



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**

**LEGITIMIDAD CIUDADANA AL ACCIONAR DE
CARABINEROS DE CHILE**

Una aproximación a la comprensión del fenómeno

Tesis de grado para optar al Título de Sociólogo

**GUILLERMO FELIPE RUZ BAEZA
PROFESORA GUÍA: ANDREA PERONI**

**Santiago, Chile
Noviembre 2010**

AGRADECIMIENTOS

Resulta una tarea particularmente grata agradecer a quienes aportaron desinteresadamente a la realización de este trabajo durante estos casi 3 años que demoró su elaboración.

Al repasar el camino recorrido en esta larga década, primero como estudiante y luego como profesional, veo con alegría que muchas de estas personas son hoy parte fundamental de mi entorno cercano. Grandes personas con las cuales he tenido la oportunidad de compartir y aprender muchísimo. En este caso particular, me remitiré solo a su estricta colaboración para el desarrollo de esta tesis, dado que de señalar por escrito lo aprendido y compartido, esta sección sería más extensa que el informe que precede.

Al comenzar, quiero agradecer a todos los que asumieron acciones de “presión” para que iniciara esta tesis, me apoyaron de forma constante durante su elaboración -expresada de muy diversas formas de acuerdo a sus posibilidades- y compartieron, como propia, la alegría de su finalización.

La mejor representación de este rasgo, se encuentra simbolizada en mi familia, compuesta por mis padres, Corina, Manuel y mi hermana, Poly, quienes me han apoyado incondicionalmente durante toda la carrera, incluyendo, por supuesto esta última etapa. Los tres, ejemplos de tesón, esfuerzo y compromiso. Siempre preocupados y dispuestos a colaborar. Gigantescos.

A mi profesora guía, Andrea Peroni, por su generosidad y paciencia para acompañarme desde el seminario de grado hasta la finalización de la tesis. Más de una vez me ofreció su ayuda para guiar esta tesis, mucho tiempo antes de tener siquiera un borrador. Leyó largos y a veces, enredados borradores, respondió innumerables correos con comentarios y sugerencias para mejorar el informe final y siempre me animó a su finalización.

A mis colegas y amigos del programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO con los cuales compartí mis primeros tres años laborales como sociólogo. Siempre estuvieron dispuestos

a cooperar con la realización de este trabajo y no perdían oportunidad para recordarme la necesidad de titularme. En particular, a Lucía Dammert, coordinadora del programa, por regalarme ideas, compartir su biblioteca y gestionar la realización de algunas entrevistas. A Patricia Arias, por intercambiar ideas y facilitarme un documento inédito, a Felipe Salazar por revisar y comentar la pauta de entrevistas y a Liza Zúñiga quién comentó los primeros borradores del proyecto y a su vez, leyó y comentó los primeros capítulos.

A la coordinadora del programa de Educación Básica del MINEDUC, Lilia Concha Carreño, por las facilidades brindadas para realizar el trabajo en terreno y, en especial, por mostrar particular interés en este trabajo.

A mis compañeros y amigos de la carrera de Sociología. A Raimundo Frei por oficiar de consultor experto durante toda la tesis, cuestionando crítica y analíticamente los primeros bosquejos y sugerir líneas investigativas y bibliografía para abordarlos. A Sebastián Kraljevich por revisar y corregir las traducciones de conceptos y a Gonzalo Donoso, Pedro Ojeda y Hadabell Castillo quienes junto con escuchar a diario avances y retrocesos del informe, estuvieron dispuestos a leer y comentar el borrador final con gran rapidez en la peor etapa del año. Los cinco, tremendos amigos.

Por último, y si bien, ya fue mencionada, merece sin dudas, mención aparte. A Hadabell, mi compañera, quien estuvo en todas y cada una de las fases de esta tesis, haciendo de este trabajo el suyo, compartiendo tiempo y regalando alegría. ¡Simplemente, gracias!

Índice de contenidos

RESUMEN	vii
INTRODUCCIÓN	8
Objetivos de la investigación	12
Objetivo general	12
Objetivos específicos	12
Relevancia de la investigación	12
1 PRINCIPALES RESULTADOS DE ENCUESTAS NACIONALES DE PERCEPCIÓN POLICIAL 2000 – 2009 REFERENTE A LA EVALUACIÓN CIUDADANA DE CARABINEROS	14
1.1 Resultados Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2003 – 2009	15
1.2 Resultados de encuesta de percepción y evaluación de la calidad del servicio policial de Carabineros (2003 - 2005).....	19
1.3 Resultados de encuesta de percepción y evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (2007).....	21
2 REVISIÓN HISTÓRICA DE CARABINEROS Y SU RELACIÓN CON LA COMUNIDAD	25
2.1 Antecedentes: Policías en Chile pre - Carabineros	25
2.2 Primer periodo (1927 – 1973): Creación e instalación de Carabineros	28
2.2.1 Asentamiento de Carabineros	30
2.3 Segundo periodo (1973 – 1989): la remilitarización de los cuerpos policiales.	32
2.3.1 La seguridad interior del Estado	32
2.3.2 Características de la institución policial durante la dictadura militar	33
2.3.3 Violencia policial y relación con la población.....	34
2.3.4 Caso degollados y el fin del régimen militar	37
2.4 Tercer periodo (1990 – 2009): Profesionalización policial y acercamiento a la comunidad	38
2.4.1 Contexto político institucional al inicio de la transición democrática	38
2.4.2 De la tensión a la colaboración: relación entre el ejecutivo y Carabineros ..	41
2.4.3 Oferta pública en prevención del delito y modernización de Carabineros ...	43
3. DISCUSIÓN BIBLIOGRÁFICA Y MARCO TEÓRICO	49
3.1 Origen y definición de las instituciones policiales.....	49
3.2 El concepto de legitimidad.....	50
3.2.1 Perspectiva histórica del concepto de legitimidad	50
3.2.2 El concepto de legitimidad en la obra de Max Weber	52
3.2.3 Legitimidad policial e imparcialidad policial en Tyler	55
3.2.4 Smith y la relevancia del contexto institucional para la legitimidad policial	57
3.3 Tipología de producción investigativa de instituciones policiales en América latina	61
3.3.1 Percepción de desempeño y confianza en la policía	63
3.3.2 Funciones policiales y trato a la población como fuente de legitimidad	64

3.3.3 Policiamiento comunitario (<i>Community policing</i>) y acercamiento a la comunidad	66
4 MARCO METODOLÓGICO.....	71
4.1 Instrumento de recolección de información: entrevista semi estructurada	72
4.2 Criterios de selección de informantes	73
4.3 Técnica de Análisis de la Información: análisis de contenido	74
5. ANÁLISIS DE DATOS	77
5.1 Contexto histórico: giro reciente hacia la ciudadanía	78
5.2 Imaginario de Carabineros: servidor público, honrado y disciplinado	81
5.2.1 Servidor público	82
5.2.2 Honrado y disciplinado	86
5.2.3 Diferencias en el imaginario de acuerdo a variables demográficas	89
5.3 Aspectos culturales de la sociedad chilena: entre la aceptación de la violencia y el miedo al otro	92
5.4 Características institucionales de Carabineros: rigidez y autonomía	98
6. CONCLUSIÓN.....	106
BIBLIOGRAFÍA.....	114

Índice de gráficos, ilustraciones y tablas

Índice de gráficos

Gráfico 1 ¿Cuánta confianza tiene usted en las siguientes autoridades? (mucha) ENUSC 2009.....	15
Gráfico 2 ¿Cuánta confianza tiene usted en las siguientes autoridades? (Mucha) ENUSC 2009.....	16
Gráfico 3 Mucha confianza en Carabineros 2003 -2009 según edad (en tramos)	17
Gráfico 4 Mucha confianza en Carabineros 2003 -2009 según nivel socioeconómico	17
Gráfico 5 Mucha confianza en Carabineros 2003 -2008 según victimización	18
Gráfico 6 Evaluación del desempeño de carabineros según tipo de acción (2003-2006)....	19
Gráfico 7 Evaluación de diversas agrupaciones de acuerdo a su desempeño (escala de 1 a 7).....	37
Gráfico 8 Evolución presupuesto de Carabineros 1990 – 2008 (en miles de millones de pesos)	42

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Análisis correlacional del impacto de cada índice en la evaluación ciudadana de Carabineros	22
Ilustración 2. Análisis correlacional del impacto de cada índice en la percepción de confianza en Carabineros	22

Índice de tablas

Tabla 1 ¿Cómo evaluaría en términos generales al Plan Cuadrante en su sector o barrio donde usted vive?.....	21
Tabla 2 ¿Cómo evaluaría Ud. a las siguientes Instituciones en el desempeño de sus respectivas funciones?.....	40

RESUMEN

Los resultados arrojados por distintas encuestas nacionales de percepción policial, realizadas durante la presente década, develan que Carabineros de Chile es la institución mejor evaluada y que mayor confianza genera en la ciudadanía entre las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana, tema prioritario en la agenda pública.

Este fenómeno es único en América Latina en donde las policías son percibidas con desconfianza y descrédito por un amplio segmento de la población debido a una serie de falencias de diversa índole, destacándose entre ellas el uso excesivo e injustificado de la fuerza y prácticas corruptivas en el cumplimiento de sus funciones.

En este contexto el presente trabajo tiene como objetivo general comprender las características que sustentan el actual nivel de legitimidad ciudadana de Carabineros de Chile. Para abordar dicho objetivo se ha identificado, descrito y analizado las características de contexto en el cual se construye el imaginario favorable hacia Carabineros, vale decir, la evolución histórica de su relación con la sociedad civil, sus características institucionales y los rasgos socioculturales de la sociedad chilena, para así intentar una aproximación a la comprensión del fenómeno.

Para cumplir con los objetivos del estudio y profundizar en los resultados de las encuestas, el diseño de la investigación se desarrolla en el marco de una estrategia cualitativa. Se efectuaron ocho entrevistas en profundidad a expertos en seguridad ciudadana y se analizó su discurso.

Dicho análisis evidencia que la actual legitimidad ciudadana ostentada por Carabineros es un fenómeno reciente, resultado de la sinergia de procesos históricos, sociales, políticos e institucionales específicos. Así, en una sociedad marcada por la construcción social del temor y la permanencia de rasgos autoritarios, Carabineros ha implementado un Plan de modernización que, en el marco de la transición democrática, fortaleció sus estrategias para prevenir y controlar el delito, manteniendo la realización y visibilidad de tareas tradicionales de asistencia social aportando con ello a la construcción de un imaginario de servidor público probo.

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa las distintas instituciones policiales existentes en América Latina han iniciado, de acuerdo a sus posibilidades y condicionantes, un proceso de reformas en búsqueda de su modernización.

Este proceso surgió como respuesta a una serie de cuestionamientos a su organización y accionar provenientes desde la autoridad política, la sociedad civil y al interior de las mismas policías. Realizando una gruesa caracterización, es posible mencionar que estas instituciones durante los años noventa en la región tenían un marcado carácter militar, un alto grado de centralización en la toma de decisiones, estaban orientadas al cumplimiento de procesos más que a resultados, un personal policial no capacitado para la prevención y control del delito -reflejado en el uso excesivo de la fuerza y prácticas corruptivas en el cumplimiento de sus funciones- y carecía de una orientación hacia el servicio de los ciudadanos. Algunos de estos rasgos permanecen aún en mayor o menor medida en prácticamente todas las policías de la región.

En esta materia, existe consenso entre destacados investigadores de la región (Carrión 2007; Chinchilla 1999; Dammert 2007; FLACSO 2007 y Frülhing 1998, 2000 y 2001) en 3 detonantes que originaron este proceso de reformas: el proceso de democratización, el incremento de los niveles de delincuencia y la necesidad de modernización del Estado.

Respecto del proceso de democratización los investigadores mencionan la urgencia de reestructurar la formación y el accionar policial a fin de erradicar comportamientos violentos y abusivos hacia la población. Esta situación daba cuenta de la ausencia y/o debilidad de estrategias de policiamiento para la prevención y control del delito acorde con el respeto de los derechos humanos en el nuevo contexto sociopolítico, derechos que los mismos policías debían ser garantes.

En tanto, los índices de criminalidad -principalmente los delitos violentos contra las personas- han presentado un alza sostenida durante las últimas décadas en América Latina que incluso llevaron a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a calificar a la región como la segunda más violenta del mundo (OMS, 2002). Esta alza delictiva, tuvo su correlato en los altos

niveles de victimización y temor de la población reflejado en encuestas regionales (Latinobarómetro 2007 y Barómetro de las Américas 2004, 2006, 2008) o encuestas de victimización nacionales realizadas en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y/o Venezuela durante la presente década.

Por último, los distintos procesos de reformas de modernización de los Estados nacionales en la región relevaron la necesidad de renovar los procesos administrativos y de gestión de las distintas áreas del Estado obligando a las policías a realizar una reflexión acerca de sus modos de operar a fin de reorientar su organización, institucionalidad y ejecución.

Dammert (2007) señala que las actuales reformas policiales en América Latina han presentado dos grandes énfasis en sus diseños, siendo uno de ellos el aumento en la capacidad operativa con el propósito de elevar los niveles de eficiencia y eficacia en su accionar mientras que el segundo se ha enfocado en avanzar en la responsabilidad democrática que le compete, en especial en su respuesta al control público bajo el estricto respeto a los derechos humanos y civiles.

En este marco, los procesos en los distintos países han asumido modalidades diversas dependiendo del contexto político, social e histórico en el que cada uno se encuentra ya sea por una situación de conflicto interno como sucedía en países de Centroamérica o bien por el descrédito de la sociedad civil hacia estas instituciones. De esta manera, una vía generada en El Salvador y Guatemala, se caracterizó por la creación de nuevas instituciones policiales, producto de la firma de los Acuerdos de Paz a inicios de los noventa. Un segundo grupo, representado por Argentina y Colombia, no experimentaron procesos refundacionales en esta materia pero sí realizaron una serie de reformas de tipo parcial, mientras que un tercer grupo, integrado por Brasil y Chile, apuntó hacia iniciativas con un mayor acento en propiciar una relación más cercana a la ciudadanía buscando generar mayor aceptación y confianza con ésta (Carrión 2007; Dammert 2007; Frühling 2003 y 1998 y Mohor 2009).

Dentro de esta serie de intentos por modernizar las instituciones policiales en América Latina destaca como una excepción el caso de Carabineros de Chile (en adelante Carabineros), la cual teniendo características organizacionales e institucionales comunes y de haber participado,

al igual que las otras policías nacionales de la región, como aparato represor durante las dictaduras militares del último tercio del siglo XX es la única policía que cuenta con una buena evaluación por parte de la ciudadanía.

Esta última aseveración se respalda por los resultados de distintas encuestas en donde, sin excepción, Carabineros es percibida como una institución confiable y de buen desempeño. Por ejemplo, según el Índice de evaluación de autoridades referidas a la delincuencia de Paz Ciudadana – Adimark del periodo 2000 - 2009 Carabineros se ha ubicado durante los 10 años en primer lugar por sobre la Policía de Investigaciones, jueces, fiscales, alcaldes, Gobierno, diputados y senadores (Paz Ciudadana, 2009). Estos resultados son similares a los aportados por la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC 2003 – 2009 quien también ubica a Carabineros como la institución mejor evaluada en torno a la problemática de la seguridad ciudadana.

Una tercera encuesta que respalda este hecho, es el Estudio nacional sobre partidos políticos y sistema electoral, marzo-abril 2008 desarrollado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y otras cuatro instituciones académicas, donde Carabineros figura como la institución más confiable, por sobre la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas, las radios, la televisión, las empresas estatales y públicas entre otras.

En este marco, muchas son las preguntas válidas a realizar ante esta constatación. Por ejemplo, dado el panorama regional generalizado de percepción de ineficiencia y corrupción de las policías, ¿qué características posee Carabineros que lo distingue del resto de las policías en la región y le permite contar con una buena evaluación ciudadana?, ¿es posible “exportar” el modelo de policiamiento de Carabineros a otros países de América Latina?, ¿qué características posee el vínculo establecido entre Carabineros y la sociedad civil?.

Junto a estas inquietudes, es posible plantear otras ligadas a la positiva percepción ciudadana obtenida por Carabineros a la fecha ¿la legitimidad con la cuenta en la actualidad responde a un fenómeno de larga data o responde a un etapa delimitada?, ¿cómo Carabineros ha logrado construir una imagen confianza en la ciudadanía luego de su participación activa y sostenida en la violación de derechos humanos durante la dictadura militar? Estas y otras

interrogantes serán abordadas en este trabajo con el objetivo de profundizar la información generada por las encuestas, describiendo y cuestionando la investigación acumulada y aportando nuevas interpretaciones del fenómeno.

Para ello, la presente investigación realizará en primer lugar una descripción de las principales encuestas sobre la percepción ciudadana en torno a la evaluación de desempeño y confianza hacia Carabineros realizadas durante la presente década en el país, a fin de caracterizar esta percepción, identificar las variables que determinan una mayor valoración del desempeño de Carabineros y percepción de confianza y determinar las funciones más valoradas por parte de los entrevistados.

Luego, se realizará una revisión histórica de Carabineros –desde sus orígenes hasta la actualidad- a fin de observar en el largo plazo la construcción de esta percepción y establecer la evolución en el tiempo del actual nivel de legitimidad ciudadana en el accionar policial. Dicha revisión sistematizará información de distintas fuentes (leyes, decretos, investigaciones académicas, encuestas disponibles, declaraciones públicas, entre otros) de modo de construir un relato consistente que de cuenta del desarrollo de Carabineros y de la percepción de la ciudadanía hacia su trabajo.

En la discusión bibliográfica y marco teórico se trabajará el concepto de legitimidad policial y al mismo tiempo se presentará el estado del arte en América Latina en torno a la investigación sobre percepción ciudadana de las instituciones policiales, prestando singular atención a los aspectos valorados y a las expectativas de la población hacia las funciones y roles policiales.

El diseño metodológico se circunscribirá al paradigma cualitativo, y a través de la realización de entrevistas semiestructuradas a expertos en seguridad ciudadana y específicamente en instituciones policiales, se buscará cuestionar la información sistematizada y de las encuestas de percepción policial a fin de profundizar en los hallazgos y aportar nuevas hipótesis de trabajo que guíen el desarrollo de futuras investigaciones en la materia.

Por último, cabe señalar que la información presentada posee la mayor actualización posible ya que integra los resultados de la última encuesta ENUSC disponible correspondiente al año 2009. En este marco, resulta necesario explicitar que este trabajo incluye información producida hasta marzo de 2010. Lo anterior no resta que el análisis de la información sea extrapolable a la situación actual bajo el supuesto que la construcción de la percepción ciudadana a instituciones proviene de un fenómeno multidimensional y de largo plazo.

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Comprender las características que sustentan el actual nivel de legitimidad ciudadana de Carabineros de Chile.

Objetivos específicos

1. Establecer si el actual nivel de legitimidad ciudadana de Carabineros ha sido permanente a lo largo de su historia.
2. Identificar y describir atributos asociados al imaginario de Carabineros.
3. Describir aspectos culturales de la sociedad chilena que propician el actual nivel de legitimidad policial.
4. Analizar características institucionales de Carabineros que facilitan una positiva evaluación ciudadana.

Relevancia de la investigación

La percepción de legitimidad ciudadana con la cuenta actualmente Carabineros se convierte en un activo capital que debe ser sistematizado, analizado e incorporado en el marco de las políticas de seguridad ciudadana. Por ello, es necesario aportar antecedentes que

entreguen pistas para la comprensión del fenómeno en el marco de la implementación de reformas que desarrollan las policías en búsqueda de fortalecer y afianzar su proceso modernizador.

Cabe señalar que en América Latina existe un número reducido de estudios con evidencia empírica que aborde el tema de la percepción ciudadana respecto del accionar policial. Esta situación se puede explicar por varias razones: la reciente emergencia del tema en la región en comparación con otros campos de estudio como por ejemplo, la pobreza y/o el desarrollo, la escasez de fondos disponibles para investigar esta temática y/o por las dificultades para acceder a información de primera fuente.

En este marco, la presente investigación busca aportar en un ámbito investigativo emergente, generando información primaria y sistematizando las fuentes existentes, prestando atención a una temática que ha sido abordada por la literatura como un dato salvo excepciones (Frühling 2009). Por ello, este trabajo posee una relevancia metodológica al incorporar en su diseño la descripción de los resultados arrojados por las encuestas y utilizar estos datos como punto de inicio de la investigación para, a través de una revisión bibliográfica rigurosa y un enfoque cualitativo para la producción y análisis de la información generada realizar una reflexión en torno a los porqué de dichos datos.

Junto a lo anterior, este proyecto posee una relevancia práctica al aportar con información actualizada para la elaboración de las políticas en seguridad ciudadana, tema de enorme importancia considerando los altos niveles de temor que actualmente presenta la población y la centralidad que posee éste en la agenda pública.

1 PRINCIPALES RESULTADOS DE ENCUESTAS NACIONALES DE PERCEPCIÓN POLICIAL 2000 – 2009 REFERENTE A LA EVALUACIÓN CIUDADANA DE CARABINEROS

Existe coincidencia entre distintas encuestas realizadas durante la presente década que, pese a las diferencias en sus diseños metodológicos y periodos de levantamiento de información, posicionan a Carabineros como la institución pública mejor evaluada en torno a la problemática de la seguridad ciudadana e incluso como la institución que genera mayor confianza en la ciudadanía.

Para caracterizar este panorama, a continuación se revisará las principales evidencias registradas durante este periodo sobre la percepción ciudadana en torno a la evaluación de desempeño y confianza hacia Carabineros de Chile. Para ello, se ha optado por presentar los resultados de las encuestas de victimización y de percepción del servicio policial elaboradas por la División de Seguridad Pública (DSP) del Ministerio del Interior¹.

La DSP ha elaborado 3 tipos de encuestas con diferencias en su periodicidad y temporalidad: la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) cuenta con 6 mediciones a la fecha (2003, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009), la Encuesta de Percepción y Evaluación de la Labor de Carabineros se realizó en dos oportunidades (2003 y 2005) y la Encuesta de Percepción y Evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva cuenta con sola una medición (2007). Dada la complejidad de comparar distintos tipos de encuestas de victimización al evidenciar las diferencias en la cobertura territorial, periodo de levantamiento de información y fraseo (Dammert, Ruz y Salazar, 2008) se presentará los principales resultados

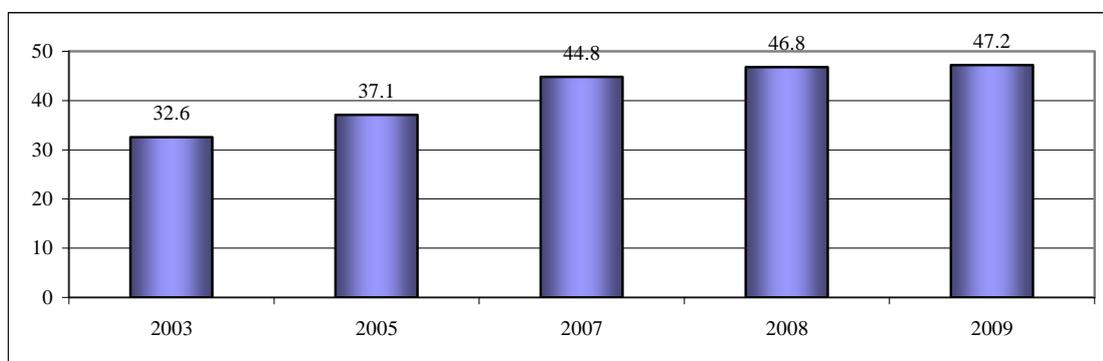
¹ Se ha optado por presentar los resultados más relevantes de las encuestas elaboradas por el Ministerio del Interior por tres razones: pertinencia de la temática tratada (evaluación a instituciones policiales), características técnicas de las encuestas (diseño probabilístico, de representatividad nacional y entrevistas cara a cara) y disponibilidad de la información de dichas encuestas. La información ha sido recopilada de las presentaciones disponibles en el sitio web del Ministerio del Interior (<http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas.html>), tabulados nacionales de los resultados de las encuestas ENUSC disponibles el sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas (www.ine.cl) y presentación de resultados de la segunda encuesta de percepción y evaluación de carabineros de Chile <http://www.subsecar.cl/Estudios/encuestaCarabineros2006.pdf> visitadas el día 25 de noviembre de 2009. Junto con ello, se realizó una solicitud de información a la oficina de transparencia del Ministerio del Interior, de las bases de datos disponibles facilitando las encuestas ENUSC 2003, 2005 y 2006 y encuesta de percepción del Plan Cuadrante 2007. Las encuestas de percepción y evaluación de Carabineros de Chile 2003 y 2005 no fueron facilitadas considerando el carácter reservado y uso restringido de la información al ámbito interno de acuerdo al artículo 21 de la ley N° 20.285.

de cada encuesta por separado para entregar un panorama general de la percepción y evaluación ciudadana en relación con el desempeño de Carabineros.

1.1 Resultados Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2003 – 2009

Los resultados de la ENUSC 2003 – 2009² permiten indagar en un aspecto crucial en la percepción ciudadana hacia Carabineros como es la confianza. Esto se aprecia al revisar los datos de percepción en Carabineros a lo largo de la década como también al compararlo con otras instituciones. El gráfico 1 ilustra cómo el nivel de confianza en Carabineros es un fenómeno sostenido y en ascenso durante los últimos años. De hecho, durante los últimos 3 años más del 44% de la población declaró tener mucha confianza en Carabineros.

Gráfico 1 ¿Cuánta confianza tiene usted en las siguientes autoridades? (much) ENUSC 2009



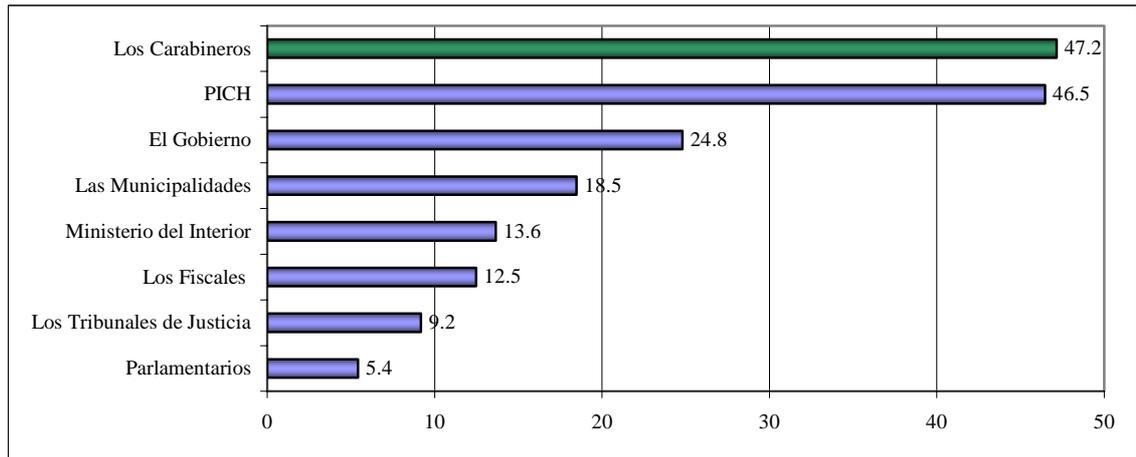
Fuente: elaboración propia a partir de resultados ENUSC 2003 – 2009

Al comparar los niveles de confianza de la población entre las entidades vinculadas a la seguridad ciudadana sólo la Policía de Investigaciones de Chile (en adelante PDI) obtiene un porcentaje levemente inferior mientras que el resto de las instituciones en especial las ligadas al

² El diseño de las encuestas se ha mantenido estable a lo largo de la década. El diseño muestral de la ENUSC 2009 fue un muestreo probabilístico, por conglomerados y trietápico, de representación nacional, regional urbana y de 101 comunas. Se realizaron 25.933 encuestas cara a cara a personas de 15 años y más residentes de zonas urbanas. El error muestral nacional es de 0,2%

ámbito judicial, obtienen porcentajes muy menores. El gráfico 2 presenta los resultados correspondientes al año 2009.

Gráfico 2 ¿Cuánta confianza tiene usted en las siguientes autoridades? (Mucha) ENUSC 2009

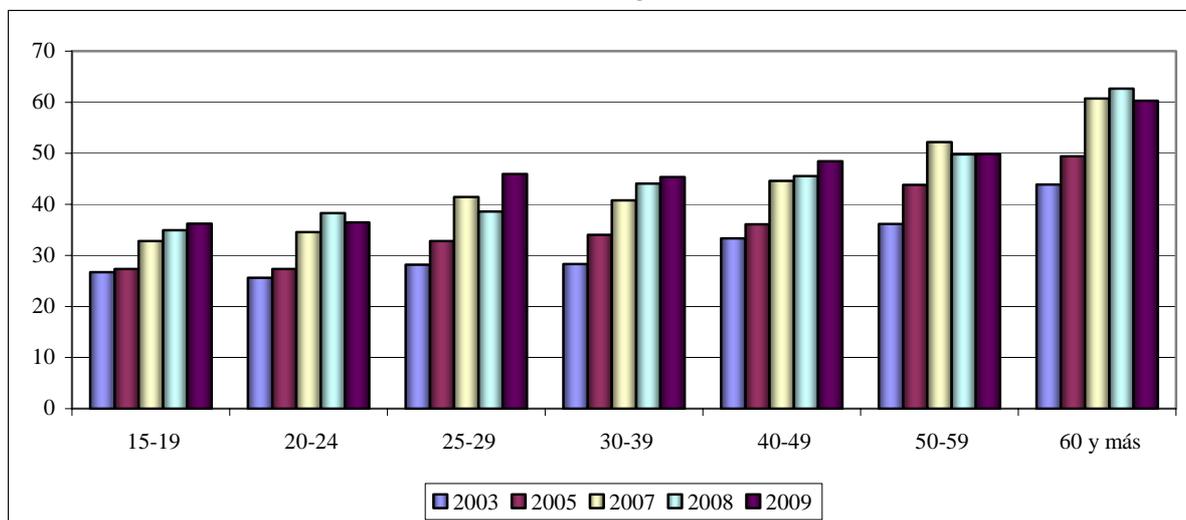


Fuente: elaboración propia a partir de resultados ENUSC 2003 – 2009

A continuación, se presentan algunos resultados relevantes de la percepción de confianza en Carabineros de acuerdo a un grupo de variables demográficas a fin de observar su distribución³. Por ejemplo, al observar la edad de los encuestados y su percepción de confianza en Carabineros se puede apreciar una asociación directa entre ambas variables. Así, el gráfico 3 ilustra que los niveles de confianza, son similares entre las personas menores de 29 años y desde esa edad en adelante comienza un leve pero constante aumento en la confianza, alcanzando su máximo valor en el grupo de personas de 60 años y más, situación que se ha mantenido en alza en los últimos 5 años.

