectiva y con el respaldo de la ciudadanía. Tal reforma exige un esfuerzo mayor por parte del Estado en su conjunto e implica resolver una serie de problemas tales como la escasa información que se dispone de la institución, las múltiples funciones ajenas a la seguridad que cumple Carabineros y el limitado control presupuestario y de gestión tanto interno como externo. Por este motivo, el proceso de reforma que aquí se plantea es de largo plazo, de carácter incremental e involucrará modificaciones estructurales al sistema de seguridad en general.

IV. Propuesta de Reforma

Esta propuesta se estructura en torno a dos grandes ámbitos: la reforma a la institucionalidad política del Estado y la reforma a Carabineros. El primer ámbito tiene por objetivo dotar al aparato público del marco institucional y de las herramientas que se requieren para una adecuada conducción de la policía. El segundo busca articular la reforma a Carabineros en torno a ejes que nos parecen esenciales para llevar a cabo un cambio de esta envergadura: formación, especialización, carrera funcionaria, equidad y paridad de género, dotación y territorialidad, y probidad y transparencia.

1. Institucionalidad Política: Ministerio de Seguridad Pública

Carabineros de Chile es la institución con mayor despliegue territorial de todo el Estado, a la que le corresponde velar por el cumplimiento de la ley, y el desempeño de diversos roles, como la mantención del orden público y la convivencia ciudadana, la protección en el ejercicio de los DDHH por parte de la ciudadanía, la prevención e investigación del delito y otras infracciones a la ley, el servicio de necesidades públicas, la seguridad vial y el control de nuestras fronteras.

Considerando la interpretabilidad de la ley, la policía está en condiciones de desempeñar varios de estos roles con importantes grados de discrecionalidad. Por tal motivo, el ejercicio del uso proporcional de la fuerza debe ser legítimo y basado en cuatro elementos: la legalidad del actuar policial, la justicia distributiva, la justicia procedimental y la eficacia operativa. Del mismo modo, el actuar policial de todos los funcionarios debe sostenerse en estándares éticos que no se limiten a un código de ética, sino que a una cultura institucional que propicie el apego irrestricto a la ley y la vocación de servicio público. Para legitimar el poder de la institucionalidad policial y de sus funcionarios, se enumeran una serie de principios orientadores de la función y el ejercicio policial:

1. **Conducción política y control civil:** se aspira a contar con una policía moderna en democracia, cuyas estrategias de actividad policial se basen en evidencia científica, que cuente con un personal altamente profesionalizado, con conocimiento y apego irrestrictos a los DDHH, y responsable frente a la autoridad civil. Para ello, se requiere implementar altos estándares de transparencia y rendición de cuentas en relación con la ciudadanía, bajo criterios propios de una policía acorde con un Estado democrático cuyo fin último sea contribuir a la cohesión social mediante un trato justo e imparcial.
2. **Legitimidad policial:** se busca potenciar la percepción de la legitimidad y autoridad del actuar policial. En tanto la policía goce de legitimidad ciudadana, podrá alcanzar mayores grados de cumplimiento de la ley con una mayor cooperación de parte de la población.
3. **Derechos Humanos:** estos son garantías universales. Carabineros de Chile, en tanto servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, está obligado a conocer y aplicar las normas vigentes en esta materia. Por este motivo, es imperativo que Carabineros incorpore estas normas a sus reglamentos, procedimientos y currículo formativo.
4. **Ética:** con prescindencia del modelo policial que se implemente, éste debe dar cuenta de una institución sólida y confiable. Para ello, es necesario generar un cambio cultural en Carabineros, donde la ética sea el eje rector del actuar policial, que vaya más allá de elaborar un nuevo código ético, para que sea entendido y aplicado por todos los miembros de la institución. La ética policial debe ser intachable y debe demostrar el compromiso de sus funcionarios como servidores públicos.

En la actualidad, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ejerce dos grandes funciones: la primera es esencialmente política, actuando como jefe de gabinete del gobierno coordinando los diversos ministerios y el aparato territorial a través de las intendencias y gobernaciones; la segunda función es la coordinación de los temas de seguridad y orden público. Particularmente, ésta se ejerce a través de la Subsecretaría de Interior, la Subsecretaría de Prevención del Delito, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol⁶, las policías y la Oficina Nacional de Emergencias.

En la configuración actual, en la práctica, en épocas en las que no arrecian los problemas de orden público, el ministro de Interior típicamente ejerce como jefe de gabinete del gobierno y el subsecretario de Interior como ministro de Seguridad de facto. En tanto, la Subsecretaría de Prevención del Delito realiza labores enfocadas en el desarrollo de programas más que de apoyo en la conducción de la seguridad pública. Para ejecutar una reforma exitosa en Carabineros es necesario realizar una profunda transformación a la gobernanza política del sector de seguridad pública, particularmente respecto a la dirección y control civil que debe conducir a la institución policial. La transformación de la gobernanza política y el tránsito hacia una policía en democracia son desafíos que convocan tanto al Poder Ejecutivo como al Congreso.

En este marco, la Comisión propone la creación de un **Ministerio de Seguridad Pública** que permita separar a nivel ministerial las funciones de coordinación política de las funciones de seguridad⁷, cuya orgánica, presupuesto y atribuciones sean coherentes con el carácter transversal de las políticas de seguridad y su foco preventivo. Asimismo, debe contemplar dispositivos presupuestarios y administrativos para llevar a cabo políticas de Estado de carácter permanente.