³ La descripción de las variables de las personas que declaran tener confianza en Carabineros sigue las conclusiones del seminario internacional “La relación entre la policía y la comunidad. Su impacto sobre la eficiencia policial” realizado a fines de 2008 en Ciudad de México por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) las que a partir de las investigaciones desarrolladas en países anglófonos, sostienen que los factores que determinan la confianza de la ciudadanía en la población se pueden agrupar en dos tipos: factores demográficos (raza o grupo étnico, sexo, edad, nivel socioeconómico y lugar de residencia) y tipo de contacto con la policía (ocurrida en una experiencia directa o vicaria).

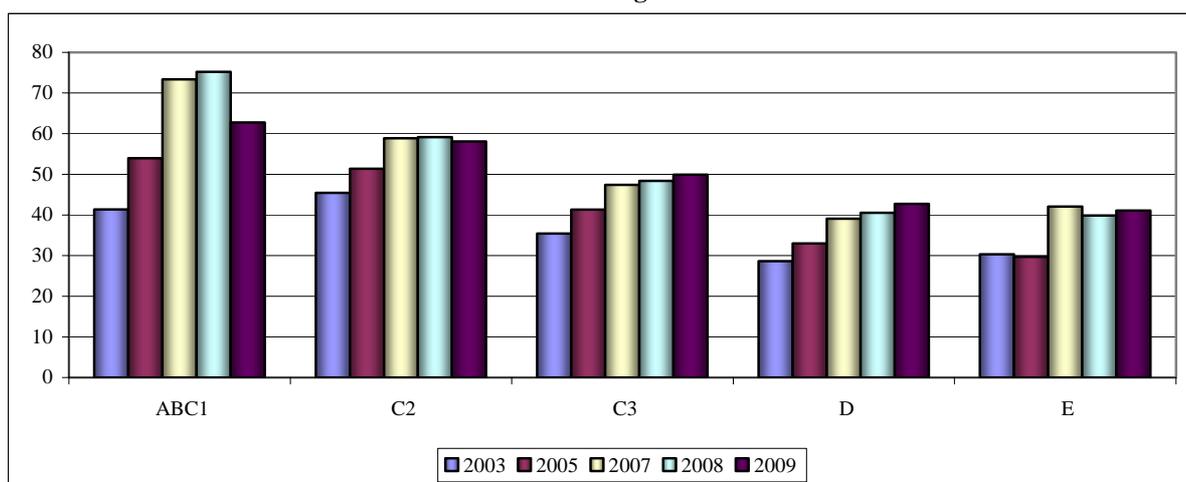
Gráfico 3 Mucha confianza en Carabineros 2003 -2009 según edad (en tramos)



Fuente: elaboración propia a partir de resultados ENUSC 2003 – 2009

Una situación similar se presenta entre el nivel socioeconómico (NSE) de las personas y su percepción de confianza en Carabineros. Si bien la asociación no es perfecta, es visible que los grupos de NSE más altos (ABC1 y C2) presentan un mayor nivel de confianza hacia Carabineros que los grupos de NSE bajos (D y E). En los últimos años, la diferencia entre los grupos ABC 1 y E es superior a los 20 puntos porcentuales.

Gráfico 4 Mucha confianza en Carabineros 2003 -2009 según nivel socioeconómico

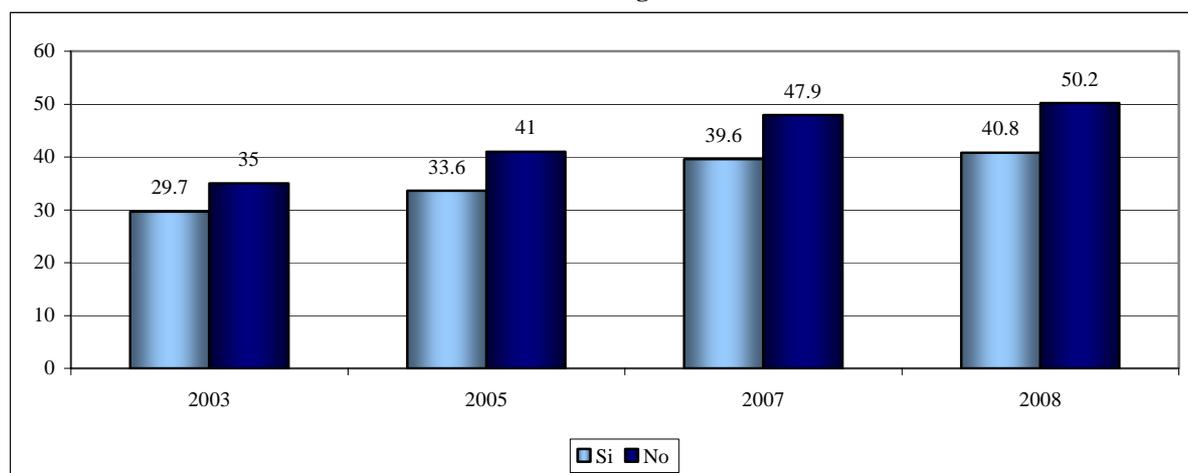


Fuente: elaboración propia a partir de resultados ENUSC 2003 – 2009

Una tercera característica refiere al sexo de los entrevistados. En este ámbito, las diferencias son menos notorias en comparación con la edad y el NSE, dado que si bien existe una mayor confianza de hombres que de mujeres hacia Carabineros, ésta magnitud no supera los 5 puntos porcentuales en ninguna de las 5 mediciones de la encuesta.

Un cuarto aspecto refiere a la experiencia de victimización de las personas. En este caso, los datos de la encuesta ENUSC 2003 – 2008 demuestran que las personas que no han sido victimizadas directa o indirectamente presentan mayor confianza que las personas que si han sido víctima de delitos. Además se aprecia que tanto los niveles de confianza como la diferencia generada por la experiencia de victimización han aumentado progresivamente en las últimas mediciones.

Gráfico 5 Mucha confianza en Carabineros 2003 -2008 según victimización

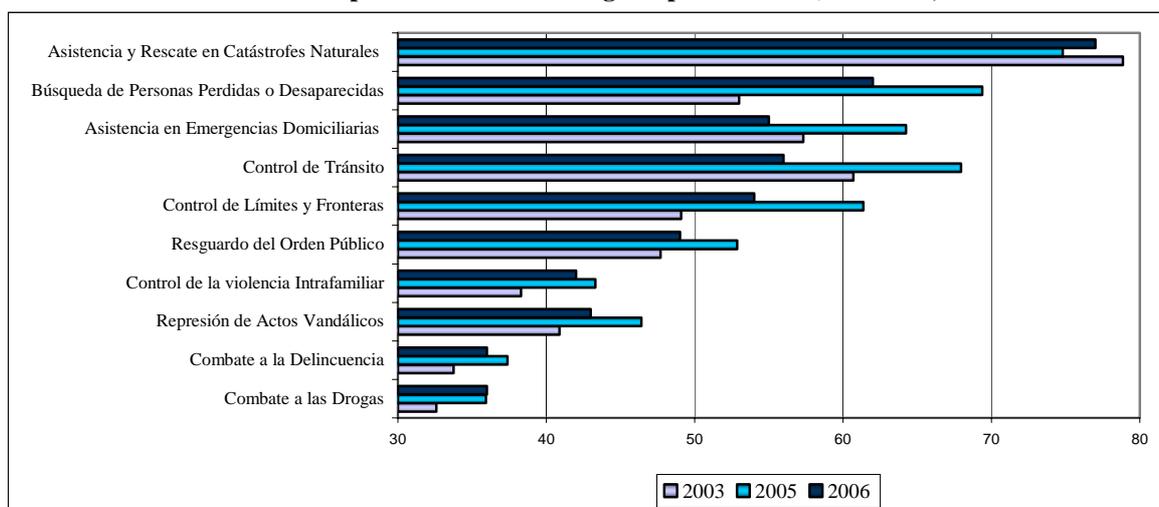


Fuente: elaboración propia a partir de resultados ENUSC 2003 – 2008

Junto con la percepción de confianza, la ENUSC permite identificar las funciones realizadas por Carabineros mejor evaluadas por la población. En este plano, los resultados generales de la pregunta *en general, ¿cómo evaluaría usted el desempeño de Carabineros en los siguientes aspectos?* para los 3 mediciones en que se realizó dicha pregunta (2003, 2005 y 2006) reflejan que las acciones ligadas a la función de solidaridad social como la asistencia en emergencia y búsqueda de personas perdidas presentan la mejor evaluación de la ciudadanía. Le siguen las acciones referidas al control público como es el control del tránsito y de las fronteras,

mientras que las acciones peor evaluadas por la ciudadanía corresponden al ámbito de la seguridad pública, como son los combates a la delincuencia y a las drogas, a más de 40% de las acciones mejor de evaluadas.

Gráfico 6 Evaluación del desempeño de carabineros según tipo de acción (2003-2006)



Fuente: elaboración propia a partir de resultados ENUSC 2003 – 2006

1.2 Resultados de encuesta de percepción y evaluación de la calidad del servicio policial de Carabineros (2003 - 2005)

Luego de presentar una primera aproximación a la percepción ciudadana de confianza y de las funciones mejor evaluadas de Carabineros, resulta propicio avanzar en la descripción de otros aspectos de su desempeño, para lo cual se presentarán los resultados más relevantes de la Encuesta de percepción y evaluación de la calidad del servicio policial de Carabineros (2003 - 2005)⁴. Un primer elemento a mencionar, dada su centralidad en la construcción del imaginario policial es la probidad de su personal⁵. Al respecto, los resultados del año 2005 evidencian que

⁴ Corresponde a una encuesta presencial en hogares, con un muestreo por conglomerado multietápico. La muestra para el año 2005 fue 6.048 personas mayores de 16 años, ambos sexos residentes en las regiones V, VIII, IX y RM.

⁵ En ambas mediciones de esta encuesta, los resultados son coincidentes con la serie de encuestas ENUSC referido a que Carabineros resulta ser la institución mejor evaluada y la que genera mayor confianza respecto del resto de instituciones involucradas en el tema de la seguridad ciudadana y que las mejores evaluaciones son expresadas por personas de mayor edad y mayor nivel socioeconómico.

más del 90% de los encuestados declaró no haber sido ni víctima ni testigo de acciones desviadas de la norma del comportamiento policial. Sólo un grupo minoritario (8%) declaró experimentar o ser testigo de que Carabineros hiciera uso de funciones en beneficio personal, de conductas al margen de la ley y/o de conductas discriminatorias.

Un segundo elemento a destacar de la evaluación de Carabineros refiere al tipo de contacto establecido con personal policial. Según la encuesta 2005, éste sucede mayoritariamente cuando se realiza una denuncia y en menor medida para solicitar documentos, constancias u otro trámite. De las personas que tomaron contacto, sobre 60% calificaron la atención como buena o muy buena y un porcentaje inferior a 13% como mala o muy mala. En este contacto, los aspectos mejor evaluados son el compromiso con su función (58,8%), cumplimiento de la ley (62%), honestidad de la conducta (54,3%) e imparcialidad en la acción policial (50,9%) las cuales refuerzan la idea ya mencionada de percepción de probidad de su personal.

Un tercer aspecto a señalar dice relación con las expectativas de la población y su satisfacción a partir de las labores realizadas por Carabineros. En este marco, los tres principales problemas que demandan intervención de Carabineros en el barrio fueron la venta de drogas prohibidas, el consumo de alcohol por menores y robos y asaltos. Ante la pregunta por la acción concreta de Carabineros sobre estos problemas, las personas perciben mayormente la acción en su barrio en accidentes de tránsito, robos y asaltos, y con porcentajes menores (pero similares entre sí) los ámbitos de violencia intrafamiliar, robo de vehículos o hurto, consumo de alcohol por menores, asaltos y robos a transeúntes, venta de drogas prohibidas, reflejando un cierto desajuste entre las expectativas ciudadanas y las respuestas policiales.

Por último, la encuesta recoge las recomendaciones de la población hacia Carabineros para incorporarlas a sus estrategias de acercamiento a la comunidad. En ella las principales opciones fueron reunirse con los vecinos (44%), tener más presencia y relación con los vecinos (33%), poner más vigilancia (30%) y atender en mejor forma las peticiones de los vecinos (28%). Si bien la evaluación de la interacción con la comunidad en 2005 mejora en relación con el año 2003, ambos resultados reflejan el estado embrionario del Plan Cuadrante al momento de

esas mediciones, por lo que las percepciones recogidas podrían deberse a un bajo conocimiento de dicho Plan y de otros programas realizados por Carabineros para acercarse a la comunidad.

1.3 Resultados de encuesta de percepción y evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (2007)

En relación con este aspecto en particular, esta encuesta realizada el año 2007⁶ aporta resultados específicos respecto de la principal estrategia policial desarrollada en este periodo para el control y prevención del delito. Los resultados generales, señalan que 49% de los entrevistados califica el Plan Cuadrante como bueno o muy bueno. Sin embargo, dada las características particulares de la implementación de este Plan en cada localidad se evidencian diferencias notorias en la evaluación por comunas, existiendo casos en los cuales el plan genera una alta valoración (Arica y Linares) mientras en otras la situación es preocupante (Iquique y Calama).

Tabla 1 ¿Cómo evaluaría en términos generales al Plan Cuadrante en su sector o barrio donde usted vive?

	Arica	Iquique	Calama	Curicó	Talca	Linares	Temuco
% Muy buena evaluación	8	2	9	4	16	11	6
% Buena evaluación	53	25	23	45	43	49	41
% Regular	34	46	39	40	32	34	46
% Mala evaluación	5	20	24	9	7	6	7
% Muy mala evaluación	0	7	5	1	2	1	1
Neto	55	0	3	39	49	53	39

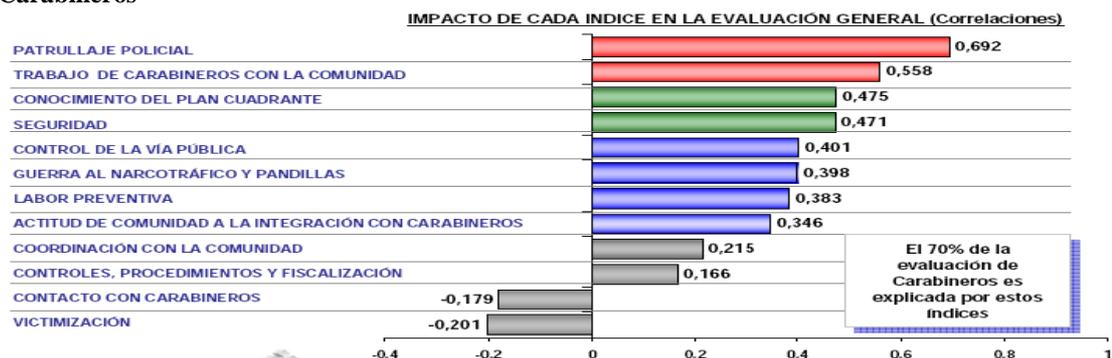
Fuente: elaboración propia a base de presentación encuesta de percepción y evaluación del PCSP, 2007. Ministerio del Interior, 2009.

Respecto de las acciones desarrolladas por Carabineros que mayor impacto tienen en la evaluación ciudadana, el análisis correlacional inserto en la presentación oficial de resultados de la encuesta (ilustración 1) permite concluir que el patrullaje policial y el trabajo con la comunidad son los aspectos que mayor impacto poseen (superior a 56%) por sobre las acciones

⁶ La ficha técnica señala que el diseño de este estudio consideró un muestreo probabilístico por conglomerados y una aplicación de 5.544 encuestas presencial en hogares. El universo correspondió a hombres y mujeres de 16 años o más, residentes de las zonas urbanas en que se implementó el Programa entre 2003 y 2006.

de control. Esta situación refuerza lo evidenciado por las encuestas ya descritas, en relación con la importancia y valoración que le otorga la ciudadanía a las acciones de índole preventiva.

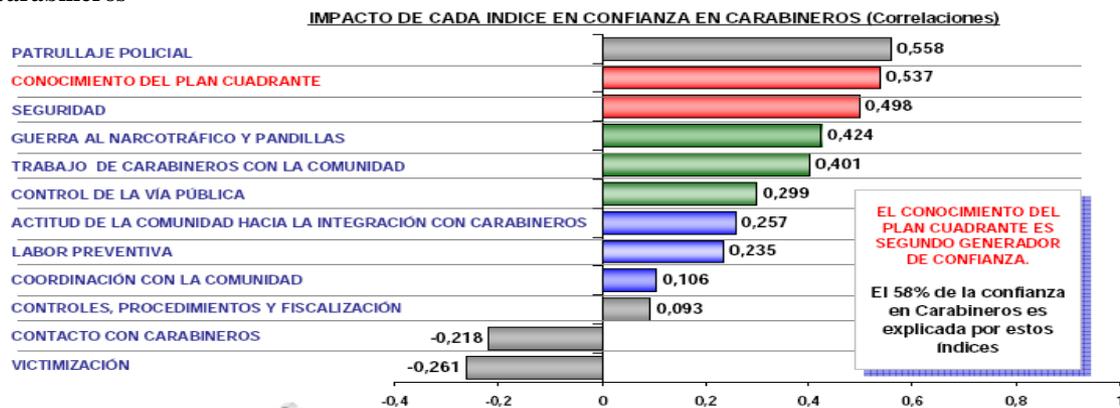
Ilustración 1. Análisis correlacional del impacto de cada índice en la evaluación ciudadana de Carabineros



Fuente: presentación encuesta de percepción y evaluación del PCSP, 2007. Ministerio del Interior, 2009.

Ligado a lo anterior, como se aprecia en la ilustración 2, respecto de la forma en que Carabineros construye confianza en la comunidad, nuevamente el patrullaje policial es la variable más importante (56%), seguido del conocimiento del Plan Cuadrante (54%). Le siguen la guerra al narcotráfico y pandillas (42%), el trabajo con la comunidad (40%), el control de la vía pública (30%), actitud de la comunidad hacia la integración con Carabineros (26%) y labor preventiva (23%). Con estos resultados se constata que las variables que inciden en la evaluación general de Carabineros y la confianza presentan un patrón similar al índice anterior.

Ilustración 2. Análisis correlacional del impacto de cada índice en la percepción de confianza en Carabineros



Fuente: presentación encuesta de percepción y evaluación del PCSP, 2007. Ministerio del Interior, 2009

Ambos análisis dan cuenta de una mirada auspiciosa respecto del Plan, dado que un aspecto central como es el patrullaje policial, es el aspecto que mejor réditos entrega a la evaluación policial en la medida que conjuga visibilidad, cercanía y una sensación de protección. No obstante, la encuesta releva algunas críticas respecto al trabajo con la comunidad y además evidencia que si bien se ha avanzado en la recordación y conocimiento del Plan Cuadrante, un porcentaje significativo no sabe si se éste se implementa en su comuna.

A modo de síntesis de las evidencias descritas, se puede mencionar tres grandes ideas fuerza. La primera, es que todas las encuestas analizadas posicionan a Carabineros como la institución con mejor evaluación ciudadana en comparación con el resto de entidades vinculadas con la seguridad ciudadana. Así también, los tres tipos de encuestas coinciden en el perfil de las personas que presentan una mejor evaluación y declaran tener mayor confianza en Carabineros: personas adultas, mayores de 30 años, de niveles socioeconómico medio y/o alto. A esto se agrega que personas que no han tenido experiencias de victimización presentan una mejor percepción hacia Carabineros que quienes han sido victimizadas.

La segunda, señala que las funciones que realiza Carabineros mejor evaluadas por la ciudadanía son las relacionadas con la ayuda y solidaridad social mientras que los menores niveles de aprobación corresponden a las acciones destinadas a las funciones intrínsecas de Carabineros como es el control y prevención del delito. En el caso de la imagen de Carabineros, la probidad es el aspecto central en la percepción de confianza, en donde la mayoría de las personas basa su imaginario en la constatación de no haber sido víctima ni testigo de una conducta desviada o en beneficio personal realizada por algún carabinero.

La tercera, constata que el Plan Cuadrante, la principal estrategia que ha implementado Carabineros en su proceso de modernización, posee en general una calificación positiva pero con evaluaciones muy dispares según la comuna en que se haya implementado. Cuenta a su favor con que una de las demandas más recurrentes de la población hacia Carabineros, como es la presencia y patrullaje policial, es la acción que mayor impacto y confianza genera en la población.

En este marco general, en las páginas que siguen se buscará avanzar en la descripción y análisis de este fenómeno de legitimidad policial, iniciando por una revisión de la historia de Carabineros y su relación con la ciudadanía.

2 REVISIÓN HISTÓRICA DE CARABINEROS Y SU RELACIÓN CON LA COMUNIDAD

2.1 Antecedentes: Policías en Chile pre - Carabineros

Los primeros cuerpos policiales en Chile, previo a la instalación del estado republicano, se caracterizaron por su independencia del ejército en el plano ideológico, poseer dependencia municipal en el ámbito administrativo, falta de continuidad en el tiempo y escasez de recursos humanos y económicos⁷. Una vez establecida la república, los primeros esfuerzos realizados en las entidades policiales mantuvieron la mayoría de esas características, salvo su dependencia, la cual presentó cierta alternancia entre el nivel central y municipal⁸.

Durante el siglo XIX los distintos problemas de seguridad y orden público en sectores urbanos y rurales llevaron a las autoridades a constituir una serie de cuerpos armados con distintas características para intentar paliar focalizadamente esta situación. Ejemplo de ello, es el Cuerpo de Serenos, creado en 1780, que tuvo por misión “*ser los custodios de la seguridad del vecindario contra toda invasión nocturna, y ser la prueba de su honor corresponder a ella*” o el Cuerpo de Vigilantes, surgido a mediados de 1829, “*creados para cuidar durante el día de la decencia pública que debía guardarse en las calles y de la prevención de los crímenes que pudieran cometerse en ella; de la aprehensión de los delincuentes sorprendidos in fraganti; y del cumplimiento de todas las disposiciones de policía, de aseo, comodidad y buen orden de la población*” (Miranda, 1997:90).

En el ejercicio de estas funciones las autoridades policiales exigían a su contingente desenvolverse como un modelo de comportamiento -incluso en su vida privada- ejerciendo un rol de agente moralizador para la sociedad.⁹ Sin embargo, la percepción de la población respecto

⁷ Los primeros antecedentes de policías en Chile podrían situarse con la formación de las milicias de comercio. Estas datan del siglo XVIII siendo el Batallón de Infantería de Milicias Urbanas de Pardos la primera en 1723 cuya función principal fue proteger a los comerciantes en este período.

⁸ Miranda (1997) agrega otra característica a los ejes articuladores de la historia policial durante el siglo XIX como fue la independencia de la policía señalando que ésta “*se ha hecho a sí misma*” apuntando a la defensa y valoración de la autonomía policial por parte del ejecutivo, sello que más adelante también adoptará Carabineros siendo parte fundamental de su identidad.

⁹ Un buen ejemplo de esta exigencia es extraída del trabajo de Vera, fechado en 1899 “*El policial, cualquiera que sea su jerarquía, en todos sus actos debe tener presente la importancia de su misión social, colocándose por su conducta*

del desempeño de los policías era negativa dado que éstos no eran percibidos como una entidad garante de la seguridad y orden público sino que existía un fuerte rechazo tanto hacia la institución como a sus integrantes. La siguiente cita, del alcalde de Santiago de la época, ilustra esta magra percepción: *“Como sentimiento general, la policía i sus agentes son para nuestro pueblo i aun para la sociedad en general, un objeto casi repulsivo al que siempre se juzga de mal ánimo i cuya intervención se mira por todos, más o menos, como que algo que desdora, que enfada o que enoja. El nombre mismo de paco, palabra peruana que significa “siervo” es ya un calificativo innato de desprecio, así como el calificativo de ayuco, apodo con que nuestros abuelos conocían hace un siglo los primeros guardianes del orden en la capital, es todavía sinónimo de satélite i adulator del poder”* (Vicuña Mackenna, 1875:2).

El desarrollo y crecimiento de estas fuerzas públicas ocurrieron en las últimas décadas del siglo XIX marcadas por la agitación y desorden social producto de la guerra civil del 1891 y la finalización de la guerra del Pacífico. La gran masa de ex soldados que deambularon por las haciendas, sin ningún tipo de oportunidades (falta de trabajo y sujeción a la tierra) trajo como consecuencia que un segmento significativo de ellos recalara en el bandolerismo generando alarma social entre los hacendados quienes presionaron por la constitución de una policía rural. Así, en este convulsionado contexto post guerras y luego de una seguidilla de constantes y erráticas modificaciones en la organización policial, se generó un escenario propicio para el desarrollo de una impronta militar en el carácter de las instituciones policiales. Frühling (1998), Maldonado (1990), Vera (1899) y Vicuña Mackenna (1875) exponen un cierto consenso en relación con tres elementos presentes en las fuerzas policiales de la época.

El primero, refiere a la precariedad de las instituciones encargadas del orden y seguridad pública, agravado en el proceso de municipalización de estos cuerpos armados posterior a la guerra civil de 1891. Si bien esta medida propició la descentralización policial en comisarías, lo que les permitió actuar de manera independiente dentro de su marco de acción, no tuvo los resultados esperados. En este sentido problemas como la falta de unidad y organización -y su

a la altura de la confianza que en él se deposita. Además se requiere que sea escrupuloso en el cumplimiento de sus deberes públicos i privados, observando una conducta ejemplar en sus relaciones de familia, porque el que tuviere faltas graves en la vida privada, carece de las condiciones necesarias para ser uno de los moralizadores públicos de que debe componerse esta institución” (Vera, 1899:16).

consecuente ineficiencia en la mantención del orden público- trajeron serias dificultades entre las instituciones policiales.

Un segundo elemento a considerar, fue el déficit de dotación policial¹⁰. Para suplir este problema, el alto mando tuvo que recurrir a una renovación constante de su contingente con personal sin la instrucción suficiente ni las condiciones contractuales y laborales adecuadas, lo que afectó significativamente la calidad del servicio. Esta situación, gatilló un tercer aspecto como fue el descrédito ciudadano ante los cuerpos policiales dada la percepción de deficiencia en materia de seguridad y orden público, abuso de poder y el uso innecesario de la fuerza¹¹.

La suma de estas características propiciaron ya no sólo una influencia militar en las policías, sino que el ejército propiamente tal realizara funciones de orden público las cuales cumplieron no sin reticencias (Maldonado, 1990). Los resultados de esta maniobra fueron relativos ya que, si bien se mejoró en organización de las fuerzas y preparación en su contingente, el alto costo social que pagó la ciudadanía -dado el marcado sello represivo con el cual el ejército se hizo cargo de estas tareas- limitó las posibilidades de mantención de este tipo de prácticas.

Estos lamentables hechos sólo ratificaron la ineficacia y enormes costos humanos que trajo consigo la utilización de militares en tareas de orden y seguridad pública. Por ello, la solución pasó por invertir la lógica y militarizar a los cuerpos policiales, lo cual colaboró en el crecimiento de la policía tanto en contingente como en funciones a desarrollar¹². Esta serie de cambios tuvo su consolidación con la Constitución Política de 1925, en donde se estipuló la unificación de todas las policías del país, además de la creación de una escuela policial y la

¹⁰ Como ejemplo de la escasa y mal distribuida dotación policial, existe evidencia que entre 1900-1902 existía un contingente policial de 5.814 hombres, de los cuales el 38,3% se ubicaba en Santiago y 14,2% en Valparaíso (Maldonado, 1990).

¹¹ En este sentido, la siguiente cita da cuenta de la responsabilización asignada a las autoridades de las instituciones policiales respecto del abuso de poder y mala preparación de los policías a fines del siglo XIX. *“El pueblo odia a muerte al policial, porque éste es cruel con él: porque es arbitrario e injusto i porque no sabe llenar su misión en la calle. La culpa hasta cierto punto de todo esto son los Jefes de Comisarías, puesto que le lanzan a hacer servicios sin darle antes la debida preparación i convencerse de que es apto para esos servicios i en vez de enseñarle día a día y momento a momento sus deberes i de ilustrarle, cualquiera que sea su graduación, se le deja entregado a sus cortos alcances i a sus malos instintos i he aquí la causa de los desaciertos que comete”* (Vera, 1899: 19).

¹² Entre estos cambios, se puede mencionar la creación de cuerpos policiales enfocados en distintas tareas llegando en 1924 a cumplir funciones de frontera, y poseer nueve regimientos territoriales, un regimiento de ferrocarriles y una sección de investigaciones (Maldonado, 1990).

estructuración de un escalafón único. En la práctica, la unificación de las policías fiscales con el cuerpo de Carabineros del Ejército, fue posible recién en abril de 1927, por orden de Carlos Ibáñez, comandante del Cuerpo de Carabineros del Ejército y Ministro de Guerra e Interior, quién dio origen a la actual institución Carabineros de Chile.

2.2 Primer periodo (1927 – 1973): Creación e instalación de Carabineros

En la ley que da origen a Carabineros de Chile¹³ -estipulada en la ley N° 2.842 fechada el 27 de abril de 1927- se mencionan dos razones para realizar la fusión de los distintos cuerpos policiales presentes en Chile durante los años veinte. La primera, esgrime que estas policías comparten el mismo objetivo como era asegurar el orden de las ciudades, campos y comunas rurales, pero la dispersión de instituciones perjudicaba el desempeño de su labor debido a una serie de factores, como la obediencia a distintas autoridades, la sujeción a disposiciones diversas, la existencia de problemas de cooperación entre ellas y la utilización política y/o personal de las policías comunales (Arts. 1-4). La segunda señala que la agitación social que se vivía en esta época, junto al desprestigio del personal policial, impulsó al gobierno a reforzar el principio de autoridad a través de agentes de orden público, capacitados moral, física e intelectualmente para el desempeño de sus funciones diarias (Art. 5)¹⁴.

De esta primera conformación, el ex general director de Carabineros Alberto Cienfuegos (2002) postula que Carabineros, a lo largo de su historia, ha asumido características identitarias procedente de los distintos cuerpos policiales que la antecedían. De la vertiente más militar, asumió la organización uniformada y jerarquizada, así como sus atributos de disciplina, obediencia, no deliberante y apolítica, mientras que por parte de las policías fiscales y comunales heredó la doctrina de servicio público, la cual sería su vertiente más importante en cuanto a la relación con la comunidad y colaboración social.