Con independencia de las decisiones que se adopten a ese respecto, el papel que le corresponde a la autoridad política de la cual dependen las instituciones policiales requiere de sólidas capacidades que le permitan cumplir funciones en la administración, capacitación, apoyo técnico, regulación, monitoreo y evaluación de las tareas policiales. Para ello se requiere un marco normativo y cuadro institucional capaz de materializar la relación de subordinación de la policía respecto del poder civil. Esto significa, entre otros, la generación de dispositivos sólidos que transparenten y rindan cuentas del actuar policial, los cuales deben ser definidos. Lo anterior supone incorporar un sistema de evaluación por resultados sobre la gestión y actuación policial, que permita mejorar sus estándares de profesionalización, probidad y respeto por los DDHH. También la creación y perfeccionamiento de los sistemas de vigilancia y control, tanto externos como internos.

⁶ Es importante mencionar que, en países del mundo anglosajón, los servicios de rehabilitación del consumo de drogas y alcohol se encuentran radicados en el Ministerio de Salud y no de Interior, por lo que se sugiere que este punto pueda ser discutido más adelante si se opta por realizar modificaciones a la institucionalidad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

⁷ Entre las múltiples opiniones expresadas las últimas semanas puede verse: Espacio Público (2019), Propuestas para iniciar un proceso de reforma a Carabineros de Chile; Reforma al Ministerio del Interior www.pressreader.com/chile/la-tercera/20191223/281535112895972; Ricardo Montero Allende, Carabineros y control político www.theclinic.cl/2019/11/25/columna-de-ricardo-montero-allende-carabineros-y-control-politico/;

Edmundo Pérez Yoma y José Antonio Viera-Gallo, Carabineros: un debate oportuno. El Mercurio, 22 de diciembre de 2019, p. A2, (también en www.nuevopoder.cl/carabineros-un-debate-oportuno/); Reforma al Ministerio del Interior, La Tercera, 22 de diciembre de 2019, en www.latercera.com/opinion/noticia/reforma-al-ministerio-del-interior/948876/; Fuenzalida (RN) propone crear Ministerio de Seguridad Pública, La Tercera 30 de diciembre de 2018 en www.latercera.com/politica/noticia/fuenzalida-rn-propone-crear-ministerio-seguridad-publica/466014/

De este modo, el Ministerio de Seguridad Pública deberá contar con una estructura técnica integrada por un equipo que pueda acceder a una carrera funcionaria que le dé un carácter permanente con las competencias profesionales y recursos para el cumplimiento adecuado de sus funciones fiscalizadoras. En este sentido, proponemos lo siguiente:

- Implementar las políticas de seguridad ciudadana a través de las instituciones policiales de su dependencia;
- Desarrollar estrategias y acciones transversales conjuntas para la prevención y control del delito y la violencia;
- Coordinar a las policías y los servicios relacionados en la implementación de las estrategias gubernamentales en materia reducción del delito y el temor;
- Fortalecer el resguardo, eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos públicos;
- Desarrollar e implementar una concepción amplia y multidimensional del desempeño policial acompañado de una medición sólida de los indicadores policiales y, en general, una mayor transparencia institucional y rendición de cuentas;
- La autoridad política debe ser responsable de velar por el cumplimiento de los protocolos de uso de la fuerza de acuerdo con los estándares legales vigentes;
- Se requiere de un rol activo del Congreso Nacional. Para ello, se deben ampliar sus atribuciones de fiscalización en materia presupuestaria y de evaluación policial.
- Asociar la elaboración de nuevos protocolos, reglamentos y normativa interna de trabajo de las policías a planes y programas de implementación y capacitación en su aplicación antes y durante de su puesta en marcha;
- El Ministerio de Seguridad Pública debe ser responsable de velar por el correcto cumplimiento de los protocolos de uso de la fuerza de acuerdo con los estándares legales vigentes, asegurando mecanismos eficaces para realizar las observaciones y recomendaciones pertinentes y asegurar su cumplimiento;
- Generar protocolos estrictos de entrega de información que facilite el trabajo del Instituto Nacional de Derechos Humanos;
- Elaboración un informe anual sobre actuaciones policiales y DDHH, auditables por organismos externos especializados;
- Generar un sistema de intervención focalizado de las unidades policiales y comisarías que presentan resultados deficientes en sus indicadores de gestión y rendimiento en sus actividades de prevención e investigación de delitos, así como aquellas que registren denuncias de abuso policial y violación de derechos humanos;
- Potenciar la carrera funcionaria al interior del nuevo Ministerio de Seguridad Pública, incentivando el desarrollo profesional, capacitación permanente y su integración por personas de perfil técnico, velando por formación de una masa crítica de especialistas en temas de seguridad⁸;
- Dotar a las policías de una formación inicial y continua que promueva la especialización profesional interna, acorde a las necesidades de la institución y del país;

⁸ En este sentido, se sugiere que, desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile, se priorice el estudio de las violencias, la criminalidad y el rol policial. De esta manera se busca generar espacios al interior de proyectos en desarrollo que podrían propiciar sinergias en procesos de investigación en temáticas institucionales. Para esto, se propone que el ministerio responsable defina un área destinada a concentrar, evaluar y aprobar los múltiples estudios e investigaciones que de forma cotidiana contratan ambas instituciones policiales y el mismo Ministerio para asegurar la disponibilidad pública, así como su costo/efectividad.

- Fortalecer y consolidar la formación en DDHH en todas las etapas formativas; y,
- Dotar a Carabineros de una planta civil de profesionales suficiente para cumplir los fines de una policía como la que se propone.

2. Reforma a Carabineros

La Ley Orgánica de Carabineros define a la institución como una “policía técnica y de carácter militar”. Este enfoque ha favorecido una cultura organizacional hermética, resistente al cambio, proclive a la falta de control y a la evaluación externa. En este sentido, para poder tener una policía más permeable a su entorno social y menos resistente al cambio, proponemos avanzar hacia un modelo de policía de tipo civil, de carácter jerárquico, no deliberante, con una estructura de mando con autonomía suficiente para el eficiente ejercicio de sus labores operativas, de ascenso por mérito, altamente profesionalizada, cuya legitimidad se sustente en las evaluaciones y controles externos.

Ejes de la reforma a Carabineros

a) Formación

El funcionario policial es el único agente del Estado que detenta el poder de coacción frente a los ciudadanos. Por ello, se deben asegurar los mecanismos para que éste sea ejercido de forma efectiva, proporcional, responsable y legal. Los mecanismos centrales para ello son la formación inicial y educación continua, puesto que la efectividad y eficiencia de las policías dependen en gran medida de la capacidad profesional de sus funcionarios, más que de su dotación, como se suele creer.

Por su parte, la legitimidad de Carabineros está relacionada también con sus grados de profesionalización. La formación inicial y continua de Carabineros no sólo se limita a la comprensión de su rol, sino a cómo éste debe ser ejercido dentro del marco legal, comprometiendo a los funcionarios policiales con estándares éticos y el control civil.

En consecuencia, proponemos que la formación de Carabineros se organice a partir de cuatro ámbitos: gestión del sistema educacional; procesos formativos; estrategias formativas; y, contenidos formativos, reformulándolos a la luz de los procesos de ingreso y selección en los distintos planteles de Carabineros, para evitar que se favorezcan discriminaciones arbitrarias⁹.

- **Gestión del sistema educacional:** Un trabajo sistemático de implementación de estrategias de monitoreo y evaluación que equilibre los niveles de formación, infraestructura, reconocimiento y acreditación de los seis planteles educativos de Carabineros de Chile¹⁰.
Proponemos:

- ☑ Diseñar un plan estratégico educativo por competencias que considere perfiles de ingreso/egreso, contenidos, modelo pedagógico, planes de monitoreo e indicadores, etc., de todos los planteles para que el proceso educativo sea coherente con la función policial;

⁹ Un ejemplo de este tipo de discriminación es el hecho que el Reglamento Disciplinario establece que a mayor jerarquía menor es el número de días máximo al que puede someterse un oficial a la sanción de arresto.

¹⁰ Escuela de Carabineros (ESCAR); Escuela de Formación de Carabineros (ESFOCAR), Academia de Ciencias Policiales (ACIPOL), Escuela de Suboficiales, Escuela de Especialidades y la Centro de Perfeccionamiento de Carabineros (CENPECAR).

- ☒ Diseñar un plan de monitoreo y evaluación integral y sistemática de las actividades, procesos y gestión del sistema educativo;
- ☒ Integrar a profesionales civiles especializados en educación y docencia;
- ☒ Cambios normativos para el reconocimiento y acreditación de todos los planteles; y,
- ☒ Potenciar el sistema de formación continua para que se constituya en el pilar de la especialización y carrera policial.

- **Procesos formativos:** existen dos grandes desafíos, reclutamiento y tiempos de formación. Proponemos:

- ☒ Implementar nuevas estrategias de reclutamiento para lograr perfiles adecuados de los postulantes;
- ☒ Prolongar la formación inicial para los alumnos carabineros en al menos cuatro semestres; y
- ☒ Fomentar el desarrollo de las carreras funcionaria en base a la especialización y en sintonía con las necesidades del país.

- **Estrategias formativas:** Las estrategias formativas de Carabineros presentan cuatro nudos críticos transversales a sus planteles: i) Escaso uso de metodologías pedagógicas; ii) Déficit de actividades prácticas que apoyen las clases lectivas; iii) Dificultades para el aprendizaje autodirigido; y iv) Ausencia de una planta docente policial y civil. Proponemos:

- ☒ Implementar un sistema interno y externo que monitoree los estándares de aprendizaje;
- ☒ Diseñar modelos pedagógicos que vinculen el área curricular a aspectos técnicos y el desarrollo de habilidades y competencias; metodologías didácticas; objetivos de aprendizaje; y un modelo de competencias institucionales;
- ☒ Realizar un diagnóstico sobre las competencias necesarias para cada fase de carrera; y
- ☒ Generar una planta docente policial y civil, en base a un proceso de selección por competencias, a jornada completa, que realice investigación, tutorías y elaboración de planes de estudio.