¹³ Cabe señalar que la policía de Carabineros tuvo su origen en el cuerpo militar de Carabineros, creado a mediados de 1902, cuya misión fue combatir el vandalaje que asolaba la zona rural del centro del país. Un año después estos escuadrones fueron organizados como "Regimiento Gendarmes", y en febrero de 1906 pasó a llamarse "Regimiento de Carabineros" <http://www.carabineros.cl> visitado el 4 de noviembre de 2009.

¹⁴ En cuanto a su dependencia, se estableció que esta fuese dual dado que los jefes provinciales de Carabineros estarían bajo las órdenes del Ministerio del Interior respecto a la disciplina, administración y reclutamiento, mientras que para la atención de las funciones policiales estas autoridades serían dependientes de los intendentes. Una situación similar se desarrollará desde 1974 a 2009 con la doble dependencia de los ministerios de Defensa e Interior.

Respecto a lo anterior, Cienfuegos, resalta que para acercar a la institución policial con la población, en 1928 el General Director Aníbal Parada dictó la circular N° 93 enunciando una serie de recomendaciones, en las cuales se distingue el acento por la acción social y benéfica enfocada en cuatro ámbitos: (1) *alfabetización*, organizando cursos de instrucción primaria o industrial con el apoyo de personas capacitadas que desarrollaran gratuitamente esta función, (2) *protección*, formación de albergues para jóvenes sin hogar en los cuales se les brindaría techo, alimento, vestuario e instrucción primaria, (3) *alimentación*, proporcionando almuerzos en los cuarteles, principalmente para niños que asistían a escuelas rurales y (4) *sanitarias y cívicas*, a través de conferencias sobre higiene a obreros así como charlas sobre leyes sociales y cívicas (Cienfuegos, 2002).

Estas intenciones fueron recibidas con cierto escepticismo por parte de la ciudadanía, dado que los inicios de esta relación fueron complejos producto de la percepción de desconfianza recíproca. Por parte de la ciudadanía, el rechazo venía dado por la imagen histórica de ineficiencia y abuso de poder del policía en el ejercicio de su rol, mientras que de parte del carabinero, enmarcado por una fuerte influencia militar, éste se autopercibía como un soldado y un patriota, por lo que en conformidad a tal visión sus funciones apuntaron a defender y proteger el Estado y sus leyes a través de la persecución del delito y la mantención del orden público (Candina, 2003). De esta manera casi paradójal, en sus primeros años de instalación Carabineros establecía el control y mantenimiento del orden público ejerciendo abuso de poder y acciones represivas al mismo tiempo de realizar una fuerte labor como educador promoviendo convertirse en ejemplo para los más jóvenes¹⁵.

Dicha determinación policial debe entenderse en el marco de la crisis económica mundial de los años veinte que tuvo en Chile su mayor damnificado. Esta situación, sumada a la cuestión social vivida en el país, generó un periodo convulsionado en los cuales hubo una serie de enfrentamientos en los principales centros urbanos (Santiago, Valparaíso y Concepción) que tuvieron numerosas víctimas fatales, tanto civiles como policiales.

¹⁵ Al respecto, la revista de Carabineros de la época señalaba que “*a la misión de orden y seguridad pública...se ha agregado una nueva actividad, tal vez más importante y de mayor transparencia para el bienestar inmediato y futuro de la República...consiste en hacer del Carabinero el verdadero guía y educador del pueblo, siendo siempre su mejor amigo y su más leal defensor y consejero, tendiendo en todo caso a ser un elemento efectivo de previsión de todo cuanto pueda alterar la normalidad pública*” (Revista de Carabineros 1927, N° 3 en Candina, 2003).

De hecho, es significativo señalar que pese al derrocamiento de Ibáñez, Carabineros seguía siendo percibida por la ciudadanía como el cuerpo represivo de este ex presidente (Candina, 2003)¹⁶. Al respecto, Frühling (1998) y Maldonado (1990) coinciden en que pese a las orientaciones de “acción social”, durante esta primera etapa existieron actos emblemáticos de represión y abuso de la fuerza por parte de personal policial¹⁷. Estos hechos gatillaron la reorganización del servicio policial, dando origen a la creación de la Policía de Investigaciones¹⁸ y al término de la dependencia directa del ejército. Con ello, se buscó fortalecer el reordenamiento del país apoyándose en una policía subordinada al Ministerio del Interior y reencausar a las fuerzas armadas a sus tareas específicas.

2.2.1 Asentamiento de Carabineros

Durante los años cuarenta Carabineros siguió configurando su perfil institucional subordinado al Ministerio de Interior; bajo su tutela estableció claras diferencias tanto en los principios de disciplina que las regía como en sus funciones a desempeñar. En este sentido, experimentó una significativa tecnificación de sus funciones y se benefició del apoyo brindado por los gobiernos de la década del sesenta, quienes preocupados por el clima de creciente movilización y desorden social, entregaron mayores recursos económicos a Carabineros por medio de los cuales se expandieron sus funciones y se fortaleció el proceso de modernización institucional. Junto a estos cambios, en 1960 se aprobó la nueva Ley Orgánica en la que se eliminó el carácter militar.

¹⁶ En este sentido, la violencia entre Carabineros y la ciudadanía fue frecuente en los primeros años de esta relación, como lo refleja la siguiente cita extraída por Candina del trabajo de Echeverría *“recuerdo que había muchas manifestaciones en contra del régimen de Ibáñez (...) de manera que fue una guerra silenciosa la que mató. Hasta tal punto que cuando cayó Ibáñez, los Carabineros estuvieron escondidos un mes no podían salir a la calle, porque los mataban. Yo, desgraciadamente, vi una vez como charqueaban a un “paco” quedaron pedazos. Ese era el odio que existía”* (Candina, 2003).

¹⁷ El hecho emblemático fue el caso Anabalón, el cual refiere al asesinato por parte de fuerzas policiales de Luis Mesa Bell (en ese entonces director de la revista Wikén) por denunciar el asesinato del profesor Manuel Anabalón por la propia policía.

¹⁸ Al respecto Frühling destaca que el proyecto de ley presentado al Congreso justifica la necesidad de separar las funciones de investigación de Carabineros, creando así la PDI para otorgar a ésta *“un carácter eminentemente civil, con el objetivo que sus funcionarios no gozaran del fuero militar por medio de cual resguardarse del castigo por realizar acciones indebidas, así como para facilitar la preparación técnica de de la policía civil, limitando las posibilidades de subordinación del mando de una institución a la otra”* (Frühling, 1998).

Frühling, destaca la presencia de tres elementos que caracterizaron este periodo de asentamiento: (1) reorganización interna, destinada a alcanzar un mejor uso de los recursos y medios, (2) una especialización en el control y represión de manifestaciones públicas y (3) acentuamiento del discurso oficial que releva el rol social de la institución reflejando la permanencia de la extensión de sus funciones hacia la acción social durante todo este primer periodo (Frühling, 1998:85).

Como ejemplo de las actividades desarrolladas por Carabineros alejadas de la seguridad pública, se puede mencionar la permanente labor policial en materia de salud, siendo destacado el papel ejercido en el combate para erradicar la malaria, iniciado en la segunda mitad de la década del treinta. Décadas después, producto del terremoto de 1960, Carabineros en colaboración con la JUNAEB y la comunidad, estableció un hogar en Concepción que recogía a niños huérfanos para atenderlos en materia alimentaria, médica, educacional e higiénica. Junto con ello y con el objetivo de ampliar y mejorar la gama de servicios ofrecidos a estos niños y jóvenes, se creó la brigada femenina, siendo una de las primeras policías en la región en incorporar formalmente a la mujer a las instituciones policiales, que luego derivó en la creación del departamento de la policía de menores. A esto se deben sumar la sección “plan de acción cívica” las cuales se encargaban de aspectos sanitarios y educacionales (alfabetización) en lugares aislados (Cienfuegos, 2002).

No obstante, esta serie de medidas orientadas hacia la acción social se desarrollaban en medio de un contexto en permanente tensión, donde nuevamente las manifestaciones sociales y políticas de la época reforzaron la imagen de Carabineros como garante del orden social pero esta vez en un escenario caracterizado por la lucha antisubversiva y la polarización social y política del cual Chile no era excepción.

En la realización de las tareas de control del orden público jugó un papel importante la influencia norteamericana, reflejada tanto en el apoyo económico directo como también en el ámbito formativo, materializado en la constante instrucción policial realizada por asesores norteamericanos que tuvo en el accionar del grupo móvil, antecesor de la actual unidad de

fuerzas especiales, su brazo armado¹⁹. Dado el espiral ascendente de agitación social experimentada durante fines de la década de los sesenta y principios de los setenta no era difícil presagiar el carácter que tomaría la relación entre las fuerzas policiales y la ciudadanía durante la dictadura militar.

2.3 Segundo periodo (1973 – 1989): la remilitarización de los cuerpos policiales.

2.3.1 La seguridad interior del Estado

Al igual que en otros regímenes militares ocurridos en América Latina durante los años setenta y ochenta, el modelo chileno durante la dictadura de Pinochet tuvo como eje la doctrina de seguridad nacional. Basada en una visión netamente militarista, junto con preocuparse por la seguridad exterior del país, vale decir, el resguardo de las fronteras ante un posible enemigo externo amplió su objetivo hacia la construcción de un enemigo interno que ponía en peligro tanto el desarrollo como la unidad nacional (Dammert, 2003).

A partir de ello, el régimen militar amplió este concepto justificándose en la realización de la tarea política de cohesión y unidad nacional, por lo que en búsqueda del bien común, que el mismo régimen definió reprimió a los grupos subversivos percibidos como una amenaza a su control y por ende al orden social²⁰. Con esta premisa, durante este periodo se buscó institucionalizar la violencia por parte del régimen y tener un sostén de legitimación que lo pusiera a salvo de la opinión pública nacional e internacional ante las violaciones a los derechos humanos sufridas por los grupos políticos y sociales opositores al régimen. La represión militar contribuyó a la conformación de una sociedad silente, caracterizada por un clima de

¹⁹ Por ejemplo, Maldonado, afirma que en el paro del 23 de noviembre de 1967 hubo 5 civiles muertos y en el 9 de marzo de 1969 en Puerto Montt alrededor de 200 Carabineros balearon a pobladores en toma con un saldo de 9 muertos y 57 heridos, siendo el grupo móvil el principal inculpado (Maldonado 1990: 20). A lo anterior, se debe señalar “la masacre de Puerto Montt”, ocurrida el 9 de marzo de 1969 en la que 10 personas murieron y una cincuenta fueron heridos de diversa gravedad a manos de efectivos de Carabineros de Chile.

²⁰ En el marco de los regímenes autoritarios de la época en la región, Garretón señala que “*Aunque el golpe militar haya implicado la victoria de un bando sobre otro, el bando vencedor, define la sociedad como en estado de guerra, legitimando la represión ante sus partidarios y ante el silencio cómplice de la sociedad como algo inevitable y necesario*” (Garretón: 1987:12).

desconfianza hacia las fuerzas de orden y una verdadera cultura del “miedo al otro” que aún perdura²¹.

2.3.2 Características de la institución policial durante la dictadura militar

En este marco, Carabineros experimentó significativas transformaciones en su misión y funciones, las cuales se reflejaron en su carácter, organización y normativa. Frühling destaca tres aspectos como los principales cambios ocurridos en la institución policial durante el régimen militar: (1) pasó a estar regido por una normativa institucional que le permitía contar con mayor autonomía respecto de los ministerios “políticos”, (2) experimentó un fuerte proceso de ideologización militar y (3) adquirió nuevas atribuciones legales que le otorgaron un significativo peso político (Frühling, 1998).

La “autonomía” del poder político sobre la institución se plasmó por medio del Decreto Ley N° 444, que estipuló el cambio de dependencia de Carabineros desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa el año 1974. Esta situación fue justificada desde el ejecutivo como una medida para otorgar la independencia de la institución de las influencias políticas – creándose la Subsecretaría de Carabineros- y fortalecer su carácter técnico profesional. Así lo establece el General Director César Mendoza en su mensaje al personal de Carabineros en el aniversario N° 47 de la institución, donde manifiesta que *“Carabineros de Chile ha dejado de ser mero ejecutor de disposiciones gubernativas. Ya no es sólo mudo testigo de aciertos y errores de gobiernos políticos. Hoy, Carabineros de Chile es actor y decisivo colaborador de las tareas de gobierno (...) Deja, en consecuencia, el ámbito político a que lo sometía su dependencia del Ministerio del Interior, para incursionar en uno exclusivamente técnico profesional”* (El Mercurio, 27 abril de 1974 en Maldonado, 1990)²². Sin embargo, este discurso

²¹ A este respecto el Informe de Desarrollo Humano en Chile del PNUD *“Paradojas de la modernización”* expresa lo siguiente: *“En los '70 y '80 la sociedad chilena se encuentra dominada por una verdadera “cultura del miedo”: miedo al comunista, al subversivo; miedo al “cáncer” invisible y omnipresente que corroe el cuerpo social. Miedo a la represión y al delator; miedo a ser “descubierto” en alguna (no se sabe cual) imprudencia. (...) La desconfianza del otro se instala en toda la vida social, incluido el hogar”* (PNUD, 1998: 129).

²² De acuerdo a lo expresado por el Decreto 444 Carabineros es conceptualizado como fuerza pública, lo cual le permite ampliar y acercar su misión hacia las ejercidas por las fuerzas armadas, asumiendo de paso una nueva concepción, entendidas como *“instituciones que representan a la organización que el Estado ha generado para el resguardo y defensa de su integridad territorial, su acervo moral e identidad histórica-cultural, valores trascendentes superiores y permanentes de chilenidad”* (Maldonado 1990:20).

se contradecía con la real actuación de Carabineros como colaborador en las tareas de gobierno, dado el rol político que ejerció particularmente en la impune mantención del orden público a través de las tareas de inteligencia y represión.

Por su parte, el proceso de ideologización militar tuvo diversas manifestaciones. Por ejemplo, en materia legal se reflejó en la reposición del carácter militar de la institución en la Ley Orgánica de 1975 y en un plano simbólico, se caracterizó por su participación en la parada militar, la designación de un edecán presidencial o la conformación de un organismo de inteligencia militar (Frühling, 1998). Cabe señalar que esta militarización no significaba un problema para la cultura organizacional ni para el contingente policial sino, que muy por el contrario, este carácter le confería un profundo orgullo (Candina, 2003)²³.

Respecto a la capacidad de ejercer poder que adquirió Carabineros, no cabe duda que su participación en la junta militar dotó a la institución de la mayor influencia política que ha tenido en sus ocho décadas. Si bien, en la Ley Orgánica de 1975, se establecía su menor jerarquía en relación con las Fuerzas Armadas, la visión institucional plasmada en su revista, da cuenta de una percepción de relación de fuerzas recíprocas y complementarias unidas en pos del objetivo del mantenimiento de la seguridad nacional. Este peso político se pudo apreciar en su figuración en el primer gabinete ministerial dado que al inicio del régimen militar Carabineros encabezó los ministerios de Tierra y Colonización, Trabajo y Minería más un representante en el Consejo del Estado y algunas embajadas (Maldonado, 1990)²⁴.

2.3.3 Violencia policial y relación con la población

La violencia ejercida durante el periodo de instalación del régimen y la respuesta a las protestas sociales durante la primera parte de la década de los años ochenta resaltan al interior de los 17 años del régimen militar como gatillos de la distancia entre Carabineros y un amplio sector de la sociedad civil.

²³ A lo anterior, cabe agregar que la preparación militar de Carabineros también puede ser explicada, por la fuerte tensión con Argentina en las zonas fronterizas a fines de la década del setenta (Maldonado, 1990).

²⁴ Esta presencia en el gabinete decayó con el paso de los años ya que a fines de la década del setenta su presencia al mando de un Ministerio se redujo sólo a uno.

Como primer aspecto, es conveniente señalar que Carabineros (y en menor medida la PDI) fue utilizado como el aparato represor masivo por parte del régimen militar mientras que para los casos específicos se formó la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) -la cual reclutó un número significativo de su personal del contingente policial- y posteriormente la Central Nacional de Informaciones (CNI). En este contexto la participación de personal de Carabineros en actos de represión, abuso de poder y uso ilegítimo de la fuerza contra la población queda explicitada en el informe de la Comisión Verdad y Reconciliación, el cual sostiene que un 32,2% de las violaciones a los derechos humanos ocurrida el año 1973 fueron realizadas por personal policial (Frühling, 1998)²⁵.

Luego del impacto que significó la violenta instalación del régimen, los enfrentamientos entre los opositores a la dictadura y la policía se redujeron significativamente hasta los inicios de la década de los ochenta, en los cuales se constituyeron colectivos que manifestaron su rechazo al régimen a través de protestas sociales. Al respecto, Candina (2003) resalta el hecho que los participantes de las manifestaciones eran concebidos por parte de Carabineros como una amenaza al orden y seguridad pública y a su vez como opositores al régimen y a la misma institución policial. Recogiendo el discurso institucional registrado en la Revista de Carabineros, la investigadora da cuenta de cómo, en forma velada, se intentó justificar los actos represivos en el control del orden público atribuyendo a la población una actitud provocadora y predispuesta hacia el personal policial²⁶. Desde esta visión, la distancia con la ciudadanía fue explicada desde Carabineros por el supuesto desconocimiento de su labor ignorando los hechos de abuso policial con los cuales imperaba el mantenimiento del orden público (Candina, 2003).

²⁵ En este contexto este mismo autor sostiene que las estrategias de Carabineros, en cuanto a la mantención del orden público, durante este periodo apuntaron al incremento de la visibilidad policial y la detención policial sin orden judicial (Frühling, 2001). A juicio de Maldonado durante este periodo existieron innumerables acontecimientos en los cuales se puede constatar que los efectivos policiales participaron en actos de tortura y crímenes políticos. Ejemplo de ellos, fue el caso de Ronquen donde murieron 15 campesinos (Maldonado, 1990).

²⁶ Esta aseveración queda de manifiesto en la siguiente cita, extraída de la revista institucional de mediados de la década de 1980 *“El objetivo implícito de los actos de masas, es alterar gravemente el orden público, constituyendo esto un ataque directo y desembozado al sistema de Gobierno. Se agrede física y verbalmente a la fuerza pública, para que esta reaccione con la máxima energía y en lo posible, de manera descontrolada, de modo de poder acusarla de todo tipo de abusos, para lo cual han acuñado el término “BRUTALIDAD POLICIAL”, para referirse a esta acción represiva. Con ello no sólo desprestigian al Gobierno sino también a Carabineros, con lo cual a ambos se pretende restarle autoridad moral ante la Ciudadanía”* (Revista de Carabineros, 1985, N° 361 p. 33 en Candina 2003:15).

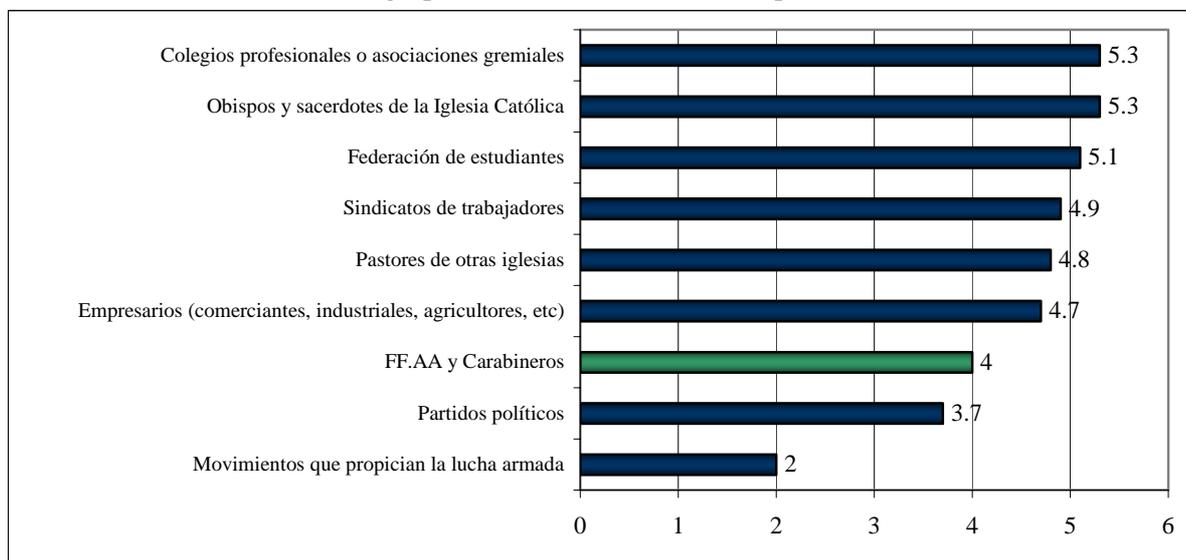
Ligado a lo anterior, el ex General Director Alberto Cienfuegos sostiene que Carabineros durante el régimen militar propició la relación con la comunidad a través de las juntas de vecinos asegurando que en 1982 se dictaron instrucciones para desarrollar esta relación en virtud del conocimiento de los problemas que aquejan a la población tanto en materia policial como social. Sin embargo, estas aseveraciones distaban de lo que ocurrió en las poblaciones del sector poniente y sur de Santiago, en donde aproximadamente 100 personas resultaron muertas durante las protestas populares, hechos atribuidos a Carabineros, siendo casos emblemáticos los del sacerdote André Jarlan y el estudiante José Randolph (Maldonado, 1990).

Por último, cabe mencionar los resultados de un estudio de opinión pública realizado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) en 1987²⁷. Dentro de los aspectos consultados en la encuesta se pregunta por la evaluación de 1 a 7 del desempeño de una gama de agrupaciones de diversa índole, entre ellas Carabineros²⁸. Dichos resultados, señalan que FF.AA y Carabineros figuran con una nota 4,0 ubicándose sextos entre nueve agrupaciones consultadas, superando sólo a los partidos políticos y a los movimientos que propician la lucha armada. Respecto al perfil de los encuestados no se pueden establecer diferencias por sexo ni edad pero sí según nivel socioeconómico, donde las personas de grupo socioeconómicos altos evalúan con mejor nota que las pertenecientes a grupos bajos (4,7 y 3,6 respectivamente) y según posición política (4,8 para personas identificadas con la derecha y 2,7 para personas de izquierda).

²⁷ Estudio social y de opinión pública en la población de Santiago, Documento de Trabajo N° 83, mayo de 1987. La ficha técnica señala que se realizó una muestra de 900 encuestas en los domicilios de los entrevistados, siendo estas personas mayores de 18 años de ambos sexos, residentes de Santiago, distribuidos en tres tercios por estrato social. El estudio completo esta disponible en el sitio web www.cepchile.cl visitado el 4 de noviembre de 2009.

²⁸ Si bien, la información disponible presenta a Carabineros y las FF.AA como una categoría agregada es valiosa en la medida que entrega un proxy de la percepción policial dado que no existen estudios de opinión pública que aborden esta temática en ese periodo.

Gráfico 7 Evaluación de diversas agrupaciones de acuerdo a su desempeño (escala de 1 a 7)



Fuente: elaboración propia, a base de “Estudio social y de opinión pública en la población de Santiago, Documento de Trabajo N° 83”, mayo de 1987, CEP Chile.

2.3.4 Caso degollados y el fin del régimen militar

A pesar de las repercusiones sociales y mediáticas que tuvieron los hechos recién nombrados, el caso que significó un punto de inflexión en las estrategias represivas por parte de Carabineros, simbolizadas en la Dirección de Comunicaciones de Carabineros (DICOMCAR)²⁹ fue el conocido como “caso degollados” en el cual fueron asesinados tres dirigentes comunistas. La investigación realizada tuvo éxito en la medida que la CNI -que vio en la DICOMCAR un emergente rival en las tareas de inteligencia- entregó valiosa información al juez a cargo permitiendo inculpar a los jefes de la DICOMCAR y del GOPE involucrados generando un fuerte remezón al interior de la institución y en la ciudadanía en general.

Como respuesta al fallo judicial, el entonces General Director de Carabineros César Mendoza, renunció a su cargo y a la junta de gobierno. Esta situación sumada a las tensiones con las fuerzas armadas presentaron un complicado escenario para el recién asumido General Director Rodolfo Stange, quien debió enfrentar complejos desafíos como la defensa de la

²⁹ Esta institución nació en 1983 reemplazando a la SICAR (Servicio de Inteligencia de Carabineros) y entre sus filas existían personeros de la CNI y del Grupo de Operaciones Especiales (GOPE).

autonomía institucional frente a la junta militar, el cambio de imagen pública de Carabineros dañada durante el régimen y hacer frente al ascendente nivel de la criminalidad (Frühling, 1998).

En este contexto las primeras medidas adoptadas por Stange fueron desbaratar la DICOMCAR, reestructurar el GOPE y el alto mando, cambiar el estatuto interno para propiciar el llamado a retiro a un grupo de funcionarios y hacerse cargo de sumarios internos, retiros obligatorios e incluso detenciones a efectivos involucrados en actos de muertes o torturas (Maldonado, 1990). En tanto, en relación con la población, fortaleció discursivamente su imagen pública y participó en menor medida en el control de manifestaciones públicas existiendo mayor presencia militar en estos operativos (Frühling, 1998). Considerando los relativos logros obtenidos durante su periodo al mando de la institución, en el marco de la transición política, el electo gobierno democrático solicitó a Stange que permaneciera por un nuevo periodo al frente de Carabineros.

2.4 Tercer periodo (1990 – 2009): Profesionalización policial y acercamiento a la comunidad

2.4.1 Contexto político institucional al inicio de la transición democrática

Existe relativo consenso entre los investigadores (Candina 2003, Dammert 2004, De la Puente y Torres 2001, Frühling 1998 y 2000 y Vial 1998) en torno a los principales temas enfrentados por los gobiernos concertacionistas en el ámbito de control y seguridad pública. Estos fueron: el aumento de la delincuencia y la percepción de inseguridad, las acciones terroristas, la demanda por justicia ante las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar y la reposición de las fuerzas armadas en el nuevo contexto democrático.

Respecto del primer punto, al indagar en los sondeos de opinión pública que ha realizado el CEP desde 1987 a la fecha, se puede observar que el tema de la delincuencia ha sido una prioridad para los chilenos. Así, ante la pregunta *¿Cuáles son los tres problemas a que debería dedicar mayor esfuerzo en solucionar el (próximo) gobierno?* la respuesta delincuencia, asaltos,

robos, ha estado regularmente entre las tres primeras opciones, siendo en varios años la principal preocupación.

Ligadas al alza de la delincuencia y el aumento de temor en la población, las acciones terroristas (asesinatos o secuestros) ocurridas en la primera parte de la década de los noventa, por parte de movimientos radicales de izquierda a personalidades (o a su entorno) vinculadas con el régimen militar, se convirtieron en otro gran problema político para el gobierno y las instituciones del orden público. El impacto mediático y social que estas acciones provocaron en la sociedad se presentaron como un obstaculizador para imponer el orden social ya que todavía persistía en el imaginario colectivo la idea de seguridad como seguridad nacional. Por ello, al abordar ambos problemas, el gobierno imperante tomó conciencia de la necesidad de avanzar en la construcción y afianzamiento de un estado de derecho que permitiera hacer frente al tema de la seguridad desde una nueva concepción acorde con el régimen democrático.

El tema de las violaciones a los derechos humanos durante el régimen militar fue otro elemento de tensión. Para abordar este aspecto, el ejecutivo conformó la Comisión Nacional Verdad y Reconciliación, la cual entregó en febrero de 1991 el Informe Rettig sobre las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. En este complejo escenario, dada la sensibilidad política y social del tema, las autoridades policiales discursivamente expresaron su disposición a colaborar en la recolección de información aunque no sin cuestionamientos entendiendo el costo que podía tener los hallazgos ahí expuestos tanto a nivel político como en su relación con la ciudadanía (Araya, Frühling y Sandoval, 1998).

Cabe señalar que a inicios de la década pasada, la relación de Carabineros con la población en general fue bastante compleja, ya sea por la desconfianza ciudadana por su participación en el régimen militar y por la instalación de concepciones y prácticas policiales ajenas al marco democrático. De hecho durante los años noventa se presentaron alrededor de 4.500 denuncias y querellas ante la Justicia Militar, Corporación de Derechos del Pueblo (CODEPU) y Corporación de Asistencia Judicial (CAJ)³⁰ dando cuenta de la violencia con la cual actuaba Carabineros³¹.

³⁰ Respecto de las denuncias presentadas ante el CAJ entre 1994 y 2000, Fuentes construyó un perfil del denunciante, señalando que la mayoría eran chilenos (97,8%), hombres (81%), que tienen un oficio (50,9%) o son estudiantes

Esta situación se refleja en parte, en un estudio de opinión desarrollado a fines de 1990 por CEP, que ubica relacionamente a Carabineros con una evaluación media entre distintas instituciones dado que 55,9% de los entrevistados evaluaron positivamente su desempeño, distante a más de 17% de las instituciones mejor evaluadas como fueron la Iglesia Católica y el Gobierno³².

Tabla 2 ¿Cómo evaluaría Ud. a las siguientes Instituciones en el desempeño de sus respectivas funciones?

	Mala	Regular	Buena
Iglesia Católica	5,7	14,7	73,6
Gobierno	2,5	17,9	73,4
Senado	2,4	22,3	67,4
Cámara de diputados	4,6	22,4	64,4
CUT	7,1	23,6	60,5
Sindicatos	7,5	28,4	55,9
Carabineros	8,7	30,1	55,9
Partidos políticos	8,9	33,7	52,6
Fuerzas Armadas	15,2	29,6	50,5
Iglesia Evangélica	9,3	27,4	50
Poder judicial	18	29,4	45,6

Fuente: elaboración propia, a base de “Estudio social y de opinión pública en la población de Santiago, Documento de Trabajo N° 146”, diciembre 1990, CEP Chile.

Por último, respecto al reordenamiento de las fuerzas armadas y de orden, desde el ejecutivo se pretendió contrarrestar el poderío y autonomía obtenidos por estas instituciones durante la dictadura militar. En este sentido, su reinscripción en el nuevo escenario político fue uno de los mayores logros del primer gobierno concertacionista “*centrando el tema de la seguridad pública en el Ministerio del Interior y limitando el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior*” (Tudela, 2001). Lo anterior, determinó que el modelo de seguridad interior fuera reemplazado por uno de seguridad pública entendido como tarea y responsabilidad esencial

(30%). En cuando al tipo de violencia sufrida da cuenta principalmente de golpes en el cuerpo con puños y patadas (95,1%) y disparos (18,8%) (Fuentes, 2001).

³¹ Fuentes menciona cinco factores para comprender porqué el abuso policial se ha convertido en el país en un “no tema”. Estos son (1) ausencia de la sociedad civil organizada, (2) control estatal débil hacia la policía, (3) discurso público centrado en el combate a la delincuencia, (4) el factor social y (5) la autonomía de carabineros (Fuentes, 2001).