- **Contenidos:** uno de los grandes problemas de la formación actual de Carabineros es la carga de sus mallas de formación inicial, la que se vincula con problemas de coherencia, repetición, pertinencia, calidad y ausencia de contenidos. Sugerimos:

- ☒ Descomprimir la malla revisando sus actuales contenidos, eliminando repeticiones e impartiendo cursos de acuerdo con las necesidades del desarrollo de carrera;
- ☒ Evaluar los contenidos de formación inicial y continua en relación con las competencias requeridas en cada una de las fases de la carrera; y
- ☒ Entregar debida importancia al desarrollo de la participación y el pensamiento crítico en las clases lectivas.

b) Especialización

Carabineros cumple hoy una multiplicidad de funciones que dificultan definir con claridad la carga de trabajo del personal. Planteamos evaluar el carácter polivalente de Carabineros para favorecer la especialización en sus funciones prioritarias. Para ello, es fundamental contar con una policía con funciones constitucionales y legales más acotadas, y con personal profesional calificado y especializado. Como un primer esfuerzo en esta dirección, proponemos identificar las funciones principales que Carabineros debiera realizar, priorizando:

- **Prevención del delito:** capacidad que tiene la policía de anticiparse a los fenómenos de violencia y delincuencia que afectan la seguridad de las personas, para elaborar respuestas que van más allá de la mera reacción al delito, coordinando soluciones con distintos actores abordando los factores de riesgo que inciden en su ocurrencia¹¹;
- **Orden público:** la gestión del orden público debe respetar de manera irrestricta los DDHH. Se requiere revisar la experiencia comparada para mejorar sustantivamente la actuación policial en el resguardo de las personas que ejercen su derecho a manifestarse y focalizarse en la prevención y el abordaje de las situaciones de violencia;
- **Investigación criminal residual:** La naturaleza de las funciones preventivas de Carabineros exige el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias para hacerse cargo de la recopilación inicial de antecedentes en situaciones de flagrancia.
- **Inteligencia:** se requiere de un modelo para generar análisis efectivo de la información, que facilite la integración de sus componentes con el desarrollo estratégico de la gestión de riesgos;
- **Tránsito y seguridad vial:** se sugiere una estructura especializada que aborde estratégicamente ambas dimensiones;
- **Fronteras:** es necesario el resguardo de los límites para mejorar la gestión de las amenazas que pudieran afectar la soberanía del Estado; y,
- **Emergencias:** se sugiere implementar un sistema único de emergencias bajo la conducción de la autoridad civil que permita derivar exclusivamente los problemas policiales a Carabineros para poder elaborar una respuesta policial eficiente y diferenciada.

Para poder realizar un trabajo eficiente, proponemos que Carabineros prescinda de aquellas funciones accesorias administrativas y operativas, tales como notificaciones, denuncios, determinación de estándares y fiscalización de seguridad privada, resguardo de eventos privados u organizados por distintas entidades públicas, las cuales no se relacionan con sus funciones principales y pueden ser efectuados por otras agencias estatales o privadas adaptadas para tales efectos. Asimismo, para optimizar los recursos existentes, se debe incorporar tecnología utilizada en otros países para facilitar la ejecución de ciertas tareas, tales como obtención de evidencia para apoyar la persecución penal, apoyo a la vigilancia y control de la seguridad vial, entre otras.

c) Carrera funcionaria

La actual carrera funcionaria de Carabineros permite que a los 20 años de servicio, los funcionarios policiales puedan acogerse a retiro con los beneficios que les corresponden. Sin embargo, a la luz de la experiencia comparada, 20 años es una carrera breve, que genera problemas, como la fuga de capital humano valioso. Por otra parte, el desarrollo de la carrera funcionaria está definida por el ingreso del personal y su antigüedad. Lo anterior genera pocos incentivos para la formación y capacitación continua del personal e impide el ascenso por mérito. Por lo anterior, proponemos:

¹¹ En la actualidad existe consenso respecto a la necesaria especialización de Carabineros en materia de prevención y de la PDI en materia investigativa. Así quedó establecido en el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública de julio de 2018 (Capítulo I, propuestas n° 1 a 3). Esto luego se reflejó en un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo el 12 de junio de 2019 (Boletín N° 12.699-07), actualmente en primer trámite constitucional. No obstante, el proyecto de ley no propone cambios significativos en la situación actual. En efecto, la especialización preferente se limita a una aspiración programática, sin que se propongan modificaciones que alteren significativamente el actual sistema. Asimismo, el proyecto tampoco se hace cargo de la especialización de otras funciones que excedan el eje prevención/investigación.

- Diseñar un nuevo sistema de incentivos para fomentar el aumento de los años de servicio y revisar la experiencia comparada para determinar la cantidad optima de años para poder optar al retiro. El objetivo de esta propuesta es optimizar el capital humano con experiencia y propiciar el uso cabal del personal experimentado.
- Permitir el ingreso externo de profesionales en distintos estadios de la carrera funcionaria, adecuando su rango al perfil profesional que corresponda, sometiénndose a programas de formación especializados y a exámenes de admisión que abarquen distintas áreas, tales como conocimientos específicos según especialidad, elementos de práctica profesional para suplir la falta de experiencia, exámenes psicológicos y adiestramiento para el manejo de situaciones de especial complejidad.
- Establecer un sistema de reclutamiento de múltiples entradas, en el que el ascenso se realice de acuerdo con el mérito, es decir, en relación con grados crecientes de especialización acreditados y el desempeño profesional.

d) Equidad y paridad de género

El ingreso de mujeres a Carabineros en ambos escalafones es de larga data. Sin embargo, el porcentaje de mujeres que ingresa a la institución no ha superado el 19%, justificándose las restricciones para el aumento del ingreso de mujeres en problemas de infraestructura. Es necesario tener en cuenta las numerosas ventajas que importa la incorporación y retención de mujeres en instituciones encargadas de aplicar la ley. Diversas investigaciones han demostrado que las mujeres policías son tan competentes como sus pares hombres, y que destacan en ciertas esferas de desempeño, tales como sus mayores habilidades comunicacionales, sus aptitudes para generar confianza y cooperación. Al mismo tiempo, las mujeres policías son menos propensas a usar la fuerza excesiva y tienden a implementar servicios policiales orientados a la comunidad. En materias propias de género, se ha demostrado que una mayor cantidad de oficiales mujeres aumenta las denuncias de violencia de género, mejora las respuestas de la policía frente a este tipo de casos y reduce los problemas de discriminación sexual. Tanto la experiencia como la investigación demuestran que la contratación y retención de mujeres en instituciones policiales genera beneficios, no sólo para las mujeres policías, sino que también para sus pares masculinos, la institución y las comunidades en las que se desempeñan. Por lo tanto, proponemos:

- Un sistema de ingreso que promueva la incorporación equitativa de hombres y mujeres en todos los planteles educativos de la institución;
- Un sistema de desarrollo de carrera que asegure a las mujeres acceder en iguales condiciones a los altos grados de Carabineros;
- Normas y estándares de protección a la maternidad, cuyo ejercicio no conlleve consecuencias arbitrarias fundadas en razones de género; y,
- Crear una Dirección de Género o unidad permanente al interior de Carabineros que incorpore una perspectiva de género y asegure que esta visión sea una parte integral de todas las prácticas y lineamientos de la institución, para lo cual sugerimos contar con la colaboración del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.

e) Dotación y territorialidad

Carabineros cuenta con criterios propios para la asignación de su dotación, que consideran elementos como población territorial, concentración de denuncias delictuales, tipos de delitos

prevalentes y problemas de vulnerabilidad social, entre otros. Sin embargo, tanto la asignación como los mecanismos de evaluación son desconocidos. Esta información es de carácter reservado no sólo para la ciudadanía, sino que también para las autoridades locales, lo que dificulta el trabajo coordinado en materia de seguridad. Aún con esa falta de información, se evidencian diferencias significativas en recursos humanos y materiales entre unidades policiales de distintas comunas¹², generando en muchos casos, una cobertura insuficiente.

Por este motivo, somos partidarios de evaluar los criterios de dotación policial, a fin de que estos sean el resultado de un trabajo en conjunto con las autoridades locales, lo que mejorará la transparencia y efectividad en la asignación de recursos policiales a este nivel. En efecto, los territorios (barrios, municipios y ciudad) son espacios en donde la demanda de seguridad y percepción de inseguridad se experimentan de forma diferente. Los tiempos y las modalidades de intervención también debieran serlo, según el tipo de barrio, en función de sus riesgos y sus niveles de vulnerabilidad.

Los últimos 15 años muestran que varios municipios trabajan de facto con fórmulas de “seguridad ciudadana” que esconden una policía municipal disfrazada y, a menudo, como sustituto total o parcial de Carabineros. No es solo un problema de recursos financieros, sino que el reflejo de fallas estructurales y organizativas de Carabineros. A pesar de tener un plan de intervención en territorios conocido como Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, Carabineros no ha logrado adecuar la institución a las exigencias de este programa, alcanzando limitados logros y una pobre interacción con la ciudadanía¹³. La presencia de agentes del Modelo de Integración Carabineros Comunidad (MICC), que constituye un paso adelante, es limitado en términos de recursos humanos y sus agentes carecen de una formación permanente al trabajo de proximidad y, por razones institucionales, de la posibilidad de intervenir en los territorios en forma efectiva para respaldar la acción preventiva¹⁴. Junto a ello, cabe fortalecer la relevancia que tienen estos equipos comunitarios dentro de la organización policial. Estudios nacionales muestran (PUC, 2012; 2015; Luneke, 2018) el bajo reconocimiento que reciben los funcionarios que se desempeñan en este tipo de tareas. Por lo anterior, proponemos:

- Perfeccionar los mecanismos de articulación del trabajo de Carabineros con las autoridades locales, con el objetivo de coproducir seguridad a partir de una estructura de mando descentralizada a nivel local;
- Rendir cuentas a la ciudadanía local en base a indicadores y criterios de evaluación objetivos;
- Construir en los territorios redes duraderas con diferentes actores del territorio, para elaborar estrategias de prevención y competencias en planes de mediación comunitaria para la regulación de conflictos locales; y
- Evaluar los radios de coberturas de sistemas de patrullajes preventivos, de organización de unidades territoriales, y los usos de tiempo que las policías destinan a tareas fiscalizadoras.

¹² A nivel comunal, el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva define un sistema de asignación de recursos humanos y materiales a las comisarías mediante el sistema de Unidades de Vigilancia Equivalentes (UVE), que define el número de unidades requeridas por cuadrantes para responder a las demandas operativas del sector.

¹³ Por ejemplo, una evaluación longitudinal entre los años 2006 y 2011 realizada por Fundación Paz Ciudadana mostró que no existe evidencia empírica que sustente la implementación del Plan Cuadrante, ya que no fue posible establecer asociaciones con la disminución o aumento de los delitos, ni tampoco con la percepción de seguridad por parte de la ciudadanía.

¹⁴ Lo anterior plantea una discusión que se encuentra fuera de los alcances de este documento, pero que es necesario tener en consideración. A saber, el rol que les cabrá a los futuros gobernadores regionales en 2020.

f) Probidad y Transparencia

Junto con el rol que le cabe al poder político en el desarrollo y consolidación de una policía moderna y legítima, Carabineros -como toda institución estatal- debe regirse y dar cumplimiento a los principios de probidad y transparencia. Esto significa que tanto los mandos como el personal permanente deben ser responsables de sus acciones frente a la institución, el poder político (Ejecutivo y Congreso Nacional) y la ciudadanía, lo que en la literatura internacional se conoce como rendición de cuentas o *accountability*, que supone un efectivo control sobre la gestión policial. Asimismo, debe reforzarse el propio control interno de la institución policial (autocontrol)¹⁵.