³² Dicha encuesta contempló una muestra de 1.188 personas, mayores de 17 años, residentes de de los centros urbanos de Antofagasta, Valparaíso y Viña del Mar, Gran Santiago, Concepción y Talcahuano. El informe completo está disponible en www.cepchile.cl

del Estado, el cual debía velar por la ley y el orden a través del control policial (preventivo y represivo) y medidas legales (PNUD, 1998).

2.4.2 De la tensión a la colaboración: relación entre el ejecutivo y Carabineros

La complejidad para reposicionar a Carabineros (y a la PDI) al servicio de este nuevo concepto de seguridad pública a la orden de un ministerio civil fue motivo de permanentes descoordinaciones entre el ejecutivo y las policías. Dicha situación reflejaba la pugna por el mando en la toma de decisiones que si bien estaban concentradas en el Ministerio del Interior éste carecía de un marco legal frente a la autonomía de Carabineros. Por ello, desde el ejecutivo se generaron variados intentos por cambiar la dependencia policial del Ministerio de Defensa al del Interior³³. Dichos esfuerzos datan de 1992, año en que mediante Decreto Supremo se estableció que el Ministerio del Interior asumiera la coordinación de todas las actividades relacionadas con la planificación del orden público en el país, aunque sin contar con el poder legal sobre las policías. Desde esa fecha, han sido 8 los intentos por lograr el cambio de dependencia³⁴, siendo el último el proyecto de ley -aún en trámite- que crea la Secretaría de Seguridad Pública.

Cabe señalar que estas dificultades en la relación entre el Gobierno y Carabineros se atenuaron y lentamente fueron cambiando a un vínculo de estrecha colaboración en la medida que Carabineros pasó a desempeñar -y ser visto desde el Gobierno- un rol de carácter técnico y no político en el tema de control y seguridad pública mientras que el ejecutivo aportó con recursos y una cuota significativa de discrecionalidad en las planificaciones de la institución policial³⁵. Dicha situación puede observarse en la curva ascendente desde 1990 a la fecha,

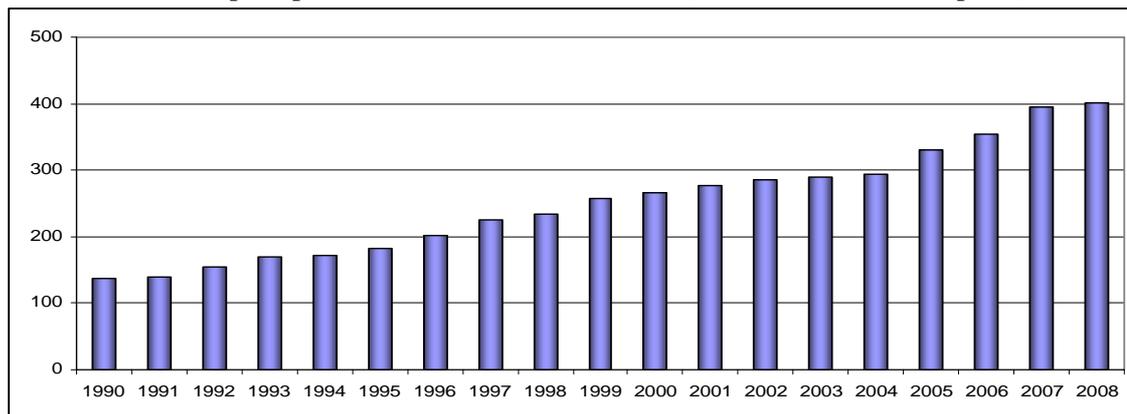
³³ Otro aspecto de tensión ocurrido a inicios de la transición fue la intención de Carabineros de absorber a la PDI justificado por la necesidad de asumir labores de investigaciones y una mayor visibilización mediática de las acciones realizadas por Carabineros. La absorción no prosperó pero si la realización de labores investigativas por parte de Carabineros.

³⁴ La lista de intentos fallidos fueron uno en 1991, uno en 1993, cuatro en 1998, y uno en 2001. Todos ellos fueron rechazados por el Congreso, o quedaron en estudios que no se han resuelto en una decisión final (Candina, 2003:17).

³⁵ Una muestra de la relación de colaboración alcanzada entre ambas entidades se evidencia a fines de 2002 cuando el entonces subsecretario de interior, Felipe Harboe destacaba la sintonía alcanzada con el alto mando de Carabineros afirmando que en políticas de seguridad ciudadana “*se produjo una identidad de propósitos entre el Gobierno y el alto mando de Carabineros*”. El Mercurio, 22 de diciembre 2002.

período en el cual el presupuesto de Carabineros prácticamente se triplicó pasando de 136,9 a 402,2 miles de millones de pesos³⁶.

Gráfico 8 Evolución presupuesto de Carabineros 1990 – 2008 (en miles de millones de pesos)



Fuente: elaboración propia en base a Subsecretaría de Carabineros, 2008.

Esta curva presupuestaria ascendente propició un alza en la dotación policial significando un punto de inflexión histórico. Según Araya et al (1998) desde 1937 en adelante, la relación carabineros/habitantes no había hecho más que disminuir siendo 1: 244 en 1937, 1:338 en 1959; 1: 356 en 1973, y 1: 427 en 1989.

Cabe señalar que el tema del incremento en la magnitud de la dotación policial ha estado constantemente presente en el debate de seguridad ciudadana en el país, relacionado con la demanda de sectores políticos y sociales por una mayor presencia policial en la calle. Para ello, desde el ejecutivo y el parlamento se planteó la reducción de funciones no relacionadas con la prevención policial del delito y la liberación de personal policial asignado a tareas administrativas. Luego de largas discusiones a fines de los noventa, esta idea se materializó

³⁶ A pesar del significativo aumento presupuestario, durante la primera parte de la década de los noventa, algunos personeros al interior de la institución lo consideraron insuficiente dado que su lectura del contexto (pujante crecimiento económico del país y la emergencia del tema de la seguridad ciudadana en el debate público) y la convicción de que el logro de sus objetivos dependía mayoritariamente de una inyección importante de recursos era posible y necesario acceder a una mayor tajada presupuestaria. Según Frühling estas quejas por el insuficiente crecimiento presupuestario, no pueden leerse aisladas de otras aseveraciones realizadas en relación con el cambio de concepción de la seguridad pública, la cual era vista como una amenaza por ciertos sectores de la institución a un posible cambio de carácter y dependencia aduciendo que el único cambio necesario para la modernización era la inversión en tecnología e infraestructura (Frühling, 1998).

liberando a cerca de 12 mil efectivos dedicados hasta entonces a tareas administrativas o de otra índole a realizar trabajo en terreno (De la Puente y Torres, 2001).

Por último, cabe señalar la irrupción de los gobiernos locales como nuevo interlocutor de Carabineros en el tema de la seguridad pública. Esta situación comenzó en la segunda mitad de los noventa -en particular desde los municipios de Santiago y Las Condes- los que, pese a no contar con atribuciones legales en la materia, inyectaron recursos y elaboraron una serie de demandas hacia Carabineros que incluían el aumento de la presencia policial en sus comunas, la solicitud explícita de la participación de Carabineros en los planes locales y *accountability* de los recursos entregados a la institución. La tensión que generó esta situación fue respondida enérgicamente desde el alto mando, manifestando que su responsabilidad era nacional y si era necesario devolvería los recursos proporcionados por las alcaldías, con lo cual las peticiones municipales se atenuaron sin cesar el apoyo monetario (Dammert 2004, Candina, 2003 y Frühling, 1998).

2.4.3 Oferta pública en prevención del delito y modernización de Carabineros

La oferta pública en prevención del delito y participación comunitaria desarrollada desde el ejecutivo ha avanzado en cantidad y calidad desde 1990 a la fecha. A fin de contextualizar el trabajo policial, a continuación se mencionan los principales focos propiciados desde el ejecutivo durante este periodo. En el gobierno de Aylwin (1990-1994) los esfuerzos en esta temática estuvieron puestos en reposicionar el tema de la seguridad pública en el Ministerio del Interior por lo que el esfuerzo se concentró en la construcción de una institucionalidad en la materia y en apoyar presupuestariamente a las instituciones policiales y Gendarmería en la modernización de su accionar (Dammert 2004, y De la Puente y Torres 2001).

Durante el gobierno de Frei (1994 - 2000) hubo un avance en la materia, caracterizado por la variedad y cantidad de medidas impulsadas para combatir la delincuencia, que incluyó la realización de programas específicos³⁷ hasta el inicio de la Reforma Procesal Penal. En este

³⁷ Durante este periodo se inició la campaña “Seguridad Compartida” consistente en la entrega de consejos para crear conciencia en la ciudadanía de la importancia de colaborar con las fuerzas policiales para hacer frente a la delincuencia (Dammert, 2004) y programas de tipo preventivo que buscaron disminuir la delincuencia y la

periodo es importante mencionar el enriquecimiento del concepto de seguridad, al incorporar nociones de prevención y trabajo con la comunidad, lo cual apuntaba hacia la instauración de una política de seguridad ciudadana en el país. El discurso oficial asumió la urgencia de establecer en el país este tipo de políticas y desde una visión muy amplia, el ministro del interior de ese entonces, Carlos Figueroa, postuló sus bases fundantes definiéndola “*como el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y de la convivencia ciudadana. Se trata en síntesis de garantizar una vida digna a todo ciudadano*” (Vial, 1998: 265).

En el gobierno de Lagos (2001 – 2006) las políticas en la materia avanzaron en la consolidación de una política de Estado. El desarrollo institucional se sustentó en la creación en 2001 de la División de Seguridad Ciudadana (DSC) –actualmente División de Seguridad Pública- responsable de implementar y coordinar programas cuyo foco fuese la prevención y la participación de la comunidad como un aspecto sustantivo en el combate a la delincuencia siendo sus mayores exponentes los programas “Comuna Segura Compromiso 100” y “Barrio Seguro”³⁸. Por último, durante el gobierno de Bachelet (2006 – 2010) se mantuvieron los énfasis desarrollados en los gobiernos anteriores -aunque no sus programas- y se han centrado los esfuerzos en aproximarse a una política integral en la materia, a través de la coordinación desde el Ministerio del Interior de las distintas estrategias sectoriales por medio de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Dentro de este marco general de políticas públicas la oferta diseñada y ejecutada desde Carabineros también presenta una evolución en su complejidad. Como primer punto, es necesario señalar que en 1993, la revista de Carabineros explicita que la primera obligación de todo carabinero respecto de la comunidad es *conocerla e integrarse a ella* (Oviedo, 2000). Con este propósito se desarrolló el programa Puertas Abiertas (1994) cuyo objetivo fue informar a la ciudadanía en las juntas de vecinos y en las propias comisarías de las labores realizadas por Carabineros. El foco de este programa tuvo objetivos propios del inicio de transición, por lo cual

drogadicción en cinco comunas de Santiago, obteniendo precarios resultados a pesar de contar con un fuerte desembolso fiscal (De la Puente y Torres, 2001).

³⁸ Dichos programas privilegiaron la elaboración de un modelo de seguridad ciudadana con énfasis en la prevención, donde la ciudadanía jugara un rol activo y no fuese solamente un mero demandante de medidas represivas ante este fenómeno.

la relación con la comunidad se limitó a un carácter informativo. De hecho, *“en este período, se ha hecho notar que la institución no demuestra un interés activo en establecer relaciones institucionales y consolidadas con organismos vecinales que apoyen la prevención delictual”* (Candina, 2003).

No obstante lo anterior, es posible plantear que el punto de partida en materia de política institucional se inicia en 1996, con el diseño e implementación del Plan Estratégico el cual fue la herramienta principal para llevar a cabo el la modernización de Carabineros. Para su formalización, se realizó un importante proceso de diagnóstico para el cual se elaboraron dos encuestas, una dirigida a personal policial y otra a líderes comunitarios. La primera, identificó el desarrollo de diversas especialidades de apoyo a los servicios policiales que, si bien colaboraban a la realización de la misión fundamental de Carabineros, habían alcanzado un grado de autonomía que era necesario reorientar. En tanto, los resultados de la encuesta a organizaciones comunitarias dieron cuenta de las exigencias de mayor vigilancia preventiva e interacción con la comunidad (Acevedo, 2006).

Junto a la necesidad de responder a estas evidencias, la modernización de la gestión pública tensionaba a la institución por adoptar los nuevos preceptos como satisfacción de usuarios, aumento de eficiencia y eficacia, transparencia, incorporación de nuevas tecnologías y optimización de recursos así como el establecimiento de objetivos de corto y mediano plazo. En este sentido, el plan estratégico de Carabineros significó un punto de inflexión en la forma de gestionar la institución y cumplir sus funciones *“porque hasta esa fecha los esfuerzos institucionales no tenían una orientación específica, ya que las distintas administraciones no definían los objetivos que orientaran las prioridades de su gestión y todo quedaba centrado en el cumplimiento de la misión constitucional”* (Acevedo, 2006: 63).

Así, Carabineros reorientó sus distintos componentes en torno a su función principal pero prestando singular importancia a las tareas preventivas y de acercamiento a la comunidad así como a la mejora de las competencias de su personal y la optimización de su gestión. Cabe señalar que dicho Plan prescindió de cualquier tipo de colaboración que no sea la estrictamente financiera proveniente del Estado dado que durante este periodo no estableció ningún vínculo permanente con la comunidad académica que participara de dicho proceso. Muy por el contrario,

el desarrollo modernizador de la policía se ha caracterizado por ser un proceso autónomo y de exclusividad policial (Candina, 2003)³⁹.

En este marco, a fines de los noventa se yergue el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (en adelante Plan Cuadrante), como un programa que, teniendo como eje el área de operaciones, permite responder a las demandas ciudadanas referidas a su protección y acercamiento. Su característica principal ha sido la focalización en la vigilancia policial (dividiendo las áreas jurisdiccionales de cada comisaría) para responder en un menor tiempo a la demanda de la población. Con ello, se ha pretendido modernizar la labor de Carabineros y reducir la inseguridad en la comunidad a través del desarrollo de la labor preventiva realizada por un cuerpo permanente de funcionarios, lo cual facilitaría la creación de vínculos de confianza y cooperación entre éstos y los vecinos⁴⁰.

Desde Carabineros se identificó como principal ventaja de la integración con la comunidad la posibilidad de contar con una mayor calidad y cantidad de información territorialmente focalizada la cual facilitaría determinar la demanda de los servicios policiales, colaborar al sistema de información de inteligencia policial y posibilitar el diseño de estrategias y tácticas. Al respecto, el discurso del General Director Alberto Cienfuegos el año 2002 da cuenta de la nueva concepción del rol policial adoptando una actitud de mayor proactividad en la materia; *“Hoy más que esperar pasivamente la cooperación ciudadana, hemos preferido salir a su encuentro, con iniciativa e ingenio, para ocupar los espacios naturales de confluencia entre Carabineros y la comunidad. Esto implica entender que la función policial no sólo se limita a la actividad de control y persecución del delito, es decir la de hacer cumplir la ley, sino además, se manifiesta en toda su potencia, como un factor más de integración social”* (Cienfuegos, 2002: 18).

³⁹ Al respecto, la investigadora agrega que *“esto significa, específicamente, que ha sido la misma institución la que ha asumido el liderazgo y la construcción de su proceso de cambio. La participación externa ha sido mediante convocatoria institucional y los respectivos convenios, y tanto las metodologías como los plazos de realización de los cambios han sido anunciados por la propia institución al exterior”* (Candina, 2003).

⁴⁰ Cabe señalar que diversos investigadores en la temática como Mohor (2009), Dammert (2007), Frühling (1998, 2000 y 2001), Chinchilla (1999), Oviedo (2000 y 2007) y Tudela (1999 y 2007) han catalogado la implementación del Plan Cuadrante como una modalidad dentro de las estrategias de policiamiento comunitario presentes en la región. Las principales características de estas estrategias serán descritas en el capítulo conceptual.

Dicho plan ha tenido un constante aumento en su cobertura. El año 2000 se amplió a toda la Región Metropolitana, a fines del 2003 se insertó en las principales comunas que poseían más de 100 mil habitantes de las regiones V, VIII y IX, y durante el año 2009 se implementaría en las 100 comunas más pobladas del país cubriendo el 90% de la población (El Mercurio, 10 de noviembre, 2008).

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) realizó una evaluación del Plan Cuadrante del período 2004 – 2006. Dicha evaluación generó modificaciones significativas en el Plan debido a que las debilidades relevadas apuntaron a aspectos medulares como la dificultad para responder a los propósitos planteados en el marco lógico -la reducción de victimización y sensación de temor- dada la inconsistencia entre medios y fines. Al respecto el informe plantea que *“el fin y el propósito se orientan a problemas que requieren desarrollar un trabajo integrado con la comunidad; mientras que a nivel de los componentes, no existen mecanismos que permitan la participación ciudadana en el diagnóstico y la solución de los problemas vinculados a la seguridad”* (Evaluación DIPRES 2007:4).

A partir de los resultados, Carabineros realizó modificaciones al Plan siendo los más llamativos la constitución de un Observatorio de Buenas Prácticas⁴¹, y con especial esmero, desde la Subsecretaría de Carabineros, la adopción de los principios del modelo de policiamiento comunitario orientado a problemas (POP).

A la luz de todo este proceso modernizador Tudela (2007) plantea que en Chile se habría iniciado un proceso de cambio en *“la concepción social de la labor policial”*, dada la instalación en la agenda de conceptos como la seguridad ciudadana y modernización policial así como la adopción de medidas de acercamiento a la comunidad, evidenciada por distintos proyectos⁴² incluido el ya mencionado Plan Cuadrante. Estas medidas serían evaluadas positivamente por la ciudadanía como lo evidencian los resultados de las encuestas ya mencionadas.

⁴¹ Tiene por objetivo identificar experiencias prometedoras para el fortalecimiento de la relación con la comunidad a fin de fortalecer esta relación y transferirlas a las distintas localidades y potenciar las capacidades policiales.

⁴² La oferta también incluye la realización de una batería de programas como el Plan Barrio Seguro; el Programa Comunidades Escolares Seguras (orientado a 2.000 menores de un grupo de comunas de Santiago); el Magister en Seguridad y Educación Social Preventiva; la conformación de unidades especializadas como la Comisaría de Asuntos de la Familia o el Servicio Fono 149 de Violencia Intrafamiliar; los Cuarteles Móviles de Aproximación; la externalización de funciones administrativas, entre otras (Tudela, 2007)

Al finalizar, cabe constatar que esta positiva percepción ciudadana hacia Carabineros ha alcanzado en la actualidad su mejor evaluación histórica. En este capítulo a través de diferentes fuentes se ha evidenciado que la legitimidad policial que ostenta hoy la institución policial no ha sido una constante a lo largo de su historia sino, más bien, que esta responde a un fenómeno inusitado, dado que esta percepción ha presentado una trayectoria fluctuante en el tiempo y con diferencias significativas entre segmentos de la sociedad civil. Sin lugar a dudas, que el desarrollo de la misión de Carabineros, como es la mantención y control del orden y seguridad pública complejiza la realización de un imaginario positivo hacia la institución, más aún cuando ésta ha participado en violentos actos de represión, dada su utilización política por parte de los gobiernos de turno.

Si bien es cierto que la percepción ciudadana hacia Carabineros responde a un fenómeno multicausal, el recorrido histórico realizado en estas páginas permite hipotetizar que la mantención de la labor histórica de servicio social y el trabajo desarrollado desde mediados de los años noventa, en el marco del proceso de modernización, han posibilitado generar un cambio en el imaginario y avanzar sustancialmente en la percepción de un grupo mayoritario de la población que evalúa su desempeño positivamente e incluso declara confiar en ellos, revelando una situación excepcional en América Latina, caracterizada por la evaluación negativa y desconfianza de la sociedad civil hacia el accionar policial.

Para avanzar en esta línea de trabajo es necesario complementar la mirada histórica con una revisión de las investigaciones desarrolladas a la fecha, a fin de aportar información conceptual y empírica para la comprensión de este fenómeno.

3. DISCUSIÓN BIBLIOGRÁFICA Y MARCO TEÓRICO

Este capítulo pretende presentar de manera conjunta un marco conceptual y una revisión de las principales investigaciones en torno a la legitimidad ciudadana del desempeño policial. Acorde a este objetivo, este capítulo se inicia con una definición de las instituciones policiales, seguido del desarrollo histórico del concepto de legitimidad, para luego, finalizar con el aporte teórico y empírico de investigaciones realizadas preferentemente en América Latina.

3.1 Origen y definición de las instituciones policiales

El origen de la policía moderna se estipula a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX en las principales ciudades europeas, siendo la policía de Londres la primera en constituirse por obra de Sir Robert Peel en 1829. Peel -considerado el fundador de la policía moderna y de la orientación comunitaria- estableció 9 principios para el desarrollo de la actividad policial, prestando especial atención a la relación entre la policía y la sociedad civil, haciendo hincapié en el “*cómo se hace policiamiento en lugar de qué hace y el porqué*” (Tudela, 2007)⁴³.

David Bailey, erudito en el estudio y análisis de instituciones policiales en la actualidad, entrega una serie de elementos que permiten identificar a las policías de las democracias occidentales, estableciéndolas genéricamente como “*las personas autorizadas por un grupo que pueden regular las relaciones interpersonales dentro del grupo a través de la aplicación de la fuerza física*” (Bailey, 2001). A esta definición añade dos aspectos como son su carácter público y su profesionalización. El primero queda manifiesto en la dependencia estatal (tanto en el plano administrativo y económico) y en el objetivo de resguardar los derechos fundamentales de todas las personas. En tanto el rasgo profesional está dado por el alto grado de especialización que las instituciones y su contingente han debido alcanzar para responder a las cada vez más diversas y complejas demandas.

En un trabajo posterior, Bailey añade a su definición cuatro principios para la conceptualización de una policía democrática. Estos son: (1) priorizar la satisfacción de las

⁴³ Dichos principios referían a la búsqueda de la aprobación pública de sus acciones y la libre cooperación ciudadana, el absoluto e imparcial servicio a la ley, la aplicación de la fuerza física sólo como último recurso, entre otros.

necesidades de los ciudadanos como individuos y de los grupos particulares, (2) ser más responsable ante la ley que ante un gobierno, (3) proteger los derechos humanos, especialmente aquellos que son requeridos para la actividad política y (4) ser transparente en sus actividades (Bailey, 2006).

Por último, junto a los elementos mencionados, los actuales procesos de reformas policiales ponen el acento en dos elementos claves como son el *accountability*, relacionado con la rendición de cuentas de la institución policial a la sociedad civil y la conformación de equipos de control, tanto interno como externo y *responsiveness* referida a la calidad de la respuesta (trato y producto) que brinda la policía a las demandas de los individuos. De esta forma, el carácter público, la legítima sujeción de la fuerza física y su vocación hacia la satisfacción de las necesidades de los individuos a través de un trato profesional e imparcial serían las características presentes en cualquier institución policial en la actualidad.

3.2 El concepto de legitimidad

Definidas las instituciones policiales, lo siguiente es una descripción de los aportes teóricos en relación con el origen y mantenimiento de la legitimidad policial. En primer lugar se presenta una revisión histórica del concepto, para luego describir el aporte de Max Weber a su desarrollo actual, caracterizado por el debate entre las corrientes circunscritas al estudio de la relación policía – individuo y aquellas que comprenden a la policía dentro de un contexto institucional mayor.

3.2.1 Perspectiva histórica del concepto de legitimidad

El concepto de legitimidad tiene un largo desarrollo al interior de las ciencias sociales. Desde distintas disciplinas dicho concepto ha sido trabajado con diferentes énfasis relacionándolo al Estado, a los liderazgos y en el último tiempo al estudio de las instituciones policiales y la percepción ciudadana sobre ellas. Este último caso ha cobrado significación en la

producción investigativa de Estados Unidos e Inglaterra en las últimas dos décadas, tanto en la justificación de su origen (legitimidad) como de su ejercicio continuado (legitimación).

El desarrollo histórico del concepto es realizado por López (2009), quien lo define como “*al reconocimiento por parte de la población de que los gobernantes son los verdaderos titulares del poder y los que tienen derecho a ejercerlo: a crear y aplicar normas jurídicas, disponiendo del monopolio de la fuerza, de acuerdo con esas normas, sobre la población*” (López 2009:4)⁴⁴.

López establece cuatro períodos para analizar la trayectoria del concepto. El primero lo ubica en el latín clásico, en donde la palabra *legitimus* se utilizaba para significar lo que es acorde con la legalidad y con el derecho (sucesorio). Luego en la Edad Media *legitimus* fue usado para señalar lo que está constituido según las costumbres y el derecho consuetudinario.

Una segunda etapa se inicia al término de la Edad Media con las primeras formulaciones de la teoría democrática del poder en la cual se reconoce la importancia del consentimiento del pueblo, pese a la procedencia del poder en Dios como último término. Posteriormente, con el desarrollo del pensamiento moderno Hobbes, Locke y Rousseau trabajaron el tema del origen de la legitimidad o cómo se constituye la autoridad legítima de un Estado. Por ejemplo, Locke estableció que la legitimidad de origen del titular del poder se basa en la entrega de todo el poder por los individuos asociados a la mayoría de la comunidad mientras que la legitimidad de su ejercicio descansa en que esa mayoría y el gobierno salido de ella sólo pueden usar el poder para cumplir los fines del pacto original.

La tercera etapa, emerge posterior a la Revolución Francesa producto de la disputa por el poder entre las monarquías tradicionales (basando su legitimidad en el derecho divino y la antigüedad en el ejercicio del cargo) y los emergentes regímenes democráticos (recién creados a partir de un acuerdo constitucional) en donde el concepto legitimidad se mantuvo durante el siglo XIX asociado a la dinastía histórica que debe ocupar el trono.

⁴⁴ La otra acepción planteada por López es más afín a la ciencia política y está referida al reconocimiento internacional del poder político supremo e independiente que posee un Estado.

Por último, la cuarta etapa se inicia junto al siglo XX, período en el cual la idea de legitimidad nuevamente cobra un valor significativo al interior de la teoría política a raíz del trabajo de Max Weber “Economía y Sociedad”. A juicio de López, el principal aporte introducido por Weber al desarrollo del estudio de la legitimidad es que dicho término es diferenciado del concepto de poder asociándolo al de dominación.

3.2.2 El concepto de legitimidad en la obra de Max Weber

La teoría de la dominación de Max Weber tiene como elementos centrales la relación entre el poder y la coerción, siendo las relaciones de dominación la fuerza estructurante de la sociedad. La dominación es definida como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos. Esta probabilidad de ejercer poder puede descansar en diversos motivos desde habituaciones inconscientes hasta consideraciones racionales, pero lo esencial para una autoridad es la existencia de un mínimo de voluntad de obediencia por parte de un individuo o un grupo de ellos (Weber, 1969: 170).

Desde este concepto, Weber aborda la problemática por develar cuáles son los principios últimos en que puede apoyarse la validez de una forma de dominio. A su juicio, la obediencia de una persona o un grupo hacia una autoridad radica en la percepción de éstos en la validez de un orden, el cual descansa en algo mayor que la mera regularidad de las acciones determinada por la costumbre o una situación de intereses.

Esta validez se aprecia cuando la acción social y las relaciones sociales pueden orientarse por el lado de sus participantes en la representación de la existencia de un orden legítimo. Por ello, dichas orientaciones son concebidas como modelos de conducta u obligatorias, como un deber ser, aumentando así la probabilidad de que las acciones se oriente por este orden. Cabe señalar, que la orientación de la acción no responde necesariamente a un absoluto “cumplimiento de su sentido”, dado que su validez (como norma obligatoria) puede descansar en mayor o menor grado en ocultar la elusión o trasgresión del orden válido.

Resulta necesario señalar que no existe un único sustento para atribuir validez a un orden determinado. Las personas pueden atribuir validez legítima a un orden determinado por diversos motivos que, de acuerdo a la tipología del sentido de la acción weberiana, corresponden a la tradición, en virtud de una creencia afectiva y/o racional con arreglos a valores o fines⁴⁵. Por estas características, Weber afirma que la obediencia a una dominación no está orientada primariamente por la creencia en su legitimidad y, por tal, dicha legitimidad sólo debe considerarse como una probabilidad.

Junto con este aporte teórico, Weber construye a partir de un análisis histórico de los fenómenos sociales una tipología de los tipos ideales de legitimidad, estableciendo tres tipos: de carácter *racional*, referido a la autoridad legal, que descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad; de carácter *tradicional*, la cual descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición a ejercer la autoridad, y de carácter *carismático*, que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (Weber 1969:172).

En el caso de la autoridad legal –el más relevante para este trabajo– la legitimidad descansa en la validez de un conjunto de ideas relacionadas entre sí, destacando cuatro: (1) que todo derecho pactado u otorgado puede ser estatuido de modo racional con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación, (2) que todo derecho, según su esencia, es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, (3) que el soberano legal típico, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones y (4) que el que obedece solo lo hace en cuanto miembro de la asociación y solo obedece al derecho.

⁴⁵ En este marco, Weber plantea que “*la adhesión puede fingirse por individuos y grupos enteros por razones de oportunidad, practicarse efectivamente por causas de intereses materiales propios o aceptarse como algo irremediable en virtud de debilidades individuales y de desvalimiento*” (Op cit, 171).

Una vez descritos los principales aspectos de la teoría de la dominación y los tipos de legitimidad, resulta necesario profundizar en la conceptualización weberiana del Estado, dado que en ella se desarrolla tangencialmente una reflexión acerca de las instituciones policiales. “*El Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito, la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física*” (op cit, 44). En este ámbito, Weber sostiene que el Estado moderno, como autoridad política, no puede ser definido por el contenido de lo que hacen o los fines que persigue sino que debe ser definido a partir de su medio específico y propio como es la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física.

Para ejercer dicha coacción el Estado requiere la existencia de un cuadro administrativo- que en el caso de la dominación legal tiene en la burocracia un caso paradigmático- representado por un conjunto de individuos instituidos con la misión de obligar a la observancia de ese orden o de castigar su transgresión a través de la legítima coacción física⁴⁶. La definición anterior devela la importancia del cuadro administrativo del cual la policía forma parte fundamental dentro del sistema de justicia que detenta el Estado para el mantenimiento del orden vigente.

A juicio de Weber, dicho cuadro está vinculado con el detentador del poder por dos medios que afectan directamente el interés personal, como es la retribución material y el honor social. Para el caso de la presente investigación, ambas características aparecen con nitidez en las instituciones policiales en general y Carabineros en particular ya sea por la red de bienes servicios que dispone su personal, como también por el simbolismo que tiene para ellos el pertenecer a esta institución.