Sobre esta base, se aspira a contar con una arquitectura institucional que comprenda estos aspectos en distintos niveles, los que agruparemos en cuatro ámbitos: i) Deberes generales de transparencia y rendición de cuentas; ii) Autocontrol policial; iii) Control de la sociedad civil; y iv) Sistema de evaluación independiente.

i. Deberes generales de transparencia y rendición de cuentas

La necesidad y factibilidad de contar con un mecanismo eficiente de supervisión del trabajo de las policías supone la existencia de un marco regulatorio que facilite: un ejercicio fructífero de rendición de cuentas periódicas de las autoridades policiales; la disponibilidad de información sobre su labor; y la existencia de canales de comunicación que permitan el escrutinio en distintos niveles de la autoridad civil y la sociedad en general. Los alcances de estos deberes no pueden ser definidos autónomamente por Carabineros, sino por el ordenamiento jurídico vigente, a través de las necesidades establecidas por el poder político y considerando los requerimientos de la ciudadanía. En este contexto, se propone:

- Hacer de la transparencia activa la regla general, limitando la información secreta o reservada a casos excepcionales, según lo dispuesto por la ley, particularmente la 20.285, sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado;
- Garantizar la plena aplicación y el cumplimiento por parte de Carabineros de la Ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, y la Ley N°20.880 sobre probidad de la función pública y prevención de los conflictos de intereses;
- Incrementar los estándares de producción y publicación de estadísticas y cifras de desempeño de Carabineros. Los indicadores generados deben ser permanentes en el tiempo, verificables, regularmente evaluados, perfeccionados, públicos y contener las respectivas definiciones oficiales;
- Reformar el artículo 436 del Código de Justicia Militar, eliminando el carácter secreto de las plantas o dotaciones de Carabineros y de sus planes de operación y servicio, estableciéndose reserva sólo para información que ponga en riesgo la seguridad institucional, en base a antecedentes concretos. Esa reserva, en todo caso, nunca debiera incluir a las autoridades encargadas de su control y supervisión;

¹⁵ Cabe señalar que se trata de una materia en la que el proyecto de ley en actual tramitación en el Senado (Boletín 12.250-25) presenta algunos avances, por lo que en este documento mencionaremos acciones en cuatro ámbitos no cubiertos o que van más allá de las propuestas contenidas en el proyecto.

- Rediseñar los mecanismos de prevención de conflictos de intereses y fortalecer los procedimientos de compras, adquisiciones y en general de manejo de recursos; y
- Velar por la aplicación eficaz de la nueva ley sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados.

ii. Autocontrol policial

El control interno de las faltas o delitos cometidos por policías en ejercicio de sus funciones es fundamental. Ello, porque las investigaciones que realicen órganos externos dependerán en gran medida de la información recopilada por las unidades encargadas de esa función al interior de las policías. En ese sentido, la información con que cuenten las instituciones externas dependerá de la cooperación institucional que entregue la misma policía.

Las funciones de control interno deben radicarse en un servicio especializado en la propia institución que permita el ascenso a responsabilidades y funciones superiores, la especialización profesionalización y estabilidad de los funcionarios que trabajen en él, lo cual junto con permitir mejores estándares de control también opera como incentivo para quienes desempeñen funciones en este tipo de órganos. Una policía moderna en democracia debe contar con mecanismos internos de control que permitan detectar irregularidades y corregirlas tempranamente. Esto supone una revisión profunda de todos los mecanismos de auditoría y control existentes. En esta dirección, se propone:

- Crear una Dirección de Asuntos Internos con atribuciones para realizar investigaciones complejas, integrales y multidimensionales sobre todas las áreas del desempeño policial, incluida la mala conducta. Dicha Dirección debe tener un carácter especializado, profesional y autónomo del mando, así como un sistema efectivo que permita acoger y procesar los reclamos ciudadanos por abusos policiales;
- Implementar un sistema y procedimiento efectivo para el conocimiento y resolución de reclamos de la ciudadanía por abusos y excesos en el cumplimiento de las funciones policiales. El nuevo sistema debe definir con mayor precisión las infracciones que considera, asegurando la publicidad de los procedimientos, el estado de avance y los resultados, entre otros aspectos¹⁶;
- La policía debe dar publicidad a toda la información que dé cuenta de los protocolos de uso de la fuerza y sus evaluaciones, a fin de que estos sean escrutables por la ciudadanía;
- Modernizar el control jurídico interno¹⁷ que Carabineros realiza de sus actos, a fin de que las investigaciones administrativas que se instruyan a sus funcionarios cumplan estándares que garanticen resultados que, en lo sustantivo, no difieran desproporcionadamente con aquello que puedan resolver los tribunales ordinarios de justicia en la investigación y resolución de los mismos hechos, tal como ha sucedido en casos de sumarios a Carabineros que han cometido faltas disciplinarias y delitos en el ejercicio de sus funciones¹⁸. Con ese fin, las

¹⁶ Esto supone revisar los Decretos Supremos N°118 del Ministerio de Defensa de 1982 y N°900 del Ministerio del Interior de 1967, además de incluir los principios generales en la Ley Orgánica

¹⁷ Sin perjuicio de las necesidades de contar con mecanismos formales de control interno, estos son insuficientes sin una cultura institucional y una formación que la acompañe que promueva los principios y valores del funcionamiento democrático de las instituciones públicas, que se traduzca en estándares de probidad y transparencia inherentes a la función policial.