Lo dicho hasta acá pone de manifiesto el aporte de Weber a la conceptualización de la legitimidad. El vínculo que establece entre poder y coerción en las relaciones sociales le permite generar una teoría general anclada históricamente que da cuenta de la forma en que estas relaciones de dominación legítima se estructuran entre individuos, grupos y estos con

⁴⁶ El cuerpo de funcionarios se caracterizan por ser: personalmente libres, en jerarquía administrativa, con competencias rigurosamente fijadas, contratados con retribución en dinero, cualificados profesionalmente, ejercen el cargo como única o principal profesión, y pueden desarrollar una carrera de ascensos por años de servicio, trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa (op cit, 176).

instituciones. La representación de la existencia de un orden legítimo responde a diversas motivaciones, consientes e inconscientes, lo cual vuelve de mayor complejidad interpretar las razones por las cuales los individuos de un determinado grupo valida tal o cual orden.

Estos aportes son incluidos en las investigaciones de los actuales teóricos de la legitimidad policial. Así, por ejemplo, el marco conceptual de *“Legitimacy and criminal justice, International perspective”*⁴⁷ hace referencia directa al trabajo de Weber, como se puede observar en el trabajo de dos investigadores al definir legitimidad: *“Cuando las personas son influenciadas por una autoridad o institución, pero no por medio del uso explícito del poder, sino porque ellos creen que las decisiones tomadas y reglas promulgadas por la autoridad o institución son en alguna medida correctas o apropiadas, por lo que deben ser seguidas ... es decir la autoridad es percibida como legítima. En otras palabras, los subordinados reconocen en su relación con el poderoso tanto a un agente moral como a un agente con intereses propios; siendo por tanto cooperadores y obedientes en función de la legitimidad siguiendo razones de prudencia y conveniencia”*⁴⁸ (en Tyler, 2007: 10).

Para conocer el actual debate en materia de legitimidad policial, a continuación se presentan dos exponentes. El primero es el trabajo de Tom Tyler, principal exponente de la corriente norteamericana, que apoyado en una gran producción investigativa relaciona la legitimidad de las policías con la percepción ciudadana de un correcto accionar policial. Las críticas a dicha línea investigativa están representadas por el trabajo de Smith.

3.2.3 Legitimidad policial e imparcialidad policial en Tyler

Tom Tyler es actualmente un referente dentro del estudio de la legitimidad en general y en especial en las instituciones policiales. Influenciado por la obra de Weber, su trabajo emerge como respuesta ante la interrogante presente en Estados Unidos, en donde la policía ha hecho

⁴⁷ Editado por Tom Tyler (2007) este trabajo corresponde al primer estudio de percepción de legitimidad ciudadana de las instituciones policiales y judiciales fuera de Estados Unidos con investigación empírica de diversos países como Alemania, Brasil, Chile, Eslovenia, Francia, México, Reino Unido y Sudáfrica.

⁴⁸ La traducción es propia.

grandes esfuerzos por mejorar su rendimiento en las últimas décadas pero no ha conseguido aumentar la percepción de confianza en la población.

Circunscrito a un marco de psicología social y enfocado en el ejercicio efectivo y permanente de una autoridad para ejercer su influencia sobre otros a través de su adhesión voluntaria, define legitimidad *“como un atributo psicológico de una autoridad, institución o disposición social que guía a terceros conectados con ella a creer que algo es apropiado, correcto y justo. Por causa de la legitimidad, las personas sienten que ellos deben respetar voluntariamente las decisiones y reglas, más por obligación que por medio a castigo o anticipación de recompensas”* (Tyler, 2006:376).

En este marco Tyler postula su tesis- base de muchos investigaciones en torno a las policías- que primariamente las personas perciben a la policía como legítima y coopera con ella cuando su experiencia con la policía al ejercer la autoridad es percibida como imparcial. Para sustentar su tesis menciona cuatro hallazgos de sus investigaciones en orden a la percepción de imparcialidad que las personas valoran en las policías: (1) las personas quieren tener una oportunidad de exponer su caso ante una autoridad legal, (2) las personas reaccionan ante la evidencia que la autoridad con quien ellos están tratando son neutrales, (3) las personas valoran ser tratados con dignidad y cortesía y que sus derechos de ciudadanos sean respetados y (4) las personas valoran la comunicación informada en el momento apropiado acerca de sus intenciones y el carácter de la autoridad legal con que ellos están tratando (Tyler, 2006).

De ello se desprende que para las personas valoran, como tan o más importante que el resultado de su experiencias con la policía, la oportunidad de exponer su explicación, justificar sus acciones y presentar su punto de vista ante la autoridad. Sobre esta base concluye que los cambios en el rendimiento objetivo de la policía en el control del crimen y orden público no son fuertemente relacionados con el nivel de la legitimidad ciudadana del accionar policial, por lo que los esfuerzos policiales debieran dirigirse a elevar los niveles de profesionalismo e imparcialidad en su accionar para ejercer la autoridad.

3.2.4 Smith y la relevancia del contexto institucional para la legitimidad policial

En contraposición a Tyler, el planteamiento de Smith desafía la evidencia acumulada en Estados Unidos, referida a la centralidad de la imparcialidad en el procedimiento policial como fundamento de la legitimidad policial. Dicha crítica la sustenta al señalar cinco limitaciones de estos estudios: (1) los modelos de dichos estudios utilizan un set reducido de factores dejando afuera un número importante de variables que pueden tener efecto sobre la percepción ciudadana de los procedimientos policiales, (2) abordan el tema de la legitimidad a nivel individual, obviando que la legitimidad policial es un fenómeno colectivo que equivale a algo más que la suma de creencias individuales, (3) ponen foco en experiencias personales directas de personas con las policías y los tribunales de justicia siendo que un porcentaje importante de la sociedad tienen un bajo o nulo contacto con las policías o el sistema judicial⁴⁹, (4) la tradición investigativa de estudios de interacciones con autoridades son descritas y evaluadas por los miembros de un público involucrado con “procedimientos correctos” que ellos consideran ser correctos y (5) los estudios son restringidos a una sociedad específica y un particular estado de desarrollo (Smith, 2007: 32).

Desde esta crítica postula que la legitimidad policial no puede ser explicada únicamente por la imparcialidad de los procedimientos sino que es necesario analizar el contexto sociopolítico e institucional en el cual se circunscribe la policía en un determinado orden social. A su juicio, las personas evaluarían sus experiencias personales, historias y símbolos relacionados con la policía, dependiendo de las características y sentidos del orden sociopolítico vigente y de cómo la policía se inserta y se desenvuelve en este contexto.

En este marco Smith describe los casos de Francia, Holanda e Inglaterra como ejemplos de diferentes procesos de legitimación con altos grados de legitimidad, los cuales operarían independientemente del modelo de las prácticas policiales o de las experiencias de las personas con ellas. La explicación de esta aceptación podría estar mediada por la legitimidad del Estado,

⁴⁹ Esta situación es relevante considerando que el mayor aprendizaje es vicario, ya sea desde observar un comportamiento y consecuencias de ello, comentarios o la influencia de los medios de comunicación.

la cual ha sido establecida por otros principios y las personas tienden a aceptar el proceso de justicia criminal como un aspecto más de las funciones del Estado⁵⁰.

Este tema de la legitimidad del Estado y su traspaso hacia las policías la aborda al analizar un tema de alta importancia en Europa y Estados Unidos, como son los problemas de legitimidad policial frente a la población inmigrante o étnica. Al respecto, menciona que la evidencia disponible es fragmentada y no hay evidencia clara de un trato parcial hacia los grupos étnicos y no todos ellos presentan un patrón de menor confianza hacia las policías en los países estudiados. No obstante ello, plantea que la baja confianza de las minorías étnicas no puede ser explicada solamente por la percepción generada por estos grupos en las experiencias que han tenido con las policías ni tampoco sólo en función de factores estructurales como la pobreza, inequidad y la concentración de minorías en vecindarios vulnerables, sino que deben atenderse variables socioculturales como las representaciones sociales y la construcción de identidades de estos grupos para responder al fenómeno⁵¹.

Una segunda línea de trabajo desarrollada por Smith es el origen de la confianza en la policía. Para ello describe el trabajo de Skogan (2006) para respaldar su tesis que las investigaciones centradas en los procedimientos policiales pueden explicar -en parte- el descenso de la legitimidad en las policías, pero no explica el origen de la confianza⁵².

Dicha investigación consistió en comparar los resultados de una encuesta aplicada en Chicago con un test similar realizado en Seattle, Washington DC, San Petersburgo, Florida, New York, Indianápolis, y sectores urbanos de Inglaterra y Gales. El propósito del análisis fue mostrar si la experiencia de ser tratado correctamente por la policía es asociado con tener una

⁵⁰ Plantea como caso paradigmático a Inglaterra, en donde la policía por más de un siglo ostenta una alta legitimidad pese a que en sus inicios -primera mitad del siglo XIX- tuvo una alta oposición. Plantea que esta situación es resultado de un arduo trabajo no solo a través de planes y prácticas policiales, sino también a través de estrategias políticas asociadas y por cambios sociales. Por ello critica la opinión de algunos autores que identifican a la policía inglesa con la población de ese país invisibilizando el nivel simbólico del gobierno.

⁵¹ En este marco plantea que la política de Estado de multiculturalismo versus asimilación puede de alguna manera ser referida por la hostilidad de minorías étnicas hacia representaciones de autoridad estatales o bien que estos grupos carenciados pueden encontrar una fuente de identidad para definirse en oposición hacia el Estado, buscando en elementos sociales y culturales una respuesta a la dinámica de la construcción y permanencia de la legitimidad.

⁵² Para Smith el origen de la confianza en la policía se explica por la necesidad vital de que exista en las personas algún nivel de confianza en las autoridades como una condición básica de la vida social (Smith, 2007:55).

buena opinión de la calidad del policiamiento y la experiencia de ser maltratado es asociado con tener una mala opinión.

El análisis de los resultados en Chicago -como también en las otras ciudades- mostró que la experiencia de encuentros con evaluaciones negativas fue fuertemente relacionada con opiniones más bajas mientras que experiencias positivamente evaluadas no fueron significativamente relacionadas con la opinión general. De ello se desprende que la policía puede fácilmente disminuir la percepción ciudadana por un mal trato hacia la población pero no pueden mejorar la opinión de la sociedad civil por un buen trato, por lo cual el origen de la confianza no puede explicarse solo por la interacción entre policías y civiles sino que debe buscarse en otros factores de orden estructural⁵³.

Lo señalado hasta acá permite delinear dos grandes líneas de investigación en materia de legitimidad policial, las cuales dan lugar a distintas concepciones de legitimidad de procesos e instituciones del Estado -particularmente la justicia y la policía- de acuerdo al tipo de interacción de las personas con estas instituciones.

Basado en la clasificación de Tonry (en Tyler, 2007) una concepción refiere al segmento de la población que tiene directa relación con estas instituciones y otra a la población en general. El primer caso, presente en Estados Unidos es más particularista y enfatiza cómo las personas con experiencias en sistema de justicia criminal afectan sus percepciones mientras que la legitimidad en general sería una concepción prevaleciente en Europa y enfatiza los resultados en la transparencia de los procesos, la rendición de cuentas de los tomadores de decisión y la completa separación de los procesos del sistema de justicia de la influencia política⁵⁴.

Utilizando elementos de ambas concepciones y para finalizar con el tema de la legitimidad se presenta la única investigación realizada en Chile "*Legitimidad de la policía en Chile: perspectivas comparadas*" realizada por Hugo Frühling (2009) quien analiza las razones

⁵³ Para Smith el origen de la confianza en la policía se explica por la necesidad vital de que exista en las personas algún nivel de confianza en las autoridades como una condición básica de la vida social (Smith, 2007:55).

⁵⁴ En este caso se opta por una mayor utilización de información primaria sin desconocer el aporte del modelo europeo.

del apoyo público a Carabineros a través de los resultados de la encuesta ENUSC 2003 y el estudio de percepción y evaluación de la labor de Carabineros de Chile 2003.

El trabajo de Frühling presenta varios aspectos a relevar para el desarrollo de esta investigación. El primero, es la utilización del concepto de legitimidad policial compuesto por dos elementos: el apoyo público a la estructura legal de organización y funciones de las policías al interior del Estado y niveles importantes de cooperación pública voluntaria con la policía. La importancia de este constructo es que articula dos de los principales componentes de las encuestas de percepción ciudadana del trabajo policial como son la valoración de su desempeño y la percepción de confianza que genera.

A partir de los resultados de las encuestas analizadas, Frühling sostiene que la legitimidad institucional de Carabineros es alta, reflejada en los índices de aprobación que alcanza en una serie de aspectos (desempeño, probidad, nivel de confianza comparada con otras instituciones, entre otras) mientras que el segundo componente referido a la cooperación pública presenta una situación menor al anterior, pero significativo al ser comparado con el de otras instituciones públicas⁵⁵.

Concluye que la legitimidad policial descansa en la relevancia que tiene para la opinión pública la función del control del crimen que realiza Carabineros (siendo los grupos de menores ingresos los que mayor importancia le otorgan) y la valoración de su probo accionar. Respecto de estas conclusiones plantea dos hipótesis: la primera es que en los grupos de menores ingresos existe una mayor significancia de la vigilancia policial y a su vez, una mayor insatisfacción con la protección policial recibida. La segunda es que el apoyo a la policía no se debe a las acciones de acercamiento al público (Plan Cuadrante) sino que depende más de la percepción positiva hacia sus integrantes, las cuales se asocian a *“expresiones de una cultura o ethos militar que enfatiza la disciplina, la servicialidad en la atención al público en aquellos problemas en que la policía juega un rol social, la educación y caballerosidad en trato a civiles, y una cierta*

⁵⁵ En este caso, el indicador posee un menor respaldo empírico dado que solo se puede testear a través del porcentaje de denuncias realizadas en las policías en comparación con las otras instituciones. Si bien en Carabineros presenta un alto porcentaje, ésta situación puede explicarse por otros factores ajenos a la confianza en la policía como puede ser aspectos propios del trámite (cercanía, presencia) y/o solicitud formal de una agencia (empresas de seguros).

eficiencia de carácter general asociada probablemente a la organización militar” (Frühling, 2009: 135)

Acerca de las percepciones negativas provenientes de personas de menores ingresos, Frühling plantea que esta situación podría explicarse por la mayor frecuencia al control policial que experimentarían y/o a que el personal policial destinado a patrullar estos sectores contaría con menores calificaciones. Esta situación se suma a su insatisfacción con la protección policial recibida, lo cual daría margen para percibir imparcialidad en el trato y en la respuesta de Carabineros hacia diferentes grupos de la sociedad.

Una vez presentado el tema de la legitimidad policial, sus variantes y líneas de investigación, a continuación se presenta un número significativo de investigaciones latinoamericanas a fin de dimensionar el estado del arte en la materia y relevar aportes significativos para este trabajo.

3.3 Tipología de producción investigativa de instituciones policiales en América latina

En América Latina las investigaciones en torno a la seguridad ciudadana, y en particular sobre las policías, se encuentran en un estado incipiente en relación con otras áreas de estudio (pobreza, educación, desarrollo, etc.)⁵⁶. Salvo contadas excepciones, su desarrollo se circunscribe a las dos últimas décadas y han abordado temáticas específicas y semejantes a pesar de las diferencias en cada país.

Al respecto, Candina (2003) afirma que el trabajo realizado en esta temática en la región puede tipologizarse en dos grandes grupos: por una parte, los que abordan el incremento de la inseguridad y el delito en las últimas décadas y por otra los que se enfocan en la consolidación

⁵⁶ Si bien en Inglaterra, Estados Unidos, Canadá y Francia, existe un cúmulo importante de investigación en esta materia las evidentes diferencias de contextos institucionales, históricos, recursos económicos y humanos restringen la mirada a América Latina.

de la democracia representada por las denuncias por violaciones a los derechos humanos, autoritarismo y corrupción policial.

El primer grupo refiere a un tipo de estudio realizado fundamentalmente por entidades académicas, cuyo acumulado consensuaría que las policías en América Latina tienen mala preparación para enfrentar el alza delictiva, vienen de tradiciones franco – españolas de policías con un marcado tinte militar y autoritario, poseen baja legitimidad en la población y requieren profundas reformas. Para abordar estas deficiencias han propuesto adaptaciones de modelos norteamericanos y de Europa occidental que, en la medida que sean implementados de buena manera, sería posible abordar el fenómeno delictivo⁵⁷.

El segundo grupo, con una producción y recursos bastante menores que el anterior, es elaborado por entidades vinculadas estrechamente con el movimiento de los derechos humanos a nivel local e internacional. Sostienen que las policías de la región han participado de violaciones a los derechos humanos, por lo que es necesario mejorar los sistemas internos y externos de control al comportamiento policial y desarrollar una estrategia integral de educación de derechos y fiscalización de este tipo de conductas.

En este marco general de producción de investigación en seguridad ciudadana, en América Latina existe un número reducido de estudios con evidencia empírica que aborda el tema de la percepción ciudadana respecto del accionar policial. Para explicar esta situación se pueden plantear varias hipótesis, como la preeminencia de un enfoque institucional que desarrolla un mayor trabajo teórico-normativo que producción de información primaria (como reflejo de la mayor presencia del primer tipo de investigación), los problemas de acceder a información de primera fuente y/o la escasez de fondos disponibles para investigar. Si bien esta situación se ha modificado en parte durante la presente década por la emergencia de encuestas de victimización en casi todos los países de la región, la realización de investigaciones y análisis a partir de dichas fuentes de información son aún limitados.

⁵⁷ Respecto de los financistas, Candina (2003) menciona que los estudios son patrocinados por instituciones internacionales como el Banco Interamericano del Desarrollo, la Washington Office on Latin America y la Fundación Ford siendo los centros de estudios que desarrollan dichos proyectos la Fundación Paz Ciudadana y SUR. Durante el último quinquenio han emergido otras instituciones vinculadas al tema. La fundación Open Society entre los patrocinantes mientras que entre los centros de estudio nacionales han surgido el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile y al Programa de Seguridad y Ciudadanía de FLACSO – Chile.

En este contexto, la (baja) legitimidad policial aparece en la mayoría de estos estudios como un dato de la realidad regional sin mayor profundización, limitándose a mencionarlo como uno de los principales desafíos de las reformas a realizar en el sector seguridad pública. A continuación se reseñan algunos trabajos que por su aporte empírico (y teórico en algunos casos), dan cuenta de los principales tópicos a considerar en relación con la percepción ciudadana del trabajo policial.

3.3.1 Percepción de desempeño y confianza en la policía

“Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen” de Dammert y Malone (2002) es una de las primeras investigaciones con evidencia empírica en América Latina sobre el tema. En ella, las investigadoras propusieron que la percepción de inseguridad aumenta no necesariamente producto de la victimización o de información transmitida por los medios de comunicación (usadas en ese entonces como una de las principales variables para explicar el fenómeno) sino también como resultado de la percepción de corrupción y desconfianza ciudadana en la policía.

Utilizando un modelo de regresión lineal a partir un grupo de variables extraída de la base de datos de Latinobarómetro 1997, concluyeron que tanto la confianza en la policía como la percepción de corrupción son predictivos de la distorsión del crimen (diferencia entre las tasas de delitos denunciados y la percepción sobre el crimen), dado que por cada unidad de incremento de la confianza en la policía la distorsión del crimen disminuía un 5%.

Un segundo trabajo es el realizado por Bergman (2007) en el marco del seminario internacional *“La relación entre la policía y la comunidad. Su impacto sobre la eficiencia policial”*⁵⁸. En su investigación comparó los resultados de las encuestas de victimización y percepción del trabajo policial realizado en el Distrito Federal (México) y Ciudad de Buenos Aires (Argentina) siendo el resultado más llamativo que el factor que mejor explica la confianza en las policías fue la percepción que los ciudadanos tienen acerca de su desempeño.

⁵⁸ Dicho seminario se realizó en ciudad de México a fines de 2008 por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC).

3.3.2 Funciones policiales y trato a la población como fuente de legitimidad

A fin de contextualizar las investigaciones en torno a las funciones policiales es necesario clasificar las funciones que han desempeñado históricamente dichas instituciones dentro de dos amplias categorías, como son el mantenimiento del control y orden y público y la seguridad pública.

Las funciones de orden público están relacionadas con la mantención del orden político de un territorio, por lo cual las tareas predominantes apuntan a resguardar la institucionalidad vigente en un país/Estado. Dentro de esta función también se añaden tareas relativas al mantenimiento del orden público, como son las acciones de control y vigilancia de manifestaciones en espacios públicos producto de eventos políticos, deportivos, culturales o de otra índole.

Las funciones de seguridad pública refieren a la protección de las personas y sus bienes, para lo cual realizan tareas de prevención y control del delito (FLACSO, 2007). Ejemplo de tareas preventivas son las acciones de patrullaje policial y charlas informativas de acercamiento y orientación a la comunidad, mientras que las acciones de control se caracterizan por velar por el estricto cumplimiento de la ley a través de su fiscalización.

De acuerdo a las tradiciones históricas, sociales y políticas de los países, así como las diversas demandas provenientes de la sociedad civil y/o las autoridades gubernamentales que actualmente las policías deben satisfacer éstas han conformado una cada vez más extensa gama de tareas a desempeñar. De hecho el Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe realizado por FLACSO-Chile destaca que 16 de los 20 países analizados desarrollan múltiples funciones anexas a la seguridad y orden público, como colaboración con la protección civil en caso de emergencias, protección de los recursos naturales y el medio ambiente, funciones investigativas, penitenciarias, control de las migraciones y fronteras, entre otras⁵⁹.

⁵⁹ El Reporte releva dos problemas que trae aparejados esta diversidad de tareas como son las dificultades para el poder civil para realizar una fiscalización del accionar policial así como las restricciones y dispersiones para la propias policías que significa llevar a cabo una gran cantidad de funciones anexas con recursos limitados. Un claro ejemplo de esta situación es Carabineros de Chile que según su reglamento debe desempeñar seis roles: preventivo, control del orden público, investigativo, educativo, comodidad pública y solidaridad social (Revista de Carabineros, 2008).

Dicho lo anterior, “*Indicadores para medir la relación de la policía con la comunidad. Una revisión a la literatura sobre el tema*” de Mohor (2009) es un trabajo relevante en el cual sistematiza las investigaciones sobre policiamiento orientado a la comunidad en Inglaterra y Estados Unidos, prestando especial atención a las funciones y el desempeño policial que determinan la percepción ciudadana.

Mohor parte de la premisa que las demandas y expectativas ciudadanas hacia las policías son diversas siendo una de las más importantes las referidas a las funciones que desempeñan. Al respecto presenta los principales hallazgos del trabajo de Moore (2003), quien establece siete dimensiones en las cuales la ciudadanía debiera valorar el trabajo policial. Estas son: (1) reducción del delito y la victimización, (2) llamar a los delincuentes a rendir cuentas, (3) reducción del temor/mejorar la seguridad personal, (4) seguridad y civismo en espacios públicos, (5) uso de la autoridad y la fuerza de manera eficiente, efectiva y equitativa, (6) uso de los recursos de manera eficiente, efectiva y equitativa y (7) entregar servicio de calidad a sus clientes.

Respecto de las expectativas, Mohor sintetiza el trabajo de Mastrofski (1999), quien realizó una sistematización de investigaciones realizadas en las últimas dos décadas en países anglosajones a partir de la cual delimita las expectativas de la ciudadanía a los siguientes seis indicadores de rendimiento policial: (1) atención (*attentiveness*) estar presente, cercano y disponible, (2) confiabilidad (*reliability*) ofrecer respuesta oportuna y libre de errores, (3) capacidad de respuesta (*responsiveness*) ofrecer atención satisfactoria en el trato y contenido, aún en el caso que no logre resolver el problema planteado, (4) competente (*competence*) estar capacitado para el cumplimiento de su labor de manera óptima cumpliendo así las expectativas policiales y ciudadanas, (5) modales (*manners*) proporcionar un trato adecuado en el contacto con la ciudadanía y (6) equidad (*fairness*) ofrecer un trato digno, respetuoso y neutro a todas las personas sin ningún tipo de discriminación⁶⁰.

En esta línea dicho trabajo da cuenta de la necesidad de reforzar la realización de las funciones clásicas de las policías y al mismo tiempo asumir con urgencia el desafío de

⁶⁰ Referente a este tema se debe considerar el trabajo de Tyler en Estados Unidos e Inglaterra los cuales dan cuenta que la valoración ciudadana no solo refiere a la efectividad con la cual se desarrolle la policía sino que la forma en que se establece el vínculo puede ser tan o más importante que la resolución misma de la demanda original.

profesionalizar la relación policial con la ciudadanía, aspecto de vital relevancia para generar y/o fortalecer una percepción ciudadana positiva hacia la labor policial.

3.3.3 Policiamiento comunitario (*Community policing*) y acercamiento a la comunidad

Un tercer ámbito de estudio de las policías tiene que ver con las estrategias de acercamiento a la comunidad. Esta corriente surgida en Estados Unidos durante los años setenta ha sido una de las principales influencias en las reformas policiales en América Latina en la actualidad, siendo el “*community policing*” el concepto más en boga⁶¹.

La mayoría de la literatura regional consultada [(Subsecar, 2007); (Dammert, 2007), (Frühling 1998 y 2000), (Chinchilla, 1999), (Tudela 1999y 2007) y (Oviedo, 2000)] concuerda en las características fundamentales de este modelo de policiamiento. Cabe señalar que gran parte de las investigaciones en lugar de utilizar una definición estricta de esta modalidad han optado por enunciar sus características principales dada las dificultades conceptuales de precisar “lo comunitario” y las particularidades adaptativas asumidas por las estrategias en cada territorio. Basado en el trabajo de Chinchilla (1999) el *community policing* posee 4 características:

1. *Amplía los objetivos perseguidos por el modelo tradicional policial* apuntando al mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este sentido, no se restringe a la prevención del delito, mantención del orden público y represión de la criminalidad sino que aumenta su radio de acción al abordaje de la resolución de los problemas de la comunidad buscando avanzar en la satisfacción de la población hacia el accionar policial y generar una relación de colaboración y confianza.

⁶¹ Es necesario aclarar que dicho concepto suele ser traducido erróneamente como “policía comunitaria” la cual refiere a una modalidad de organización policial particular, presente en Inglaterra y Estados Unidos, caracterizada por un modelo liberal y descentralizado de la policía. Esta mala interpretación circunscribe el concepto a sólo de uno de sus aspectos más innovadores como es la relación generada por la policía con la comunidad y el involucramiento de ésta en la prevención del crimen (Tudela, 2007).

2. Requiere de un cambio en el comportamiento del agente policial pasando de una lógica reactiva o una proactiva, la cual busca prevenir o detener en su emergencia futuros conflictos. Dicho cambio “*privilegia a un policía que se perfile más como un generalista que como un especialista; más como un comunicador que como un informante, más como un gestor social que como un agente del orden*” (Chinchilla, 1999). El mayor contacto con la población requiere de un reenfoque en las mallas curriculares policiales que potencien el desarrollo de nuevas competencias como capacidades comunicacionales que faciliten la forma y el contenido de la interacción con la población y un mayor respeto por los derechos humanos.

3. Posee un *marcado énfasis en el diseño de estrategias a nivel local*, caracterizándose por planificación del trabajo a través de la división del territorio en unidades pequeñas (territorialización). El vecindario reemplaza a la comuna como unidad de análisis, destinando para ello a un grupo específico y permanente de policías que recorren el territorio con el objetivo de conocer el sector, generar algún tipo de vínculo con los vecinos y reconocer las problemáticas presentes⁶².

4. La policía realiza un esfuerzo significativo en la *promoción de redes de asociación y cooperación con los actores locales* (servicios públicos y privados y la comunidad en general) incentivando la generación de medidas que colaboren en la prevención de delitos y en el mejoramiento del entorno.

A estas características se suman la necesidad de realizar modificaciones en la estructura organizativa proclive a la horizontalidad, a fin de propiciar una mayor cuota de discrecionalidad y descentralización del mando ya que el predominio de la rigidez y verticalidad de las instituciones policiales limitan sus posibilidades de respuesta.

Al respecto, las diferentes características institucionales y organizacionales que poseen las policías sumado a los énfasis insertos en sus nuevas estrategias de policiamiento, a partir de

⁶² El objetivo de generar una mayor interacción con la comunidad persigue varias finalidades. Frühling, destaca del trabajo de Bailey tres aspectos: “*en primer lugar, informan a la policía respecto de los intereses y necesidades locales, que son a veces diferentes de los que aprecia la policía. En segundo lugar, establecen un canal para que la policía eduque al público respecto de las conductas preventivas que debe seguir. En tercer lugar, permiten a la ciudadanía expresar sus quejas directamente a la policía, y finalmente entregan la evaluación inmediata y directa del público respecto de los esfuerzos que ésta realiza*” (Frühling, 1998).

la incorporación de concepciones con orientación comunitaria, posibilitan la existencia de una amplia gama de modalidades con matices muy disímiles entre sí. Entre ellos se pueden considerar dos variantes como es el policiamiento comunitario orientado a problemas y el policiamiento guiado por inteligencia⁶³.

Las evaluaciones realizadas de los modelos de policiamiento comunitario implementados en ciudades europeas y norteamericanas arrojan resultados variados, dependiendo de las particularidades propias de cada territorio. Pese a las dificultades de asimilar resultados de evaluaciones realizadas en distintas localidades, pareciera existir cierto consenso en que el modelo aporta mejores resultados en la evaluación ciudadana respecto de su relación con la policía y en la reducción de temor que en el descenso de las tasas de criminalidad (Chinchilla 1999, Dammert 2007, Mohor 2009, Subsecar 2007).

Para cerrar esta sección resulta ilustrativo mencionar el aporte de dos investigadores quienes han abordado en específico el tema del trabajo de Carabineros con la comunidad. Oviedo (2007) en “*Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile*” analizó 3 iniciativas elaboradas por Carabineros en el último quinquenio como muestra de su modernización: el Observatorio de Buenas Prácticas, la incorporación de la violencia intrafamiliar como prioridad y la utilización de un mayor y más complejo panel de indicadores para la evaluación de sus resultados, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP)⁶⁴.

Más que describir cada uno de estos aspectos -que fueron mencionados tangencialmente en el capítulo histórico- interesa relevar dos críticas realizadas por Oviedo referidas al proceso modernizador de Carabineros. La primera, es la falta de conceptualización del modelo elaborado destacando que si bien Carabineros ha planteado desarrollar un modelo de integración éste ha

⁶³ El policiamiento comunitario orientado a problemas (*problem-oriented policing*) ha sido el referente utilizado por Carabineros en su actual proceso de modernización. Este modelo se caracteriza por adherir a todos los principios del modelo de policiamiento comunitario y además realizar un mayor énfasis en la recolección y especialmente en el procesamiento de la información recogida con el objetivo de plantear y solucionar los problemas comunitarios presentes en su sector. En tanto, el policiamiento guiado por inteligencia (*intelligence-led policing*) apunta a una mayor preocupación por los delincuentes que por los hechos delictivos y un análisis más sofisticado y complejo para develar el comportamiento criminal. En este sentido, su labor es predominantemente investigativa por lo que la comunidad asume un papel pasivo restringida a la entrega de información (Subsecar, 2007)

⁶⁴ Oviedo concluye que estas medidas son buenos ejemplos de innovación y de modernización policial, dado que presentan soluciones a problemas de gran envergadura asimilando conceptualizaciones y metodologías en boga de coproducción de seguridad, aunque sus resultados solo podrán ser observados en el futuro.

resultado circunscrito a su actual estructura centralizada, jerarquizada y militarizada. De esta forma, no se han planteado cambios institucionales y de estructura que permitan la construcción de procesos de descentralización de la toma de decisiones.

Su segunda crítica es que *“Carabineros tiene experiencia en el trabajo en la comunidad pero no con la comunidad dado que su postura ha sido la de asentirla”*. Con ello, cuestiona el rol otorgado a la comunidad en las estrategias policiales y su pretensión de un mayor acercamiento señalando la rigidez de su actual estructura.

Ligado a lo anterior, Candina (2003) en *“Imagen pública e identidad en Carabineros de Chile”* aborda la construcción histórica del imaginario y autopercepción de Carabineros y el proceso de modernización policial, prestando singular atención al concepto de policiamiento comunitario. Al respecto, plantea que discursivamente Carabineros se ha alineado con los nuevos preceptos en boga en materia de seguridad ciudadana y se ha descrito como una policía comunitaria haciendo una lectura propia del concepto.

La explicación de Candina para la construcción de esta autopercepción de Carabineros es que esta se encontraría ligada a una concepción sociohistórica de las funciones que ha desempeñado, en lugar de un análisis y asimilación de la postura teórica del policiamiento comunitario, señalando que *“lo que Carabineros entiende por comunitario y por actuar comunitariamente es cumplir con esa parte de su rol que es precisamente histórico, no legal: estar disponible para las personas, incluso llegando al sacrificio de sí mismos”* (Candina, 2003:23).

Ambas investigaciones revelan una característica de las estrategias policiales de acercamiento a la comunidad presentes en Chile y extrapolable con mayor o menor fuerza a un número significativo de policías en la región, las cuales tratan de asimilar algunos de los principios conceptuales en boga a sus prácticas cotidianas, reflejando el desacople entre la rigidez de las estructuras institucionales y la flexibilidad y descentralización necesaria para implementarlas.

A modo de corolario, es posible plantear la vigencia de los principales postulados de Weber en su teoría de la dominación para interpretar las percepciones de validez asociadas a una autoridad en unas determinadas relaciones de dominación. En la actualidad, es posible observar su legado con distintos énfasis y matices al interior de las dos líneas de investigación en torno a la legitimidad policial.

Por una parte, es indesmentible la importancia de la corriente originada en Estados Unidos, que tiene en el estudio del vínculo, ya sea personal o vicario, entre los individuos y la policía su foco de investigación. La posibilidad de vivenciar esta relación de primera fuente permite contar con información para generar, complementar, o contrastar la percepción formada en torno al trato recibido y al resultado de la acción.

En este sentido, en el actual marco democrático en que dichas instituciones se desenvuelven mayoritariamente, los énfasis de su accionar están relacionados no solo con su desempeño sino que también con la forma en que se realiza el ejercicio de autoridad, en especial la percepción de imparcialidad y trato justo, apegado a la norma. Esta situación de dominación racional legítima cuenta con evidencia empírica robusta en los países anglófonos e incluso en la reciente y escasa investigación latinoamericana, la cual revela al desempeño policial como uno de los principales factores que posibilitan la generación y fomento de una percepción de confianza hacia ellas.

No obstante, desde la línea de investigación europea pareciera ser que otorgar demasiada importancia al vínculo entre policías y sociedad civil reduce la construcción de legitimidad policial a solo uno de sus elementos intervinientes, prestando menor consideración al hecho que las policías son parte de un institucionalidad mayor y que las percepciones en torno a este ámbito se forman en un contexto histórico, social, cultural y político específico que, sin lugar a dudas, median la percepción particular sobre las policías. Dada esta situación, en el capítulo de análisis de información se intentará complementar ambas miradas utilizando conceptos que permitan enfocarse en el vínculo policía – sociedad civil situándolo en el actual contexto nacional.

4 MARCO METODOLÓGICO

El diseño metodológico pretende generar los dispositivos necesarios para responder al objetivo del estudio, intentando profundizar en el conocimiento de este fenómeno que se ha generado a partir de los resultados de las encuestas de victimización y percepción policial. Así, para lograr comprender las características que sustentan el actual nivel de legitimidad ciudadana de Carabineros de Chile, este trabajo se basa en los principios del paradigma cualitativo, debido a que ofrece técnicas e instrumentos con la flexibilidad y rigurosidad necesaria para una mejor comprensión del fenómeno.

Este paradigma postula que la realidad social es una realidad compleja que no se presenta dada, sino que requiere ser construida por el investigador, para desde ahí capturarla e interpretarla. Este paradigma cuenta con la ventaja de realizar un análisis inductivo, de modo de aprehender la realidad en su contexto natural, *“tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar, los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas”* (Rodríguez 1996:34).

La indagación en esta perspectiva no pretende predecir acontecimientos ni buscar las causas de los efectos, al contrario busca comprender el sentido que determinados sujetos les otorgan a los resultados de la evaluación ciudadana a Carabineros de Chile. Esta es una indagación centrada en el entendimiento, en la interpretación de lo social y la comprensión de los fenómenos: “de qué manera”, “de qué forma” y “cómo” se entiende esta evaluación.

Por tal motivo, la información obtenida no será predefinida por una teoría o utilizada en función de ella sino que las teorías anteriormente mencionadas actúan como marcos orientadores que guían la investigación. Del mismo modo, la información generada por los instrumentos de recolección no busca verificar hipótesis ni constatar la efectividad de determinadas teorías sino que se trata de descubrir, explorar y construir la información. Estos aspectos reafirman con extensión la necesidad del uso del paradigma cualitativo.

4.1 Instrumento de recolección de información: entrevista semi estructurada

Para indagar en los factores que permiten comprender la evaluación ciudadana de Carabineros se ha utilizado la técnica de entrevista en profundidad. Dentro de la gama de posibilidades que permite esta entrevista se ha optado por la entrevista semiestructurada la cual se caracteriza por la preparación de un guión de temas a tratar, el que puede ser abordado con mayor flexibilidad, tanto en el orden como en la formulación de las preguntas (Valles, 1999).

A partir de esta característica basal, Valles (1999) señala que esta entrevista posee cuatro ventajas respecto de otras técnicas de recolección de datos: (1) permite la obtención de una gran riqueza informativa a través del discurso de los entrevistados, (2) otorga la oportunidad de clarificar y realizar seguimiento a determinadas preguntas y respuestas, en un marco de interacción directo, personalizado, flexible y espontáneo, (3) ofrece el contraste cualitativo a los resultados obtenidos mediante procedimientos cuantitativos y facilita la comprensión de los mismos y (4) es más eficaz en el acceso a la información y permite generar un clima de intimidad y comodidad para el entrevistado.

En este escenario, la utilización de dicha técnica permite relevar la percepción de sujetos claves respecto de la legitimidad ciudadana de Carabineros y obtener información no documentada de gran valor. Su flexibilidad permite indagar en aspectos específicos del fenómeno y además posibilita la emergencia de nuevas temáticas surgidas durante la entrevista complementado los antecedentes entregados por las encuestas de percepción policial ya reseñadas.

La pauta de entrevista fue realizada a base de la síntesis de los resultados de las encuestas y la revisión de la literatura y sometida a juicio de expertos⁶⁵. Además, se agregaron preguntas específicas para cada investigador en temas puntuales, de acuerdo a las temáticas de especialización y/o de las últimas investigaciones realizadas en cada caso, según corresponda.

⁶⁵ Dicha pauta fue revisada por Felipe Salazar y Liza Zúñiga investigadores del Programa de Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile.

4.2 Criterios de selección de informantes

Acorde a los principios de la perspectiva cualitativa este estudio se ha realizado con una muestra intencional de sujetos de acuerdo a criterios específicos que otorgan a su discurso un potencial único permitiendo alcanzar una mayor profundidad y detalle. En este sentido, fueron descartados los muestreos probabilísticos y azarosos, dado que el estudio no tuvo como propósito formular conclusiones generalizables ni representativas sino que, por el contrario, lo fundamental en esta investigación es indagar en percepciones de un conjunto de personas particulares, cuyo discurso interesa en un campo específico del conocimiento y se basa en su competencia académica, profesional y/o situacional.

Dado que esta tesis se inserta en una materia muy particular, como es la seguridad ciudadana y en particular las instituciones policiales, los organismos e instituciones nacionales que abordan este tema son un conjunto muy reducido en el país. Dichas instituciones se pueden clasificar en dos grupos de acuerdo al rol que desempeñan respecto del fenómeno: las que desempeñan un trabajo académico e investigativo y aquellas que realizan una labor de ejecución de políticas públicas en seguridad ciudadana.

El primer grupo es denominado *academia* y está compuesto por el Programa de Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, la Fundación Paz Ciudadana y SUR Consultores, mientras que el segundo grupo de ejecutores de política pública denominado *policy makers*, lo integran la Subsecretaría de Carabineros, la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y Carabineros de Chile.

Respecto de las instituciones académicas, cabe señalar que cada una de ellas posee una institucionalización mayor de 5 años en el área (lo cual es significativo, considerando la emergencia de la temática) y cuenta con un reconocido y estable conjunto de profesionales. La selección de las instituciones ejecutoras se explica por sí misma.

De este modo, los criterios para seleccionar los sujetos fueron ser investigadores pertenecientes a un organismo o institución vinculada a la seguridad ciudadana. En el caso de las

instituciones académicas, estas personas han participado en investigaciones recientes en el tema de seguridad ciudadana (específicamente en Carabineros), mientras que en las instituciones ejecutoras fue el de pertenecer a un área de estudios, planificación o bien desempeñar un rol de asesor y/o de relación con Carabineros.

Para la selección, coordinación y producción de los entrevistados se les contactó vía correo electrónico mediante sus e-mails institucionales señalados en las páginas webs de sus instituciones. En dicho correo se informó del motivo de la entrevista y el objetivo de la investigación⁶⁶. El trabajo de campo se desarrolló entre el 25 de agosto y el 25 de noviembre de 2009 en los lugares de trabajo de los entrevistados dada las dificultades de acceso y tiempo en sus agendas. Cada una de las entrevistas fue grabada (audio) y transcrita.

Se realizaron un total de 8 entrevistas, 5 a académicos y 3 a *policy makers*. Así, respecto del primer grupo, se entrevistaron 2 investigadoras de FLACSO, 2 de CESC y 1 de Fundación Paz Ciudadana, mientras que los integrantes del grupo *policy makers* fueron un jefe de unidad de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, un asesor de la Subsecretaría de Carabineros y un asesor del General Director de Carabineros⁶⁷. Dicha muestra permitió recoger la percepción de los principales actores sobre el tema desde distintas perspectivas, construyendo un relato de enorme riqueza, dada la experiencia y el conocimiento acabado de los entrevistados. Los consensos, complementariedad y desacuerdos de sus discursos quedan de manifiesto en el capítulo de análisis⁶⁸.

4.3 Técnica de Análisis de la Información: análisis de contenido

El análisis de la información fue realizado mediante un análisis de contenido. Cabe mencionar que dentro de la variedad de técnicas que componen el análisis de contenido se realizará un análisis por categorías, que de acuerdo a Bardin (1986) es el de mayor antigüedad y

⁶⁶ En algunos casos, la coordinación de las entrevistas fue posible gracias a la gestión de la coordinadora del programa de Seguridad y Ciudadanía de FLACSO, Lucía Dammert y al investigador de Paz Ciudadana, Diego Farren.

⁶⁷ Por motivos de confidencialidad se ha decidido omitir el nombre de todos los entrevistados.

⁶⁸ Respecto de la calidad del dato el análisis ha sido validado por Liza Zuñiga investigadora con experiencia en el ámbito del estudio de las policías en Chile y América Latina, pertenecientes del programa de Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile.

utilización. Según su definición, se realiza por operaciones de descomposición del texto en unidades de sentido, las cuales son agrupadas y clasificadas en categorías de acuerdo a agrupaciones analógicas. En este caso, algunas de estas categorías se encontraban previamente definidas en base a los datos observados en la revisión de los datos cuantitativos del capítulo de antecedentes y del marco conceptual. Dichos temas no fueron consultados para su comprobación o refutación sino que como marco orientador, mientras que otros tópicos surgen del mismo proceso de entrevistas y posterior codificación.

El análisis de contenido es definido por Krippendorff (1990) como *“la técnica destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a un contexto”*. Para diferenciar esta técnica de otras técnicas de análisis Navarro y Díaz (1999) enfatizan al sustrato al cual refiere este tipo particular de análisis. En este sentido, postulan que *“a veces no se enfatiza lo suficiente el hecho de que cuando se habla del contenido de un texto- , y en general, de cualquier realidad expresiva-, a lo que se está aludiendo en realidad, de forma un tanto paradójica, no es el texto mismo, sino a algo en relación con lo cual el texto funciona, en cierto modo, como instrumento. Desde este punto de vista, el “contenido” de un texto no es algo que estaría localizado dentro del texto en cuanto tal sino fuera de él, en un plano distinto en relación con el cual ese texto define y revela su sentido”* (Navarro y Díaz 1999:179).

Así, ambos autores establecen que el análisis de contenido se distingue de otras técnicas básicamente por abordar el análisis del texto no solo desde el punto de vista sintáctico y, al mismo tiempo, por elaborar un nivel intermedio entre el nivel superficial del texto y el nivel interpretativo, produciendo un metatexto analítico en que se representa el corpus textual de manera transformada.

Navarro y Díaz clasifican las estrategias de análisis en base a dos criterios, siendo el primero el número y calidad de los elementos a investigar y el segundo la relación de los textos entre ellos. Dentro del primer criterio es necesario distinguir entre estrategia de análisis extensivas e intensivas. La extensiva considera un grupo de elementos a investigar pero buscando un tratamiento exhaustivo y completo de los mismos, para lo cual requiere de un corpus textual amplio, mientras que la estrategia intensiva busca integrar en el análisis todos los elementos del metatexto, reconstruyendo sus relaciones semánticas. En este caso, al ser un

análisis del discurso de expertos, se ha optado por la estrategia intensiva, dado que permite analizar con mayor profundidad el relato de este grupo selecto de informantes.

Un segundo criterio distingue entre estrategias intertextuales y extratextuales, siendo el primero aquel que busca determinar el sentido virtual de un texto a través de su relación con otros, mientras que los extratextuales buscan el sentido virtual del texto poniéndolo en relación con sus presuposiciones no textuales. En este caso se aplicará el primero.

Dentro de la estrategia intertextual, definen dos alternativas: el agregativo y el discriminativo. El primero unifica todos los textos en un único corpus aplicando de forma homogénea las operaciones analíticas, teniendo como principal limitante la imposibilidad de establecer la forma y los límites de esa analogía presuntamente existente entre las mismas. En tanto el análisis discriminativo adopta dominios analíticos diferentes pero con el objetivo de posibilitar comparaciones entre ellos. De esta manera, el sentido intertextual se construye a partir de las diferencias entre los resultados de cada texto.

5. ANÁLISIS DE DATOS

El análisis de datos que a continuación se presenta intenta responder al objetivo general y los objetivos específicos de esta investigación. De esta manera, en la búsqueda de identificar y comprender las características que sustentan el actual nivel de legitimidad ciudadana de Carabineros de Chile, se ha dividido este capítulo en cuatro secciones que aluden al contexto histórico en que se desarrolla, la caracterización del imaginario asociado a Carabineros, los rasgos culturales de la sociedad chilena que favorecen esta situación y las características institucionales de Carabineros.

Se presenta en primer lugar los consensos y matices de las categorías centrales de los temáticas que componen el análisis y, en segundo plano, se mencionan propuestas planteadas por al menos un experto, que dada la importancia otorgada en su relato, la particularidad de la postura, la relevancia para el tema y/o la experiencia demostrada respecto de una temática, complementan los argumentos ya mencionados.

Cabe señalar la existencia de un amplio consenso entre los entrevistados en la mayoría de los tópicos analizados, pese a desempeñarse en instituciones y roles diversos⁶⁹. Por esta razón no se realizan diferencias de acuerdo al criterio de selección de los entrevistados (académica o *policy makers*) salvo en el caso del asesor de Carabineros por ser ésta una visión institucional de la entidad foco del estudio. Por último, es necesario mencionar que, dado el estrecho vínculo entre las subdimensiones, las citas presentadas si bien pueden abordar más de un tema, han sido posicionadas en aquel ámbito en el que su sentido alude de manera más específica.

⁶⁹ Si bien es llamativo, esta situación ya se había presentado en el Foro de Expertos realizado el año 2004 por la División de Seguridad Ciudadana de Ministerio del Interior en el cual representantes de instituciones académicas y gubernamentales participaron en la realización de un diagnóstico del tema de seguridad ciudadana, el cual presentó un alto grado de acuerdo en prácticamente todos los temas. Además cabe mencionar que en algunos casos los entrevistados se han desempeñado durante su trayectoria laboral tanto en la academia como en la elaboración de política pública.

5.1 Contexto histórico: giro reciente hacia la ciudadanía

El capítulo histórico aborda en profundidad la relación entre Carabineros y la sociedad civil a lo largo de todo su desarrollo. Pese a que en la actualidad Carabineros cuenta con una buena evaluación ciudadana, no debe olvidarse que desde su fundación a la fecha dicho estado no ha sido permanente producto de las complejidades de ejercer la función de controlar el orden público y de la forma en que dichas tareas se han realizado en décadas pasadas.

Asimismo, en el citado capítulo se evidencia la presencia histórica de la realización de funciones y actividades ajenas a la función básica de las policías, las cuales les han permitido un grado de contacto y cooperación mayor con la población, permitiéndoles construir y potenciar una imagen de servicio público a la comunidad durante este último periodo.

En este sentido, los investigadores consultados entregan algunas opiniones que permiten profundizar lo descrito en el capítulo histórico, especialmente en lo referido a lo novedoso que resulta el actual nivel de legitimidad de Carabineros en una mirada de largo plazo, describiendo el contexto en el cual emerge este giro y su contenido.

Dicho giro comienza con la vuelta de la democracia a inicio de los años noventa, en el marco de la necesidad que tenían los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia por reubicar a Carabineros en el nuevo contexto político y social. En este escenario, la tarea para el ejecutivo consistía en realizar cambios de gran envergadura, siendo el mayormente relevado por los expertos la detención y supresión de la conducta policial con manifestaciones caracterizadas por el “gatillo fácil” o el abuso de la fuerza.

Cabe señalar que el tema de la violencia policial, como problema presente en la agenda pública, quedó circunscrito a este periodo explicado principalmente como un resabio heredado del régimen militar. En este caso, se plantea que los operativos de inteligencia planeados para contrarrestar las acciones realizadas por grupos subversivos como el Frente Patriótico Manuel Rodríguez o el movimiento Lautaro eran reprimidas con dureza por parte del Ministerio del Interior en coordinación con las policías al igual que las acciones de orden y control público, las cuales eran controladas con fuerza excesiva. En este sentido, la tarea del gobierno y de

Carabineros era reformularse y ejercer un policiamiento acorde al nuevo marco democrático y alejado de la doctrina de seguridad interior del Estado.

“A principio de los noventa, estaba el tema del Frente Patriótico, el tema del Lautaro además acuérdate que hubo mucho asalto a bencineras, a bancos, porque era la manera en que ellos conseguían recursos en ese minuto, entonces la policía en ese minuto, estuvo súper cuestionada... Carabineros porque sacaban la pistola con mucha facilidad en las calles... y en la balacera en el Apumanque en la calle, con Lautaro, murió gente, y ellos le traían a la gente permanentemente a la memoria su rol durante la dictadura... por esa actitud que tenían y habían muchos procedimientos policiales en términos de la seguridad pública y de la persecución de delincuentes donde ellos persistentemente sacaban la pistola y disparaban a los delincuentes,... como resabio de todo este escenario donde ellos hacían y deshacían sin que nadie los controlara y que nadie los castigara” (academia).

Con este objetivo una de las medidas impulsadas desde el Ministerio del Interior fue la solicitud a Carabineros de realizar un plan modernizador. En esta materia, uno de los miembros del grupo academia –que participó activamente en el inicio de este Plan desde el ejecutivo– señala que la situación entre ambas instituciones no fue fácil. Ejemplo de ello fue la tensión generada entre ellas luego de la errada solicitud de renuncia desde el ejecutivo al General Director en ejercicio (Stange) en 1994. Pese a ello, la iniciativa del plan modernizador tuvo una buena recepción por parte de la plana mayor de Carabineros, cuyo contenido se caracterizó por una modernización circunscrita a la incorporación de equipamiento y tecnología manteniendo incólume su doctrina, estructura y normativa. En este sentido, es posible plantear que pese a que no existía una preocupación manifiesta por trabajar la relación con la sociedad civil, Carabineros, por iniciativa propia y paralelo al plan comenzó a desarrollar una acertada estrategia comunicacional la cual permanece en menor medida hasta ahora.

“Los planes de modernización que ellos presentaban eran básicamente, que de alguna manera es lo que han hecho, no han hecho reformas estatutarias, ni reglamentarias, ni legales, ni de la jerarquía ni de la estructura, pero paralelamente se han dedicado a trabajar la imagen pública... lo que ellos presentaron era básicamente tecnológica, vehículos, tecnología, equipamiento, pero paralelamente ellos internamente y sin decirlo hicieron una estrategia de

cambio de la imagen pública, el cambio de imagen de Carabineros en este país se debe a la estrategia que ellos hicieron internamente. Había una clara decisión de cambiar la imagen pública de Carabineros para legitimarse ante la ciudadanía” (academia).

En este marco, es plausible plantear que el giro hacia la ciudadanía es reciente y comenzó a desarrollarse durante la década de los noventa. Dicha decisión coincide con el más alto nivel de legitimación ciudadana hacia Carabineros, el cual no tiene comparación con lo sucedido en otros periodos de su historia.

“Tenemos una historia de masacres campesinas, obreras, a lo largo de todo el país bastante nutrida y donde la policía... Carabineros de Chile nace en ese contexto y eso es súper importante de recordar. Carabineros de Chile nace en ese contexto de una policía que se unifica y se crea como policía bajo una dictadura... y es un instrumento de control del Estado. De hecho, cuando la primera dictadura de Ibáñez cae, el mismo Clotario Blest cuenta como los pacos se tenían que esconder durante días, porque los linchaban en la calle. O sea ese era el nivel de odio que existía contra la policía. O sea sí es una policía militarizada y creada para defender al Estado y las leyes y el orden público frente a los ciudadanos. Este giro de paradigma de estar al servicio de los ciudadanos en primer lugar es una cosa bien reciente. De los noventas y que yo creo todavía se encuentra en un proceso bien embrionario” (academia).

Esta estrategia de acercamiento a la comunidad no ha estado exenta de críticas. Parte de ellas se relaciona con el significado asignado por Carabineros a lo comunitario y qué significa realizar policiamiento comunitario. Los académicos entrevistados señalan que Carabineros percibe este concepto asociado al trabajo desarrollado históricamente con la comunidad en funciones sociales y de asistencia, “al estar ahí”, sin una mayor reflexión en torno al contenido que debiera tener dicho trabajo en la actualidad. De allí se puede explicar cómo Carabineros declara realizar *community policing* pero hecho a la usanza de Carabineros, buscando en su trabajo y trayectoria elementos que se amolden a dicho concepto en lugar de la adopción de conceptos foráneos.

Por ello, es válido cuestionar el reduccionismo de la mirada de Carabineros en torno a este ámbito, ya que a la fecha la ciudadanía no cuenta con verdaderos espacios de participación. Por ahora, se construyen episodios fragmentarios en donde la comunidad ejerce un rol de

receptor de información o de informante pero sin existir los espacios para generar una interacción orientada hacia una rendición de cuentas dialogada. Dicha situación revela una de las principales limitaciones existentes para avanzar hacia una coproducción de seguridad.

“Carabineros va a la junta de vecinos, cuenta lo que ha hecho, la gestión de la comisaría durante el año anterior, escucha la información y los reclamos que pueda dar la comunidad, pero en general no existe un procedimiento de trabajo conjunto para fijar cuáles son las acciones que la policía en conjunto con la comunidad de cómo deben orientar el trabajo para mejorar en los diversos aspectos de seguridad, ahí está el principal desfase, que la idea de policía comunitaria no es la policía entregando información y pidiendo información a los vecinos, sino que trabajando en conjunto y esta idea es mucho más sistemática y mucho más democrática que la forma que ha adoptado hasta ahora” (academia).

En este sentido, ratificando lo expuesto en el capítulo histórico, es posible establecer que el nivel de legitimidad que posee Carabineros en la población durante la última década es una excepcionalidad a lo largo de su historia. Dicho rasgo cobra mayor valor si se considera el rol represivo ejercido por Carabineros durante la dictadura militar junto con su activa participación en la violación de los derechos humanos de civiles opositores al régimen.

5.2 Imaginario de Carabineros: servidor público, honrado y disciplinado

A fin de profundizar los resultados generales de las encuestas de percepción del servicio policial descritas al inicio de esta investigación, la siguiente sección tiene como objetivo caracterizar el imaginario asociado a Carabineros. Cabe señalar que estos atributos refieren a elementos de carácter simbólico y a otros, derivados tanto del ejercicio de las funciones, como también de la forma en que éstas se llevan a cabo. La particularidad de dichas características, es que aluden a actividades que traspasan las labores específicas de una policía circunscrita al control y seguridad pública constituyendo un imaginario relacionado a la figura de un servidor público⁷⁰.

⁷⁰ Las cualidades que componen el imaginario son en su mayoría atributos positivos que destacan el correcto accionar policial. Lo anterior en ningún caso niega la presencia de diferencias en los discursos sociales asociados a las distintas

5.2.1 Servidor público

Un primer elemento valorado positivamente por la sociedad civil es la presencia y cercanía de Carabineros. Respecto del concepto de presencia, las opiniones de los expertos señalan que la mayor dotación de contingente (a diferencia de la PDI), la distribución geográfica de éste, y la realización de acciones de patrullaje en terreno permiten visibilizar la labor de Carabineros ante la sociedad civil.

La cercanía está dada por la oportunidad de un contacto real, cara a cara (o vía telefónica) con el personal policial. Esta posibilidad de contacto se ha acrecentado desde la implementación del Plan Cuadrante dado que en más de 90 comunas -en especial las más populosas- existe la figura del patrullero a cargo de la vigilancia de un sector específico el cual posee un teléfono celular, cuyo número es de conocimiento público de los residentes.

El contacto con Carabineros, mayoritariamente, se produce al momento de la realización de un trámite por parte de la población, ya sea una denuncia o bien una demanda de algún servicio. Dado que la realización de dichas acciones es sencilla y breve permite que Carabineros sea percibido por la sociedad civil como un apoyo. Desde la institución esta situación es motivo de enorgullecimiento y es visualizada como un aspecto distintivo de la institución dado que ésta responde y acude al llamado de cualquier persona, sin discriminación, entregando alternativas de solución *in situ*.

“Está la compañía, el estar, como autoridad dentro del organigrama de las distintas versiones de lo que es la autoridad, como autoridad, y es una apreciación personal, somos los que tenemos mayor visibilidad, si se tiene algún reclamo en Carabineros ese trámite es breve, para bien o para mal... somos los que siempre estamos, también somos palpables, una cosa es que nos vean y otra cosa también es que se pueda interactuar, estamos y además somos palpables, que para bien o para mal actúa como un elemento de descompresión social” (asesor de Carabineros).

posiciones existentes que se ocupe al interior de la estructura social. Dichas diferencias serán profundizadas al final de esta sección.

Un segundo elemento presente en el imaginario, refiere a la percepción de protección y autoridad que simboliza Carabineros. Esta situación se puede comprender en parte por características culturales que presenta actualmente el país, como el alto nivel de temor y/o la debilidad del tejido social, en donde la sola presencia de Carabineros en su barrio -independiente de la eficacia de su servicio y de contar o no con otros dispositivos de protección- simboliza seguridad.

Para un segmento importante de la población que posee una situación socioeconómica vulnerable, reside en contextos de mayor presencia de violencia urbana y no posee los medios para solventar medidas de resguardo, ni tampoco participa de estrategias colectivas de protección, Carabineros es visto como su principal (y único) recurso de seguridad.

“Cuando tú le preguntas a la gente sobre la conflictividad social sale el tema de Carabineros, el tema de Carabineros en los sectores más pobre sale siempre, porque ellos asocian seguridad a Carabineros, en Alto Hospicio, con todo lo que pasó con el caso del sicópata etc. La gente estaba feliz, los pobladores, los líderes comunitarios, hasta la defensoría, todos contentos por una comisaría nueva y decían desde que llegaron los carabineros aquí esta súper tranquilo, Carabineros viene siempre, llegan rápido, uno los ve haciendo patrullaje, hay algo raro, la gente siente que cuando hay un carabiniere cerca, están más seguros, se sienten más seguros” (academia).

Así, la presencia y cercanía como la imagen de protección favorecen la construcción de un imaginario, en el que Carabineros puede ser considerado como el representante del Estado más próximo, al cual la población puede acceder de manera palpable. Esta situación se evidenciaría con mayor nitidez en localidades rurales o comunas pequeñas, en donde Carabineros es una autoridad legitimada y convertida en referente para responder a todo tipo de demandas, las cuales pueden ser ajenas a su radio de acción característico, limitado al control y seguridad pública.

“Si tú vas a los sectores más pobres del país la única relación que tiene la población con el Estado es a través de Carabineros, la única imagen presente del Estado y atendéndolos es a través de Carabineros de Chile, así son valorados” (academia).

En este marco, es posible plantear los postulados de Smith, en los cuales la legitimidad de las policías está mediada por la legitimidad que posee el sistema institucional del país. En este caso puntual, Carabineros asume a cabalidad la personificación del funcionario público al servicio de la comunidad en donde a diferencia de otros países de la región, la institucionalidad estatal “funciona”. De esta forma, parte del reconocimiento de Carabineros estaría dado por el contexto normativo – organizacional en el cual se desenvuelve.