¹⁸ Es ilustrativo el caso del mayor de Carabineros que luego de ser absuelto por el sumario interno de la institución fue condenado por el Cuarto Tribunal Oral en lo Penal de Santiago, por los mismos hechos, a 17 años de cárcel (www.latercera.com/nacional/noticia/condenan-22-anos-carcel-al-paco-nazi-tortura-apremios-ilegitimos-falsificacion-instrumento-publico/823904/). En el mismo sentido se encuentra el caso en que, por los mismos

investigaciones internas deben ser transparentes, oportunas y contar con las garantías de todo debido proceso, además de encontrarse a cargo de funcionarios profesionales y especializados; y

- Se propone una revisión y actualización del contenido y aplicación que Carabineros realiza tanto de su Reglamento de Disciplina como de su Reglamento de Sumarios Administrativos, así como de la permanencia y distribución de los profesionales a cargo de estas funciones. Sugerimos que para la revisión de estos reglamentos y su aplicación Carabineros cuente con la colaboración de la Contraloría General de la República y del ministerio responsable de la seguridad pública.

iii. Participación de la sociedad civil en el control

El control del funcionamiento de una policía en una sociedad democrática y los deberes de rendición de cuentas no pueden quedar limitados sólo a la autoridad civil, sino que también deben incluir a la comunidad en general. En este contexto proponemos:

- Al alero de la Ley N°20.500 de participación ciudadana y Ley N°20.965 de Consejos Comunales Pública, se debe incorporar representantes de organizaciones de la sociedad civil relevantes en las propuestas de diseño, especialmente en las etapas de diagnóstico, legitimización social y rendición de estados avance del Plan Estratégico de Desarrollo Policial (PEDP)¹⁹. Dicha participación podrá asegurarse con la creación de una comisión de la sociedad civil que refleje adecuadamente las orientaciones del despliegue operativo y las estrategias focalizadas en territorios y grupos en riesgo debidamente insertas en la política institucional de desarrollo de Carabineros de Chile²⁰.

iv. Sistema de evaluación independiente

Para la efectividad y aproximación sistémica del control policial es fundamental contar con una visión externa e imparcial (estatal o de carácter mixta) que garantice el correcto funcionamiento interno de la institución. Dentro de las funciones de este órgano externo se debe considerar un monitoreo y evaluación permanente en materia presupuestaria, financiera y de la prestación de servicios policiales. Para estos efectos sugerimos:

- Crear en el Ministerio de Seguridad Pública una unidad encargada de realizar un seguimiento sistemático a los procedimientos de investigación interna²¹;
- Incorporar un plan de evaluación externa de diseño y resultados de cada programa de acción de Carabineros, especialmente en aquellos que impliquen recursos institucionales. El resultado de las evaluaciones deberá ser público y servir de base para la toma de decisiones en cuanto a las modificaciones, mejoras, continuidad o cierre de los programas.

hechos, la investigación administrativa de Carabineros desechó una acusación que la Segunda Sala de la Corte Suprema acogió unánimemente tras la presentación de un recurso de amparo (www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2017/6-violencia%20policial.pdf, pp. 321 y 322).

¹⁹ La elaboración del PEDP ha sido propuesta en el contexto del proyecto de ley en actual discusión en el Senado (Boletín 12.250-25).

²⁰ Ley 20.965 que modifica la ley orgánica constitucional de municipalidades.

²¹ Un ejemplo de aquello es el modelo de Inglaterra y Gales: www.policeconduct.gov.uk/who-we-are.

V. Gestión del cambio y monitoreo de la reforma a Carabineros

La reforma de una institución es un ejercicio altamente complejo que no se limita a la redefinición de procesos o a la implementación de nuevas tecnologías, sino que requiere de profundos cambios culturales. Debido a sus características naturales, la alta jerarquización de su estructura, su cultura corporativista y la fuerte inercia en la manera de hacer las cosas, los cambios en las instituciones policiales suelen encontrar aún más resistencia. Estas condiciones hacen necesario establecer una estrategia para el cambio, que debe considerar tanto la institucionalidad apropiada para llevarlo adelante como la gestión de todo el proceso de transformación. Bajo esta perspectiva, proponemos considerar los siguientes aspectos:

1. **Diseñar una reforma con Carabineros:** diseñar un proceso de cambio institucional con la participación de la organización a reformar permite disponer de información fundamental para hacer un correcto diagnóstico de la situación inicial. Asimismo, permite conocer experiencias previas que pueden haberse emprendido –con o sin éxito– para conocer los factores que desencadenaron ese resultado. Más importante aún, permitirá generar la adhesión de Carabineros a los objetivos de la reforma y, por lo tanto, hacerlos parte de ésta.
2. **Asegurar la continuidad del proceso de reforma en el mediano y largo plazo:** la reforma a una institución policial es un proceso que tarda años, incluso décadas. Por lo anterior, es necesario generar mecanismos que sostengan y mantengan vigente el objetivo de reforma, otorgando flexibilidad para hacer los ajustes necesarios durante el proceso y permitan que subsista frente a cambios de gobierno. Para sortear exitosamente estos desafíos, se sugiere la conformación de un Consejo Asesor Permanente del ministro del Interior y Seguridad Pública, que tenga representación política transversal e integrantes con fuerte conocimiento técnico, y que sesione periódicamente a fin de monitorear los avances de la reforma, proponiendo al Ejecutivo las correcciones necesarias.
3. **Crear una “Unidad Coordinadora de la Reforma a Carabineros”²²:** El proceso de reforma requerirá de diagnósticos acabados, de la formulación de medidas en diferentes ámbitos, del diseño de un plan de implementación de corto, mediano y largo plazo, y de una capacidad de monitoreo y control de sus avances. Es decir, de un esfuerzo de conducción intenso que requerirá la instalación de una unidad coordinadora de la reforma con altas atribuciones y capacidad de toma de decisiones. Esta debería considerar al menos:
 - **Secretario/a Ejecutivo/a:** que dirija la unidad coordinadora apoyando, impulsando y monitoreando el plan de trabajo de implementación del proceso de reforma policial y velando por el cumplimiento de las tareas técnicas, políticas y administrativas definidas.
 - **Área de Planificación Estratégica:** que elabore el plan de implementación de la reforma, que verifique la coherencia de éste con los planes estratégicos y de operación de las policías y monitoree su cumplimiento.
 - **Área de Estudios:** que determine las brechas de conocimiento e información que es necesario sortear para el correcto diseño e implementación de la reforma, elabore bases de licitación y actúe de contraparte de las entidades que desarrollen los estudios, sin perjuicio de la capacidad de ejecutar estudios propios.

²² Durante el proceso de reforma debe existir la capacidad de dirección de ésta en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública o del propuesto Ministerio de Seguridad Pública.

- **Área de Comunicaciones:** Que establezca las necesidades de comunicación internas (en las policías, el nuevo Ministerio de Seguridad, con el Ministerio Público, etc.) y hacia la ciudadanía, diseñe la estrategia comunicacional para cada necesidad y elabore los productos de comunicación pertinentes.
 - **Área Jurídica:** Para identificar los instrumentos a través de los cuales se debe materializar la reforma (leyes, reglamentos, decretos, protocolos, manuales operativos, etc.), elaborar su contenido o modificaciones, junto con realizar seguimiento legislativo y de avances en general.
4. **Considerar los siguientes componentes de la gestión del cambio en las instituciones policiales:**
- **Establecer un sentido de urgencia:** identificar causas de la crisis y potenciales oportunidades que puedan nacer de ellas. Establecer claramente la necesidad del cambio y las consecuencias de no llevarlo adelante.
 - **Formar una alianza conductora:** identificar y reunir a un grupo de efectivos alineados con el cambio y con el poder suficiente para liderarlo. Estimular al grupo para que trabaje como equipo.
 - **Construir la visión de la policía que queremos implementar:** crear una visión que ayude a entender y dirigir el esfuerzo de cambio. Normalmente es necesario utilizar metodologías para desarrollar esa visión.
 - **Comunicar a las policías y a la ciudadanía esta visión de manera simple y clara:** usar todos los medios posibles para comunicar la visión y estrategias nuevas al cuerpo policial. Especialmente útil para esto es enseñar nuevas conductas mediante el ejemplo de la alianza conductora.
 - **Facultar a los funcionarios para que actúen de acuerdo con la visión:** remover los obstáculos para el cambio cambiando los sistemas y estructuras que se oponen a la visión que se quiere alcanzar, incentivar la toma de riesgos y las ideas, actividades y acciones no tradicionales.
 - **Definir acciones que puedan generar éxitos tempranos que validen el proceso:** Planificar para mejorar visiblemente el desempeño. Reconocer y recompensar a los efectivos involucrados en ese logro.
 - **Consolidar los progresos construyendo sobre el cambio:** usar la credibilidad generada por los primeros éxitos para cambiar sistemas, estructuras y políticas que no se ajustan a la visión. Buscar la forma de integrar, ascender y entrenar a efectivos policiales que puedan implementar la visión. Revigorizar el proceso permanentemente con proyectos, temas y agentes de cambio nuevos.
 - **Institucionalizar los nuevos enfoques ligando el éxito policial al cambio:** articular las conexiones entre las nuevas conductas y el éxito de la institución. Desarrollar los medios para asegurarse el desarrollo y la sucesión del liderazgo comprometido con el cambio.
5. **Discutir y analizar otras materias que deben ser objeto de una reforma a Carabineros**

Como fue mencionado al comienzo de este documento, una reforma a Carabineros implica, necesariamente, revisar y reformar el sistema de seguridad y justicia. Sin embargo, dado los alcances de estas propuestas, hay temas que se han dejado deliberadamente fuera, pero que son necesarios revisar y considerar durante el proceso que se plantea. A saber:

- i. Procesos de retiro y contrataciones de carabineros
- ii. Años de carrera funcionaria
- iii. Articulación de trabajo con autoridades regionales y locales.
- iv. Sistema de bienestar
- v. Funciones de la Policía de Investigaciones
- vi. Relación de trabajo con el Ministerio Público
- vii. Inteligencia policial
- viii. Seguridad Privada

Para diseñar e implementar esta reforma, esta comisión considera esencial incorporar, además de los actores antes mencionados –Poderes del Estado; Carabineros; académicos, especialistas en materia de seguridad– a representantes de la sociedad civil, representantes de las municipalidades, organismos estatales y otros actores sociales. En la misma línea, el éxito y la correcta implementación de una reforma de esta envergadura requiere disponer de información actualizada y precisa sobre el funcionamiento de la institución que permita elaborar un diagnóstico acabado y plantear las medidas adecuadas para implementar el proceso de reforma.