“Todas esas funciones sociales, de que son partólogos, que llevan a la posta, hacen de todo, ese es el éxito del Estado chileno, esa parte hace que tengan la imagen que tienen, el Carabinero de un pueblo como Quintay, soluciona todo, el Carabinero es la autoridad, regula las relaciones sociales, ve quién hace qué, atribuye poderes, controla, tienen mucho poder y funciona” (policy makers).

“Carabineros tiene una estampa cultural que va más allá de su accionar y eficacia, por ejemplo, en el tema delictual, sino que tiene que ver con la presencia del Estado, esa presencia que es respetada, que tiene niveles de probidad, de orden y que hace respetar la reglas, normas, etc.” (policy makers).

Un cuarto elemento vinculado al imaginario de Carabineros es su multifuncionalidad. Esta característica potencia su imagen, en la medida que le otorga visibilidad en una mayor variedad de ámbitos, siendo aquellas ligadas a acciones de solidaridad social, como ayuda en rescates y/o en desastres naturales, los que le permiten una mayor valoración de la ciudadanía, dado lo intensa de la experiencia, en caso de ser testigo presencial, o la espectacularidad de las imágenes en caso de informarse por la prensa.

Junto a lo anterior, los expertos coinciden al señalar que este carácter multifuncional y en especial la realización de acciones sociales, ejemplificado recurrentemente en la asistencia en partos, ha estado presente a lo largo de toda la historia de Carabineros (confirmando lo descrito en el capítulo de antecedentes históricos) y se encuentran arraigadas en la institución y legitimadas por la sociedad civil.

“Exactamente, por eso decimos que somos más que una policía, por las funciones que realizamos, no hacemos con exclusividad las funciones policiales y ese ha sido un elemento desde la fundación, en términos de que hemos ido asumiendo varios otros roles que en algún momento ha sido por vacíos del Estado y en otros momentos porque se han dado las condiciones, pero por una u otra forma nos han coronado con otras funciones más, en el desastre, en la necesidad, estar ahí” (asesor de Carabineros).

Por su parte, los investigadores coinciden en el beneficio que arroja para la imagen policial la realización de dichas labores de asistencialidad y lo consciente que de ello está la oficialidad de Carabineros dado el provecho mediático realizado. Tal importancia se le otorga a la multifuncionalidad, que parte importante de su legitimidad podría sustentarse por el desarrollo de este tipo de labores.

En este ámbito, la mantención de funciones que actualmente desarrolla Carabineros generó posturas a favor y en contra. Se menciona que su mantención está dada por la reticencia de Carabineros para suprimirlas, al considerarlas un rasgo constituyente, por ser una vía para mantener contacto con la población para recabar información y por el beneficio que le genera a su imagen.

“Si uno piensa que Carabineros es un bien escaso, uno debiera acotar las responsabilidades que tiene a su cargo para poder ejercer de mejor manera la labor que tiene asignada, pero partiendo de la otra base que Carabineros es vista como el reflejo fiel de la autoridad y la confianza por parte de la comunidad, es muy difícil que la gente no acceda a esta fuente de confianza ante una situación de riesgo, de preocupación o de consulta... yo no se cuál es la receta, pero si Carabineros ha mantenido en el tiempo niveles importantes de confianza no debiera eliminar funciones validadas por la comunidad” (policy makers).

Entre las posiciones en contra, se argumenta la necesidad de focalizar los recursos disponibles por Carabineros, por lo cual se plantea como posibilidad la reducción o transferencia de funciones a otras instituciones. Dichas funciones debieran ser las de menor envergadura y/o que otra institución afín la pueda realizar, sin necesidad de realizar cambios organizacionales significativos (por ejemplo, concentración de funciones investigativas en la PDI). Junto con ello,

los expertos enfatizan la necesidad de contextualizar el tema, dado que en el ámbito rural la mantención de dichas funciones resuelve tareas de Estado (organización, autoridad, control, entre otras), que resultan muy complejas y costosas de reemplazar.

“Si nos vamos a cuestionar qué debiese dejar de hacer Carabineros para optimizar los recursos humanos y materiales, en cumplir con su tarea primera, partiría por preguntarme lo de la investigación, antes de quitarle las otras tareas que colaboran en su vinculación con la ciudadanía y que siendo una policía que es eminentemente preventiva, es fundamental que tenga una buena vinculación con la ciudadanía y que esta los vea bien” (academia).

5.2.2 Honrado y disciplinado

Hasta aquí, los cuatro rasgos mencionados están referidos al tipo de funciones que realiza Carabineros, favoreciendo la imagen de un servidor público. A continuación, se alude a un conjunto de aspectos relacionados con la forma de ejercer el poder, los cuales aluden al imaginario de probidad. Dentro de esta temática, un primer criterio refiere a la formación doctrinaria del personal policial, haciendo hincapié en la centralidad de la impronta militar, rasgo que cruza transversalmente toda la historia de la institución y que fue reforzada durante el régimen militar. Así, el respeto a la autoridad y a la jerarquía son buenos referentes del rasgo castrense de Carabineros.

“Carabineros se porta bien y es una de las policías que mejor se portan y que comete menos errores en términos de la menos corrupta, la que tiene menos excesos policiales, y yo creo que tiene que ver con eso, porque la doctrina de ellos los hace tener tal cuidado por la institución que, con tal de cuidar la institución, más que por un tema de ética policial o personal o ética de derechos humanos, tiene que ver con la ética de la institución que es resguardar y cuidar a como de lugar la imagen de la institución” (academia).

Asociado a la formación doctrinaria algunos expertos mencionan el fuerte énfasis en el cuidado y respeto por la imagen de la institución que recibe el contingente policial. Dicha centralidad puede estar relacionada con el sentido de pertenencia desarrollado por el contingente

policial hacia su institución. Este lazo responde a las oportunidades brindadas al personal, tanto en el plano simbólico (pertenecer a la familia de Carabineros) como material dado que para muchos aspirantes la posibilidad de integrar la institución les permite acceder a un trabajo estable y a una amplia red de beneficios sociales a su disposición y la de su familia, en materia de vivienda, educación, salud, etc. convirtiéndose para el contingente policial en una institución total que dota de sentido, red social y sustento material a sus miembros.

“Mira una persona que tiene 2° medio, que entra a carabinero, que los pacos le dan educación y salud para toda la familia, te dan una carrera bien organizada, que a los 50 años vas a estar retirado con el 100% de tu salario, y que tu familia encuentra una inclusión a la familia de Carabineros. Si tú te separas viene el capellán de Carabineros a hablar contigo, entonces yo creo que esos intangibles de la protección social, eso es lo que hace que la gente tenga esa vinculación con la institución. Generalmente los que se portan mal son los solteros, los más jovencitos, es porque todavía no están integrados a la red de protección social carabineril” (academia).

Un tercer elemento explicativo de la imagen de probidad, está asociado a la existencia de un estricto sistema de control interno para resguardar el comportamiento de sus agentes. Dicho sistema se caracterizaría por tres elementos: (1) su hermetismo, vale decir no es posible obtener información no oficial de procedimientos y/o sanciones emitidas hacia un funcionario por la realización de un acto de indisciplina, (2) la existencia de un seguimiento permanente y de apoyo al personal realizando un trabajo de detección temprana que permite anticiparse a través de una amonestación o sanción interna, en caso de detectar algún incumplimiento de su quehacer y o bien apoyar profesionalmente con orientadores familiares y/o psicólogos al personal en caso de problemas en su vida privada y (3) la dureza de las sanciones, que contempla dentro de sus penas la expulsión para castigar graves actos de indisciplina.

“Ellos tienen programas internos, están preocupados de la detección temprana. Esto de la detección temprana viene con esto de evaluarlos mal en la calificación como amonestación, entonces hace que se pongan las pilas para la siguiente evaluación o los sacan por esa vía y nadie se entera,...se preocupan mucho del tema de la familia, que no se separen, la imagen, que tiene que ver un cuento bien fiducia, la familia, propiedad, tiene que ver con el tema confesional

medio mesiánico que tienen con Dios que les sirve con el tema de la corrupción con el cuidado de la imagen” (academia).

Por lo anterior la mayoría de los entrevistados destaca que la sinergia de estos elementos ha permitido mantener este rasgo de probidad en el accionar policial destacado incluso a nivel regional. Sólo en una entrevista se agrega un matiz a la opinión generalizada, señalando la existencia de un tipo de corrupción, la cual no sería reconocida como tal por la población, sino que se constituiría como una práctica aceptada o bien entendida como un gesto de agradecimiento o retribución.

“Si vas a las comisarías rurales los dueños de los fundos, lecherías, etc. le mandan regalos al comisario, eso también es corrupción pero está socialmente aceptada. Ahí hay dos elementos súper importantes. Nosotros como sociedad hemos aceptado muchas cosas que están dadas, que si chocaste con un carabinero aunque el sea responsable no tienes ninguna chance y eso no merma nuestra imagen de Carabineros porque asumimos que es así” (academia).

“El año pasado hicimos un estudio, un proyecto piloto para medir el funcionamiento del Estado de derecho en cuatro ciudades de cuatro países y uno de los aspectos era corrupción policial y planteamos que mientras se siga realizando la pregunta si un amigo suyo visitara su país y le preguntara a usted que le diría, Chile va a seguir teniendo una policía bien evaluada; nosotros decidimos dar un paso adelante de cómo definimos teóricamente nuestra variable, preguntamos esto porque era de rigor, pero le incorporamos esta otra de ¿si usted comete una infracción de tránsito cuál es la probabilidad de que le cursen una infracción si usted es un ciudadano corriente, si usted es diputado, senador, pariente de?, y ahí hay otra forma de corrupción, y el 80% de los santiaguinos tiene súper claro que si tiene algún grado de participación relevante en lo político no te van a cursar la infracción o si eres Carabinero” (academia).

Los anteriores descriptores de la buena evaluación ciudadana hacia el accionar policial dan cuenta de los aspectos más generales que, a juicio de los expertos, entregan luces respecto de las fortalezas del imaginario construido en torno a Carabineros como un servidor público probo. No obstante, los entrevistados recogen lo señalado por las encuestas de percepción del accionar policial en torno a las diferencias en la evaluación de Carabineros, de acuerdo a un grupo de

variables (edad, nivel socioeconómico, la experiencia de victimización y el contacto real con Carabineros).

5.2.3 Diferencias en el imaginario de acuerdo a variables demográficas

Antes de avanzar en este tema, resulta relevante señalar que en todas las entrevistas se realiza la precisión de diferenciar la percepción ciudadana de confianza en Carabineros con la percepción de eficiencia en su labor. En este sentido, las opiniones enfatizan la idea que el imaginario favorable del que goza Carabineros tiene que ver con el servicio público y la probidad, los cuales refieren más a las funciones y la forma en que éstas se realizan y no necesariamente con los resultados de su accionar en materia de control y prevención del delito.

Así, se devela una falencia en las encuestas de seguridad ciudadana dado que no realizan preguntas específicas acerca de la eficacia de Carabineros sino que solo se aborda temas generales sin mayor profundización en la evaluación de las instituciones involucradas en la seguridad ciudadana.

“Está el tema comparativo a nivel cuantitativo pero también está el tema cualitativo de qué significa decir confianza desde la perspectiva de los análisis de discurso. ¿Qué quiere decir la gente cuando dice yo confío en la policía? Yo tengo la impresión que es ahí donde hay que empezar a matizar. Primero porque yo creo que confianza en la policía para la población chilena significa que piensan que el tipo es honrado que no lo va a parar para sacarle plata, que no es corrupto, no es particularmente violento, no va a sacar el arma por nada y se la va a poner en la cabeza. Eso es lo que piensa la mayor parte de la gente. No necesariamente que sea una policía eficiente porque no tienen una buena opinión de ellos si tú cambias la pregunta, porque si tú preguntas por cuál es la eficiencia de la policía los porcentajes bajan” (academia).

Pese a lo anterior, los entrevistados concuerdan con los resultados de las diferentes encuestas, referidas a que las opiniones más críticas hacia Carabineros son manifestadas por personas de menor edad y/o una situación socioeconómica desfavorable. Esta percepción se apoyaría en un fenómeno complejo compuesto por múltiples componentes como el tipo de

contacto que tienen con personal policial (por lo general, de forma más vertical y frontal), el contexto de vulnerabilidad e inseguridad en el que viven (propiciado en algunos casos por la existencia de microtráfico en el sector y la fragilidad del tejido social) y una demanda insatisfecha por mayor presencia y eficacia de Carabineros ante el control del delito.

En el caso contrario, la percepción favorable de personas de mayor edad y/o de mayor nivel socioeconómico se explicaría por el contenido del vínculo con Carabineros (restringido a una solicitud de información o realización de trámites) y el mejor servicio recibido en términos de mayor presencia y rapidez.

“Cuando tú empiezas a ver cómo son evaluados Carabineros en los distintos ámbitos de su quehacer y quienes lo evalúan de qué manera, y qué contacto tiene o han tenido con Carabineros, directo, no indirecto y en qué circunstancias probablemente ahí llegues a encontrar grupos muy claros, los jóvenes marginales tiene un mayor contacto y seguramente más de choque con Carabineros, en cambio los adultos mayores de clases acomodadas, quizás alguna vez para preguntar una dirección, fundamentalmente la imagen del carabinero entregado al servicio público y de la seguridad que sientan respecto de su entorno, son dos formas de contacto distintas y que evalúan distinto” (academia).

Desde Carabineros la evaluación positiva manifestada por personas adultas es explicada, en parte, por el contacto que realizaba Carabineros con niños y niñas a temprana edad en las escuelas básicas durante los años ochenta. Dicha medida se puede interpretar como una instancia aprovechada por Carabineros para realizar un primer acercamiento de comunicación y difusión de su labor a la población en un marco protegido y de respeto, como el ocurrido en la escuela propiciando una percepción positiva de los estudiantes.

“Tenemos un acercamiento a través del grupo etéreo de los que están entre los treinta y tantos y cuarenta y tantos, cuales fueron sus primeras aproximaciones a Carabineros, en el sistema educacional formal, entendiendo que había un espacio en la educación formal, estaba el día del Carabinero donde se aprendía el himno, había una vinculación tanto con el Carabinero que dirigía el tránsito como el que formaba una brigada escolar, en las primeras socializaciones

aparecía la figura, estando un poco en latencia, trabajando un poco en el inconsciente, pero con el tiempo se va apreciando” (asesor de Carabineros).

La evaluación de la labor de Carabineros también está mediada por el nivel educacional de las personas. A juicio de los entrevistados, las diferencias en el nivel educativo darían cuenta de la comprensión que posee la población de las responsabilidades de Carabineros -y la del resto de los actores insertos en el marco del sistema de justicia penal- reconociendo en la policía una labor acotada a la prevención del delito, la investigación y captura de delincuentes. De este modo, las personas con un mayor entendimiento del fenómeno judicial no involucrarían a Carabineros dentro de los actores implicados en la denominada “puerta giratoria”, referida a la falta de sanciones de privación de libertad por un periodo mayor de tiempo para un determinado grupo de delitos.

“Sin querer discriminar, pero tú tienes que las personas con mayor nivel educativo, percibe que el problema delictivo no está centrado en Carabineros sino que en la legislación o en la justicia en sí misma, donde Carabineros juega un rol más dentro de esta lógica de actores” (policy makers).

Un tercer elemento para comprender las diferencias en la percepción de confianza y evaluación de Carabineros refiere al clasismo en el accionar policial. Si bien los expertos valoran el esfuerzo realizado por Carabineros en avanzar hacia un mejor trato en el contacto con el público, se menciona que la modificación de prácticas motivadas por el estigma y prejuicio requiere de procesos formativos permanentes y de larga duración para ser erradicados y reemplazados por otros de mayor profesionalismo.

Dicho comportamiento presenta dificultades para ser mejorado si se consideran las señales equívocas emanadas desde el poder ejecutivo y/o legislativo como fue la instauración del control de identidad como facultad policial -al poco tiempo de haberse derogado la detención por sospecha- lo cual no colabora en la modificación de dichas prácticas sino que favorece su permanencia.

“Se ha avanzado bastante, Carabineros ha avanzado en la noción de atención al público, el ciudadano como cliente pero al mismo tiempo ha aumentado la brecha de cómo está puesto en práctica, dependiendo de quién lo demande. Yo he escuchado a Carabineros referirse al tema en un ambiente coloquial, si yo veo a un chiquillo poblacional que está en Providencia, de una patada lo mandó de vuelta a su población, y eso no es solo responsabilidad de Carabineros, en términos de política pública hay señales súper claras que se le han entregado a Carabineros y que refuerza estas conductas, se derogó la detención por sospecha pero está el control de identidad, lo veo aquí todos los días” (academia).

“Ahí yo creo que es interesante el estudio que hizo Claudio Fuentes a fines de los noventa del abuso policial, porque ahí queda marcado muy claro lo que se ha llamado el carácter de clase de la policía chilena. Cuando se habla que una policía chilena tiene buen comportamiento que es honrado, etc., etc., tú te encuentras con que depende mucho donde esté y en qué situación esté. No es el mismo trato el de un policía que está parado en Av. Suecia con Av. Providencia al de otro que está parado en una población marginal” (academia).

En definitiva, es posible plantear la existencia de un imaginario asociado a Carabineros construido principalmente sobre sus atributos de servicio y probidad al accionar y no, necesariamente, sobre la eficacia en su trabajo. Si bien estos rasgos son reconocidos mayoritariamente por la población, existen percepciones críticas claramente identificables, construidas a partir de un contacto más distante y/o una demanda insatisfecha que es necesario atender.

5.3 Aspectos culturales de la sociedad chilena: entre la aceptación de la violencia y el miedo al otro

En las opiniones de los distintos entrevistados se percibe cierto consenso respecto de la existencia de algunas características culturales y contextuales en la sociedad chilena que aportan

a la comprensión del actual nivel de legitimidad policial⁷¹. Al abordar dicho fenómeno, se alude comúnmente a una comparación regional para ilustrar los atributos que posibilitan la existencia del mismo.

Uno de ellos es la presencia de rasgos autoritarios y represivos, los cuales podrían haber sido heredados del régimen militar o bien sido potenciados por éste si se considera a dichos rasgos provenientes de una trayectoria de mayor recorrido. El autoritarismo es asociado a distintas manifestaciones que reflejan una cierta aceptación de la violencia como, por ejemplo, la demanda por el endurecimiento de penas ante delitos de mayor connotación social, calificado coloquialmente como “mano dura” o la ausencia de crítica desde la sociedad civil ante acciones de abuso de poder y/o violencia innecesaria por parte de Carabineros⁷².

Bajo este supuesto, la existencia de prácticas violentas para la imposición del orden público o para la detención en caso de delito flagrante, no afectaría significativamente la imagen de Carabineros, sino que en grupos específicos de la población esta violencia se justificaría y aceptaría, entendiéndola como una medida de justicia rápida y efectiva.

“Parte de esa buena opinión de Carabineros parte por ahí, de que mucho de ese comportamiento a veces violento y abusivo de Carabineros es visto positivamente por un porcentaje significativo de la población, y de hecho, su reclamo es porque no es más. Además Carabineros me cuentan que cuando detienen a una persona en la calle, las personas le dicen que le pegue, que le saque la cresta, que aproveche de darle la paliza de su vida” (academia).

“Yo, cada cierto tiempo, hago el ejercicio de entrar a los foros que existen sobre los casos policiales y llega a dar miedo. Menos mal que no tenemos a las comunidades decidiendo sobre la violencia y el trato que se les debe dar a los delincuentes porque estaríamos bajos fusilamientos sumarios cada cuatro cuadras, que el que roba hay que cortarle la mano... y la

⁷¹ En las entrevistas se mencionan algunos rasgos que estarían presentes en la sociedad chilena actual y que corresponden más bien a atributos de orden psicológico vinculados al comportamiento de un colectivo. Pese a la complejidad de dicha relación son incluidas dada la intensidad y cantidad de las menciones realizadas.

⁷² Dicho fenómeno es descrito como un “no tema” el cual sería comprendido por distintas situaciones como la centralidad que posee la violencia delictual en contraposición con la violencia policial, el debilitamiento del tema de derechos humanos y sus portavoces y/o el deseo del gobierno de construir relaciones de colaboración con Carabineros y no generar ningún conflicto con la institución.

petición de mano dura, yo la viví participando con dirigentes en prevención social del delito y decían dónde están los pacos para que pesquen a toda esta gente y la pongan prácticamente en un container y la tiren al mar. Muy furiosos, y a la vez muy asustados, por la situación de la violencia callejera” (academia).

En relación con este tema, se señala la fragilidad de la memoria histórica como otra característica de la sociedad chilena, reflejada en la ausencia generalizada del discurso de crítica hacia Carabineros por su participación durante el régimen militar en acciones de represión y violación de los derechos humanos. En este sentido, no se logra identificar razones para comprender dicho fenómeno pero si se establece que este tema estaría superado.

“Es que la memoria histórica es súper frágil... Tú puedes ver en manifestaciones cómo los jóvenes le gritan a Carabineros pero eso no es por el pasado, porque los carabineros violaron los derechos humanos es porque ahora en el presente le echan los caballos encima y todo lo demás. Lamentablemente, la memoria histórica en materia de derechos humanos está reducida a un porcentaje de gente muy menor, donde un grupo mayoritario está cooptado por Carabineros y ama a Carabineros... De todos los estudios que yo he hecho, que son un montón, es muy poca la gente que me dice que los pacos fueron violadores de los derechos humanos. Pasó, se lo perdonaron, nadie los quiere ver, ellos tuvieron una buena estrategia, se lograron salir antes de la crisis, no lo sé. Te lo pueden decir en el típico focus group de La Pincoya, pero en líneas generales ese discurso no es extrapolable. La opinión es que es Carabineros es confiable, profesional y que no te va a recibir una coima” (academia).

Un segundo rasgo, de enorme importancia en la actualidad, es la presencia del temor en la población. Los altos niveles de temor reflejado en las encuestas ENUSC durante esta década dan cuenta que la percepción de inseguridad frente a la posibilidad de ser víctima de delito -pese al estancamiento en los últimos años de los niveles de frecuencia de los delitos de mayor connotación social- presenta índices muy superiores a la posibilidad real de victimización.

Así, el temor presenta autonomía de la victimización y responde a un fenómeno construido socialmente pero experimentado individualmente de acuerdo a sus características demográficas, sociales, económicas, etc. caracterizándose en prácticas cotidianas, como el

alejamiento de lugares públicos, evitar transitar por lugares sombríos o salir de noche, la instalación de dispositivos de seguridad como rejas, protecciones, alarmas en el hogar y/o prácticas de autoencierro.

En este sentido los investigadores mencionan al Informe de Desarrollo Humano de 1998 del PNUD como la investigación que evidenció que esta construcción social del temor caracterizado por el miedo al otro, esconde otros temores de mayor complejidad como es la debilidad de la noción de orden y la fragilidad del vínculo social⁷³.

“Un policía me dijo, off de record, que las personas no se respetan unas a otras, es una sociedad muy autoritaria. Es necesario que estén los policías frunciendo el ceño y gritoneando un poco porque no hay respeto por el otro, en un estadio o con un vecino que solo apagan la radio cuando llega un carabinero. El respeto entre pares, no funciona mucho. Lo mismo pasó con la entrega de notificaciones judiciales. Yo me preguntaba porqué tiene que ir un carabinero a golpearte la puerta a dejarte un papel. Luego las encuestas empezaron a mostrar que cuando iba un funcionario de civil la gente no lo recibía. Tenía que ir un uniformado con pistola para ir al tribunal” (academia).

Por otra parte, se menciona la existencia de un cierto rasgo legalista referido al gran entramado legal que existe en el país y su mayoritario cumplimiento y respeto por el mismo. En este marco de obediencia a la norma, se menciona que la presencia histórica de esta idea impulsada por el proyecto conservador, sería uno de los pilares de la instalación y mantención exitosa del Estado Nación. En este plano, Carabineros representaría fielmente dicha característica.

“Por otro lado, está todo el proyecto de la ideología conservadora de construir un país ordenado a diferencia de todos nuestros vecinos latinoamericanos con esta aspiración de país blanco, y casi europeo dentro del contexto latinoamericano... Tú ves que existe una historia de un Estado conservador, mucho más ligado a la ley y una población quieta, mucho menos

⁷³ Lo último en relación con el temor y pese que no existe evidencia robusta para señalar una relación causal, en las entrevistas surgen opiniones que mencionan que la percepción de inseguridad se ve afectada por la permanente cobertura mediática que poseen los delitos con violencia explícita o intimidación en la agenda noticiosa, fomentando la construcción de una percepción de inseguridad y vulnerabilidad frente al delito.

beligerante, que no se arriesga por algo nuevo... sacando todo el tema cultural, social, estructural que Chile es un país mucho más legalista que todos los países vecinos” (academia).

¿Qué es la policía en los otros lugares? Mira, la policía puede nacer desde dos instancias: desde la política o desde el Estado. En muchos países la policía nace desde la política, por ejemplo, México, Argentina. Acá nace desde el Estado y se nutre de unas lógicas muy estatales. Sería ilógico que tú tuvieras los tribunales de justicia, no serán los mejores pero no son los de Perú, donde tú vas y te puedes comprar al juez. ¿Son buenos? No tanto, relativamente mejores que en otros países, sin duda. Igual con Carabineros” (academia).

Un elemento que merece especial atención, en la medida que es un elemento no relevado en la bibliografía, es cómo el estatus social del cual proviene la oficialidad de Carabineros puede ser un aspecto que esté relacionado con la legitimidad de la policía en distintos estratos de la sociedad, en especial en los estratos socioeconómicos altos.

En este ámbito, las opiniones destacan la excepcionalidad de esta situación en América Latina, dado que no es frecuente que el contingente policial de un país esté compuesto por individuos pertenecientes a los diversos segmentos de la sociedad, incluyendo a los sectores más acomodados. Esta particularidad de Carabineros permite la posibilidad que, dentro de las redes sociales de los estratos más acomodados, dicha labor sea vista como una opción profesional respetada y valorada.

“Otro tema es que la policía en Chile, por una cuestión histórica, no ha sido vista con el desprecio que ha sido vista en otros países. Porque, a pesar de la desestructuración del Estado, en otros países la policía es lo último. Acá hay harto policía de clase media alta, harto oficial y eso hace que la élite no trate a la policía como la trata en otros países porque en la elite hay una correspondencia, hay un reconocimiento. Es como la élite de los militares, eso hace también que tengan un juego diferente. Eso es distinto a lo que pasa en Perú, que ahora en el Congreso están debatiendo si le dan a la policía un bono de 20 dólares. La gente asume que la policía es lo último de lo último. Acá tiene un status social diferente, lo que vale que también tengan un rol diferente” (academia).

Esta diversidad de estratos socioeconómicos presentes en la composición del contingente policial es vista como un buen ejemplo de la desigualdad existente en la estructura social chilena, dando cuenta de evidentes diferencias en el proceso de formación, salarios, beneficios, etc. entre oficiales y suboficiales. De esta manera, si bien existe una diversidad socioeconómica en la institución, ésta se encuentra claramente estratificada.

“Carabineros es la expresión misma de la sociedad chilena, la jerarquía de Carabineros es la expresión del clasismo chileno, están los oficiales y suboficiales que son todos migrantes, rubios o tez blanca y está el pueblo que usan este medio para tener una pega segura y hay una pugna constante entre oficiales y suboficiales y el resto” (policy makers).

Por último, cabe mencionar que las características del patrón delictivo en el país resultan ser otro elemento contextual que favorece el tipo de policiamiento realizado por Carabineros. Este aspecto intenta evidenciar que, dentro de la imagen regional de policía proba del cual goza Carabineros, es necesario considerar el tipo y la magnitud de delitos que enfrenta actualmente, en donde el poderío armamentista de las bandas delictuales ligadas al narco y microtráfico se encuentran en una escala muy menor a lo vivenciado en otros países como Brasil, Colombia y/o México. Este contexto posibilita el desarrollo de un policiamiento de menor represión ante la población y reduce la probabilidad de la existencia de estímulos a conductas desviadas (aceptación de coimas).

“Acá el crimen organizado todavía no es muy grande. El día que sea más grande, vamos a ver. Acá un meganarco ¿qué te va a ofrecer?, ¿un millón de pesos de coima? En otros países te ofrecen un millón de dólares. ¡A ver si no te tiembla la mano! porque todo es relativo. Todo esto tiene que ver con que Chile es una excepción en muchos casos y en las policías, no es distinto” (academia).

Todos estos elementos van configurando en parte un escenario propicio y particular para el desarrollo de una percepción favorable hacia el accionar de Carabineros. Así, la aceptación de la violencia como práctica resolutoria del orden público, la preeminencia del temor en la cotidianidad, el debilitamiento de la noción de orden y la fragilidad del tejido comunitario (“del nosotros”) configuran un panorama que favorece una evaluación positiva hacia Carabineros, la

cual, a juicio de algunos investigadores, ya se encuentra culturalmente instalada en la ciudadanía.

“El Estado chileno es un proyecto exitoso de la instalación del Estado Nación, por una razón muy sencilla, hay una conducta cívica aprendida de generación en generación y somos obedientes. Dentro de ese éxito, uno de los pilares es el aspecto policial, a modo de ejemplo, la nueva Chaitén es la comisaría” (policy makers).

5.4 Características institucionales de Carabineros: rigidez y autonomía

Las características institucionales de Carabineros son, sin lugar a dudas, los atributos que le dan su impronta y los cuales les ha permitido desarrollarse durante más de ocho décadas. Una estructura militarizada, caracterizada por su centralización y jerarquización les dota de una rigidez que ha sido bien aprovechada por el alto mando, para posicionar a la institución dentro del sistema político y social así como para desarrollar sus estrategias de modernización.

Existe consenso entre los entrevistados al destacar como uno de los aspectos de la fortaleza institucional de Carabineros el proceso y nivel de formación del contingente policial. Se valora que los más de tres años en oficiales y más de un año a suboficiales (más seis meses de práctica) resultan ser un periodo de instrucción sustantivamente mayor que otras policías de América Latina, los cuales realizan una preparación que fluctúa entre los tres y seis meses. A ello se agregan las instancias de capacitación y perfeccionamiento, que pueden llegar a un total de nueve años de formación. Esta diferencia cuantitativa en la instrucción permite formar policías cualitativamente mejor preparados.

“Todo esto ha permitido una institución confiable, validada en el tiempo, y con altos estándares de calidad en el servicio, esto también tiene relación con que Carabineros ha mantenido un proceso de formación bastante largo...Ahí Carabineros ha privilegiado calidad por sobre cantidad, teniendo además una alta tasa de postulación, mucha gente queda afuera” (policy makers).

Un segundo aspecto de la preparación instruccional de Carabineros refiere el beneficio de contar con un proceso de formación común, lo que posibilita que, eventualmente, cualquier carabinero estaría capacitado para resolver distintas funciones, ya sea de orden administrativo y/o operativo. Esta situación es vista como una ventaja en relación con otras policías de la región que realizan instrucciones separadas por rama lo que, sumado a su menor formación, limita en demasía las posibilidades de respuesta y la calidad de la misma ante un determinado hecho. En este plano, se destaca la postura del alto mando de Carabineros de mantener inalterable el periodo de formación pese a la presión política por aumentar rápidamente la dotación policial, justificándose en que la mantención de un servicio de calidad requiere de una mayor instrucción⁷⁴.

Por último, resulta fundamental recordar que junto al mayor periodo y estructura estándar de la formación policial, la fuerte presencia del componente doctrinario (descrito anteriormente) es el tercer eje que componen la formación de Carabineros⁷⁵.

“Puedes mirar que el Carabinero de Arica a Punta Arenas tiene una presencia estándar que se va reconociendo, que no es tónica si tu vas a cualquier otro país y no se va dando en esos aspectos si a eso le sumamos la parte organizativa, la parte de la conducta, de la disciplina, etc” (asesor de Carabineros).

Por otra parte, un tema que emerge en las entrevistas como un rasgo permanente de la institución, apunta al alto nivel de autonomía con el cual se ha desarrollado Carabineros, particularmente durante estas últimas dos décadas. Dicha característica se aprecia en distintos planos, como es la independencia que posee respecto del poder político, reflejada en la ausencia de crítica desde el ejecutivo y/o parlamentarios de distintos sectores hacia el accionar de Carabineros. Este hecho se puede explicar por el costo político que puede tener criticar a

⁷⁴ Como ejemplo de la importancia que se da a la formación en Carabineros es ilustrador recordar la experiencia de la institución que, durante los años noventa intentó aumentar rápidamente el contingente policial a través de un piloto en el que se redujo el periodo de formación. Dicho programa tuvo malos resultados y fue conocido a través de la prensa como “Carabineros Marmicoc”, en alusión a las ollas de presión. Dicha experiencia no se repitió y se mantuvo el periodo de formación en los plazos ya mencionados.

⁷⁵ En este ámbito, dos académicos mencionan la importancia de la formación doctrinaria para resguardar el correcto comportamiento policial referido a la transmisión de valores ligados a una visión mesiánica del policía que exacerbaría la figura de los mártires de la institución como ejemplo del cumplimiento del deber. Dicho contenido no estaría presente en la malla curricular sino que sería transmitido oralmente y sería parte de la cultura institucional.

Carabineros dado el amplio respaldo ciudadano que la institución posee y el buen manejo mediático que ha realizado. Por último, cabe señalar que la autonomía de Carabineros se ilustra también por la acotada labor de la Subsecretaría de Carabineros en la toma de decisiones, la que más bien está restringida a un rol administrativo.

“En el caso chileno hay un caso político y administrativo que hace que los políticos no estén muy tentados de meterse en esto, poca retribución política y mucho costo político, no quieren tener a la policía en contra. Hay una cierta autonomía” (policy makers).

“La subsecretaria administra los papeles de la institución. Ellos son administrativos. Si tú le preguntas a Javiera (Blanco) cuántos policías hay en Macul, tienes que esperar que ella mande un oficio a Carabineros para que le digan cuántos. No es un rol. No es gobierno civil, es administración” (academia).

Junto a ello, existe una fuerte crítica al bajo nivel de consulta a la comunidad académica que realiza Carabineros. No obstante los expertos reconocen el nivel de especialización que ha alcanzado Carabineros en algunas áreas específicas producto de la preparación profesional de los personeros que integran los equipos (por ejemplo, planificación) se critica la ausencia del personal civil en el staff de docentes de la malla curricular de Carabineros, ya sea participando del diseño, impartiendo docencia o evaluando el modelo. Dicha clausura hace de Carabineros una institución absolutamente independiente de la influencia de actores sociales.

“Mi percepción es que son lo más autónomo que existe en Chile. Como hay un deterioro de la autoridad civil, el ministro no existe, el subsecretario tampoco, ¿con quién consulta Carabineros cuando piensa en cambiar el Plan Cuadrante o el sistema de formación? O que ya no van a ser 12 meses la formación sino 7, ¿Con quién consulta? ¡Con nadie! ¿Tiene Carabineros algún consejo externo?, ninguno. ¿El Director General se vincula con alguien para preguntarle algo? No” (academia).

Un tercer elemento, que ha sido tangencialmente abordado durante todo el capítulo, refiere al manejo comunicacional que ha desarrollado Carabineros para construir una imagen corporativa y también para instalarse cotidianamente en la agenda pública. En el primer caso, la

estrategia comunicacional implementada desde los años noventa releva su rol de cercanía y protección con *slogans* como “24 horas a su servicio” o el más actual “un amigo siempre” los que han permitido construir un rótulo reconocible en la cual se exaltan las funciones de servidor público, resaltando su presencia, cercanía y asistencialidad en emergencias.

En tanto, en el trabajo comunicacional permanente, Carabineros se muestra como la institución que cumple su labor en el ámbito de la seguridad ciudadana -en su rol preventivo y de control- emitiendo declaraciones que resaltan el despliegue de los recursos disponibles y el éxito de los operativos. A ello agregan ideas fuerza que repiten en la mayoría de sus declaraciones a los medios de comunicación como “*vamos a detenerlos todas las veces que sea necesario*”, de forma de delimitar atribuciones y responsabilidades y, de paso, diferenciarse de los otros actores involucrados en la seguridad ciudadana, pero que poseen baja legitimidad (como por ejemplo, los tribunales de justicia).

Junto con ello, los entrevistados otorgan relevancia al manejo mediático desarrollado por Carabineros, respecto de actos posibles y/o confirmados de indisciplina, reaccionando rápidamente y transmitiendo, a través de un comunicado oficial, un mensaje unívoco a la ciudadanía, en el cual se recalca la eficiencia y eficacia de los mecanismos de detección y sanción de inconductas. La combinación y permanencia de estas estrategias comunicacionales han posibilitado la obtención de un alto rédito de su publicidad y aparición mediática.

“Una colega hizo un análisis de prensa. 37 eran los Carabineros en año y medio, 2008 mediados 2009 que habían sido dados de baja en alguna forma de mala práctica policial, 37 están en los medios, ¿cuántos habrán ocurrido que no se conocen?, que no pasa lo mismo con la policía de investigaciones, de ellos se sabe de inmediato porque el aparato institucional es mucho más permeable, nunca vas a ver a un general de Carabineros responsable de ser la voz oficial de la institución hacer declaraciones inadecuadas e ilógicas como lo ha hecho la policía de investigaciones, porque tienen un camino institucional muy claro y militarizado. Carabineros te responde vamos a realizar las investigaciones correspondientes y se tomarán las medidas que correspondan y no se responde más. ¿Qué se investigó?, ¿cómo se investigó? nunca queda muy claro. ¿Cuáles son los casos más bullados? solo cuando hay una cámara cerca” (academia).

En otra arista, al preguntar por las estrategias policiales desarrolladas por Carabineros durante estas últimas décadas todas las opiniones giran en torno al Plan Cuadrante. Al respecto, la postura predominante de los expertos es considerarlo un avance en la medida que permite organizar de manera más eficiente y eficaz los recursos a disposición tanto económicos como humanos mejorando la tasa de respuesta y conocimiento del sector. Asimismo se valora los esfuerzos por modernizar su plan de gestión al utilizar indicadores más específicos en su accionar (actividad delictual, características socio policiales de la población que se atiende) y por su intento de acercarse a la comunidad.

En específico, dado el periodo de desarrollo del Plan las opiniones refieren a su devenir posterior a la evaluación realizada el año 2007 por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES), considerado por todos los actores como un punto de inflexión. Los resultados arrojados por dicha evaluación -inconsistencias en el marco lógico entre medios (control policial) y fines (mayor seguridad)- marca el fin de una primera fase de implementación del Plan y la necesidad de realizar ajustes significativos a su diseño y puesta en práctica. En este ámbito, tanto los investigadores, *policy makers* y el asesor de Carabineros, reconocen en este hito una oportunidad para reorientar el Plan Cuadrante mejorando las debilidades detectadas tanto internamente como por instituciones académicas.

“A fines de este año vamos a cubrir 100 comunas urbanas con el Plan Cuadrante, el Plan Cuadrante es nuestra principal estrategia operativa, mas no la única, el Plan Cuadrante como tal cumplió su meta, que era implementarse y cubrir ciertos territorios, sin embargo, estamos muy avanzados en darle un segundo aire, hay que dar un segundo paso llámese complementar algunas funciones al interior del Plan Cuadrante, asociar con ciertos procesos de gestión y tecnología y más otras estrategias asociadas a la vinculación y asociatividad virtuosa con la ciudadanía, para ir potenciando la virtudes e ir corrigiendo los defectos que tiene” (asesor de Carabineros).

Una mirada más global al proceso de modernización devela una visión crítica de parte de los expertos. No obstante, se aprecian aspectos valorados positivamente, como el esfuerzo realizado desde la Subsecretaría y Carabineros por desarrollar iniciativas innovadoras, como el Centro de Estudios, la instalación del Observatorio, el concurso de Buenas Prácticas u otras

experiencias puntuales. La opinión es que éstas se encuentran en una fase muy prematura como para ser evaluadas y dimensionar su impacto. Pese a ello, se reconoce el intento por avanzar en el estudio, sistematización y difusión de experiencias prometedoras.

“Javiera (Blanco) imprime a la gestión de Carabineros desde el Plan Cuadrante en particular pero no exclusivamente... están las buenas prácticas policiales que acaba de premiar Carabineros, que es una muestra de cuál es la orientación, el año antes pasado se hicieron seminarios de policía comunitaria, hay una serie de acciones y de políticas públicas que vienen muy orientadas desde la Subsecretaría que han encontrado un buen fiato en la DIPLADECAR (Dirección de Planificación de Carabineros), con la creación y fortalecimiento del Centro de Estudios de Carabineros, hay un esfuerzo por pasar un poco de los titulares de la acción a la acción concreta, pero no estamos en condiciones ni de hablar de policía comunitaria con propiedad ni de policía orientada a los problemas, hay iniciativas específicas en Recoleta, por ejemplo, respecto de los problemas de convivencia donde hay gran población de migrantes peruanos, que se resuelven con la mirada de policía orientada a problemas, pero estos no son conceptos que estén instalados institucionalmente en la práctica cotidiana aún” (academia).

Respecto de las debilidades del proceso de modernización, se menciona que las modificaciones propuestas han sido parciales y no han logrado generar cambios profundos. Si bien el diseño y la implementación del modelo en general presentan resultados sugerentes, se menciona que éste se encuentra cercano al máximo de sus posibilidades. Dicha lectura se sustenta en la ausencia de políticas institucionales de mayor amplitud, que aglutinen los logros alcanzados a la fecha, y la lentitud o falta de voluntad para avanzar en la superación de las rigideces del modelo que permita avanzar hacia una mayor descentralización en la toma de decisiones. Esta última característica de la estructura centralizada de Carabineros se convierte en uno de los principales obstáculos que enfrenta la modernización policial (y el Plan Cuadrante como su manifestación más concreta) para una mejor implementación.

“Lo referente al tema territorial, estamos hablando de instituciones jerarquizadas y militarizadas con pocas posibilidades de moverse en un esquema de managment y flexibilizar, en que tú llegues a tener indicadores y cuestionar un accionar, lo que tienes son rigideces, la gracia es que funciona como reloj, el mando funciona bien, hay departamentos que funcionan

bastante bien y que hacen los instructivos respectivos, hacen respetar las normas, establecen las políticas institucionales, etc. Hay un orden interno que es envidiable, pero no hay genialidad, nuevas formas de enfrentar los temas” (policy makers).

“Ellos hacen esfuerzos imitativos para modernizarse, regirse por la victimización y no por la denuncia -y la denuncia por lo menos no como indicador de buen desempeño-, tienen cuentas públicas que van más allá de los delitos que entran y salen, una serie de cuestiones que hacen esfuerzos, pero no hay una modernización, tú ves intentos fragmentarios dentro de la estructura que sigue más menos igual y, por lo tanto, tienes Linares que funciona muy bien e Iquique que funciona muy mal, es decir existen polos, clusters, lo que te dice que no hay una buena política institucional” (policy makers).

Por último, es necesario mencionar que, junto a las críticas por el tipo de policiamiento que realiza Carabineros y las limitaciones que posee, existen opiniones que contextualizan las posibilidades concretas de llevar a cabo un policiamiento con rasgos más comunitarios en el país. Dicha postura argumenta que en las experiencias exitosas de este tipo de modelajes se implementa un soporte de políticas sociales universales de muy buena calidad, que actúan en función de las decisiones de las policías por lo que las posibilidades de implementación y de éxito de dicho modelo dependen de las limitaciones contextuales en las que se desarrolla. Así, experiencias de este tipo tienen un techo próximo tanto en Chile como en cualquier otro país de América Latina.

“¿Qué se le puede pedir a Carabineros? ¿Qué comunidad? Cuando tienes un sistema que está volcado a políticas de focalización y de compensación a los más pobres, políticas de mala calidad, lo que tienes es un aumento del control... puede parecer muy ideológico, pero donde hay mejores políticas de Estado hay menos problemas con este tema” (policy makers).

Por lo anterior, se puede plantear que las características institucionales de Carabineros que les han permitido alcanzar su actual nivel de desarrollo aparecen hoy, a vista de académicos y *policy makers* como un obstáculo que limita las posibilidades de modernización, y con ello su estrategia de acercarse a la comunidad. Si bien su proceso de formación y manejo comunicacional son factores valorados por los expertos, los cuestionamientos a su autonomía y

su forma de operar apuntan al ethos de su organización, develando la existencia de un techo alcanzado, que requiere ser analizado en su globalidad para generar alternativas de modificación de gran envergadura, si es que se requiere avanzar hacia una modernización estructural y no sólo asociar la modernización a la incorporación de tecnología al accionar policial.

6. CONCLUSIÓN

Las características que sustentan la legitimidad ciudadana de una policía responden a un fenómeno complejo y multifactorial, en donde intervienen una serie de procesos de distinta magnitud y relevancia. Por un lado, se encuentra toda la evidencia teórica y empírica que establece que un alto grado de legitimidad policial es consecuencia de un contacto con el personal policial, en el cual los sujetos perciben ser tratados correcta e imparcialmente (independiente del resultado de dicha acción) y, por otro, también existe evidencia para afirmar que dicha percepción se construye como producto de una serie de aspectos históricos, culturales, sociales, políticos e institucionales que configuran el contexto en el cual dicho contacto se realiza.

Este trabajo ha indagado en las características que sustentan el alto grado de legitimidad ciudadana que hoy ostenta Carabineros de Chile, por constituir un caso excepcional en América Latina, dado que es una policía que goza de un amplio respaldo ciudadano, a diferencia de un número importante de policías de la región que poseen una imagen de descrédito y corrupción ante la población.

Con el objetivo de profundizar los resultados arrojados por las encuestas nacionales de percepción policial, se ha abordado este hecho identificando, describiendo y analizando las características de contexto en el cual se construye el imaginario favorable hacia Carabineros, vale decir, la evolución histórica de su relación con la sociedad civil, sus características institucionales y los rasgos socioculturales de la sociedad chilena, para así intentar una aproximación a la comprensión del fenómeno.

Al observar el actual nivel de legitimidad ciudadana de Carabineros, y compararlo con otros periodos en sus más de 80 años de historia, se aprecia notoriamente que la presente década ha sido la que ha producido mejores resultados para la institución en materia de percepción ciudadana de confianza y desempeño de su labor, en comparación con décadas anteriores (en especial durante la dictadura) o en relación con otras instituciones como la Iglesia Católica, la Policía de Investigaciones, el gobierno, los tribunales de justicia, entre otras.

La legitimidad ciudadana del accionar de Carabineros es, sin duda, un aspecto a ser destacado, teniendo en cuenta que realizar la función de garantizar el orden y control público, a través de estrategias que consideran el uso (legítimo) de la fuerza, siempre ha sido y será una tarea compleja de realizar y, que por su propia naturaleza, genera dificultades para construir un vínculo de confianza con la población.

Ya lo fue en su génesis, a fines de los años veinte, luego de la salida del poder de General Ibañez, en donde Carabineros era sindicado como la policía del dictador. Esta imagen, se reiteró en los años sesenta y setenta, con la efervescencia y agitación social exhibida en constantes manifestaciones políticas y sociales de partidarios y opositores a los gobiernos de turno, y experimentó su etapa más oscura como órgano represor masivo durante la dictadura militar, con su participación en la violación de derechos humanos a opositores al régimen.

Esta situación da un giro en los años noventa, con el retorno de la democracia y la consiguiente necesidad de reinsertar a Carabineros en este nuevo contexto sociopolítico. Desde el ejecutivo, y desde la misma institución, se vio la necesidad imperiosa de dejar atrás la doctrina de seguridad interior del Estado y avanzar hacia modelos de seguridad ciudadana en los que, junto con velar por la ley y el orden a través del control policial (preventivo y represivo), se incorporaron nociones de prevención y trabajo con la comunidad, a fin de modificar la percepción de desconfianza de la ciudadanía.

Cabe señalar, que en el cumplimiento de su misión de garantizar el orden y la seguridad pública, Carabineros ha intentado, desde su origen, convertirse en *más que una policía*, al ejercer y asumir tareas de índole social, reflejadas en la realización de funciones de asistencia a la sociedad civil. Ejemplos de ello, son la creación de hogares de menores, su participación en campañas de salud, la asistencia en catástrofes naturales, la búsqueda de personas extraviadas y la asistencia en emergencias domiciliarias, entre otras. Esta característica ha sido asumida por la institución como un rasgo intrínseco de su identidad, y a su vez, se encuentra arraigado en gran parte de la sociedad civil, que acude y espera la asistencia de Carabineros ante sus demandas.

Estos dos rasgos han coexistido transversalmente en la historia de Carabineros. Ambos fueron sintetizados eficientemente durante los años noventa en el plan de modernización de la

institución, lo cual posibilitó la realización de un policiamiento que garantizara los derechos y libertades individuales, acorde al contexto democrático, junto con la mantención y fortalecimiento de las tareas de servicio social, siendo esta composición de elementos uno de los pilares en los cuales se sustenta el actual nivel de legitimidad.

Esta modernización, acompañada de una hábil estrategia de figuración mediática, ha contribuido a la construcción de un imaginario social favorable en torno a Carabineros, que resalta sus cualidades como un servidor público probo.

El carácter de servidor público está dado por su presencia en terreno, lo que posibilita el contacto directo con la población, la generación de una imagen de protección y autoridad, derivada del ejercicio de su función principal y su multifuncionalidad en acciones de orden, seguridad y asistencialidad. Dichas características configuran una percepción colectiva de Carabineros como el representante del Estado más cercano a la sociedad civil, que colabora en la solución de problemas relevantes para los individuos, en un radio de acción que sobrepasa lo meramente policial. Esta situación se ilustra de mejor manera, en sectores rurales y/o comunas pequeñas, en donde Carabineros ejecuta operativos de todo tipo, desde el resguardo de fronteras, hasta labores de asistencia en partos, en las cuales se puede apreciar cierto componente mesiánico, relacionado con el cumplimiento del deber.

La imagen de probidad es un atributo trabajado históricamente por Carabineros, quienes han intentado posicionarse como un ejemplo de conducta para la población. Para ello, realizan un fuerte trabajo doctrinario en la formación de su contingente, cuentan con una red de apoyo profesional para su personal, y poseen un estricto sistema de control y sanción interno, el cual ha permitido construir una cultura de rectitud e imparcialidad al interior de la institución. Esta situación se ve reflejada en el bajo porcentaje de la población que ha sido testigo presencial o vicario de un acto de corrupción policial.

Este imaginario presenta variaciones, dependiendo de las expectativas de los individuos, el tipo de contacto con Carabineros y el resultado obtenido del mismo. Las personas que presentan una mejor opinión de la evaluación de Carabineros (en general, personas de mayor edad, nivel socioeconómico alto y que no han sido víctima de delitos) establecen vínculos

esporádicos, donde el personal policial presta un servicio de informante o bien colabora para la realización de un trámite. En dicho ámbito, Carabineros ha trabajado el tema de la atención al usuario, labor que tiene grandes réditos en su imagen.

En contraposición, un grupo considerable de la población, que presenta altos niveles de temor e inseguridad frente al delito, y que no cuenta con medios para solventar acciones de seguridad privada o instalar de dispositivos de seguridad, percibe a Carabineros como la única fuente de seguridad, a la cual puede acceder en medio de un entorno amenazante. En este sentido, una demanda insatisfecha de presencia policial, sumada a contactos con sus funcionarios de manera más frontal y vertical (en especial con jóvenes), configuran una percepción desfavorable ante la institución.

Por otra parte, el modelo de policiamiento de Carabineros, en general, presenta una significativa pertinencia a la realidad nacional. Junto a las características institucionales y el profesionalismo del contingente policial que ha participado de la implementación de los planes de modernización, es necesario mencionar como uno de los aspectos que permite comprender su buena evaluación y prestigio regional, el contexto nacional en el cual dicho modelo se ejecuta.

Este contexto posee, al menos, dos aristas. Una de ellas, releva la importancia que tiene la inserción de Carabineros en una institucionalidad estatal mayor, legitimada por la sociedad civil, y que alcanza estándares de eficiencia y eficacia por sobre la media regional. La segunda, pone el acento en la pertinencia del modelo de policiamiento con las características socioculturales de la sociedad chilena.

Dicho contexto social es de respeto a la norma, con una tendencia a la aceptación de prácticas autoritarias y/o violentas, desde las cuales es posible comprender, en parte, las demandas por “mano dura” y la ausencia de crítica desde la sociedad civil ante acciones de abuso de poder y/o violencia innecesaria por parte de Carabineros, en donde este accionar policial es valorado por parte importante de la población.

A lo anterior, se suma la construcción social de un temor omnipresente que, caracterizado por el miedo al otro y reflejado en los niveles de inseguridad de la población, da

cuenta de temores de mayor dimensión relacionados con la “fragilidad del nosotros”, evidencia subjetiva de la debilidad del entramado social. En este marco, es posible agregar la antigua tesis portaliana del *peso de la noche*, esa tendencia general de la masa al reposo, como una de las características que posibilita el tipo de policiamiento realizado por Carabineros, y los altos niveles de evaluación alcanzados.

Por último, cabe mencionar que los tipos de delitos más comunes (robo a la propiedad privada, hurto y robo con violencia e intimidación) y la forma de organización y poderío de las bandas delictivas presentes en el país, juegan un rol clave en esta percepción. No es posible aventurar cuáles serían los resultados, en términos de eficacia y de evaluación ciudadana, si Carabineros tuviese que enfrentar realidades delictuales como las existentes en el Distrito Federal de México o las de algunas ciudades de Colombia o Brasil, donde las tasas de homicidios alcanzan niveles dramáticos y el poderío armamentista de las organizaciones delictivas compite con el de las fuerzas policiales.

Otro aspecto que permite aproximarse a la comprensión del actual nivel de legitimidad de Carabineros, está referido a sus características institucionales y de gestión. En ellos están involucrados los rasgos castrenses que posee la institución, como la centralización del mando, la estructura jerárquica y vertical, impronta y doctrina militar, autonomía, entre otras, además de otras que son propias de Carabineros, entre las que destaca el nivel cualitativo y cuantitativo de la formación policial y su eficiente manejo comunicacional. La sinergia de estas particularidades, le ha permitido desarrollar su plan de modernización quinquenal desde la década pasada, incluyéndose en él al Plan Cuadrante, su principal estrategia operativa.

Dicho Plan, ha sido objeto de distintas evaluaciones, las cuales han evidenciado deficiencias importantes en su diseño (lograr mayor seguridad sólo a través del control policial) e implementación. Al respecto, cabe señalar que, paradójicamente, algunos de los aspectos estructurales recién mencionados, los cuales le han posibilitado adquirir y mantener su fortaleza institucional, son los que hoy se han convertido en una de las principales piedras de tope para avanzar en su modernización. La inclusión de conceptos más próximos al *community policing* requiere de una mayor cuota de flexibilidad en la estructura organizacional, descentralización y

discrecionalidad en la toma de decisiones, a fin de optimizar el tiempo de respuesta y generar estrategias de acción más idóneas al territorio específico.

Al observar la trayectoria de Carabineros, especialmente lo ocurrido en la última década, es posible hipotetizar que las modificaciones en la modernización apuntarán a optimizar los procedimientos existentes, pues no se vislumbran muchas posibilidades de modificar su rigidez estructural, ni la centralización del mando. Así, de mantenerse el escenario vigente, los resultados de dichos programas quedarán limitados a la implementación de una planificación uniforme, sin la innovación y pertinencia necesaria. Dicha situación se vuelve un obstáculo para la generación y fortalecimiento del vínculo a construir con la sociedad civil.

Por último, como resultado de este trabajo, es posible plantear algunos desafíos que debe enfrentar Carabineros, en el corto y largo plazo, a fin de avanzar en su legitimación ante la ciudadanía.

Uno de ellos, está relacionado con el contenido del actual vínculo entre Carabineros y la sociedad civil. Los distintos proyectos de acercamiento a la comunidad realizados desde Carabineros a partir de mediados de la década pasada, como la apertura de las puertas de la comisarías, la realización de charlas informativas en juntas de vecinos o las acciones generadas por el aumento del patrullaje sectorializado, producto de la implementación del Plan Cuadrante, han permitido la formación de un vínculo en un contexto de conocimiento y respeto entre los actores que participan en ellas.

Desde el reconocimiento de lo construido en esta materia, se estima necesario avanzar en su fortalecimiento. Da la impresión que la interacción entre ambos, es decir, sociedad civil y Carabineros, no alcanza a establecerse como un diálogo, entendiéndose por ello la posibilidad de la primera, de entregar o recibir información, reaccionar ante ella y plantear una nueva demanda, en una práctica dialéctica de enriquecimiento mutuo. En este plano, la existencia de instancias de rendición de cuentas de Carabineros a la comunidad es de enorme valor. No obstante, sería erróneo observar esta situación como un techo, y no como un inicio en donde, junto con la exposición de información, se genere una reflexión conjunta en torno a la misma, que permitan generar cambios favorables para la ciudadanía.

Un segundo aspecto, es el tema de la autonomía institucional de Carabineros. Se reconoce el esfuerzo hecho por Carabineros al generar el Observatorio de Buenas Prácticas, como un centro de investigación y sistematización para reforzar las actuales estrategias policiales. No obstante, sería conveniente abrir las puertas de la institución a civiles, en especial para el ingreso de la academia, a través de asesorías técnicas dirigidas al Alto Mando o al proceso de formación. Sin lugar a dudas, que la crítica argumentada, así como el debate serio desde perspectivas diferentes, nutre el proceso de formación y la toma de decisiones.

Además, esta iniciativa puede potenciar un aumento en el número y en la calidad de la investigación académica en torno al tema al poder contar con información primaria, lo que traería enormes beneficios en la imagen de transparencia de la institución, para la construcción de conocimiento y la mantención de un rol de liderazgo en la región, etc.

Un tercer aspecto, refiere a la necesidad de revisar los roles y funciones que desempeña Carabineros. Dada la constante presión social por una mayor dotación de personal policial en terreno, principalmente, en acciones de prevención y patrullaje, resulta necesario reflexionar sobre la optimización del recurso carabinero. En esta materia, se sugiere que aquellas funciones más alejadas del ethos histórico de Carabineros, y que puedan ser asumidas por otras instituciones afines como las tareas investigativas por parte de la PDI sean al menos puestas en el debate.

Como cuarto elemento, es necesario aumentar el nivel de eficacia y eficiencia de Carabineros en el tema de seguridad pública. La percepción favorable en torno a Carabineros disminuye significativamente cuando se le consulta a la población sobre la eficacia policial en el combate a la delincuencia y a las drogas, o por el resguardo del orden público. Este es uno de los principales desafíos a enfrentar por Carabineros.

En este sentido, urge capitalizar la inversión desarrollada en sistemas de información delictual georeferenciada y, a partir de ella, repensar las estrategias policiales de prevención y control del delito. Esta situación contribuiría a elevar los niveles de cooperación de la ciudadanía hacia Carabineros y, de paso, fomentar la construcción de un imaginario positivo hacia la institución policial.

En específico, un desafío perentorio está relacionado con el control de manifestaciones en espacios públicos, respetando los derechos civiles y ciudadanos de los participantes. Durante este último periodo han sucedido casos en donde el control de manifestaciones (por ejemplo, de estudiantes universitarios) ha generado cierta alarma respecto de los métodos utilizados por Carabineros para su control. Una situación similar sucede con un fenómeno de mayor envergadura, como es el conflicto mapuche, que tiene en el resguardo del orden público (y la propiedad privada) una de sus aristas de mayor visibilidad.

En este caso, algunos operativos han terminado con resultados lamentables, con efectivos policiales involucrados en una posible manipulación de pruebas y con utilización de violencia excesiva. Este hecho, y otros de desorden social, que son expresión de fenómenos sociales y políticos de alta complejidad, requieren de estrategias policiales de control del orden público acorde, en donde Carabineros debe garantizar a los mismos manifestantes el respeto a sus derechos fundamentales.

Al finalizar, es importante reiterar que Carabineros de Chile, a diferencia de muchas policías en la región, cuenta con un sostén de legitimidad que debe ser capitalizado por la misma institución, y por la política pública en torno al tema. Por ello, junto con reconocer el prestigio regional alcanzado, es necesario que, desde el poder político y la sociedad civil, se generen las bases de un sistema de control externo que vigile y presione por el estricto cumplimiento de los estándares de su servicio a fin de mantener y aumentar su nivel de legitimidad ante la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Félix. El proceso de modernización de Carabineros de Chile y sus resultados como política pública de seguridad ciudadana. Tesis (Magíster en Ciencia Política). Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política, 2006. Disponible en sitio web <http://www.cybertesis.cl/sdx/uchile/resultats.xsp?reponse1=acevedo&liste1=fuuteur&base=documents&position=1&imageField.x=9&imageField.y=11>

ARAYA, Andrés, FRÜHLING, Hugo, SANDOVAL, Luis. Temas policiales, Cuadernos del CED (27), Santiago, Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 1998.

ARIAS, Patricia y ZUÑIGA, Liza. Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina. Santiago, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, 2008. 161p.

BAILEY, David. Democratizing the police abroad: What to do and how to do it. Washington, United States. Issues in International Crime, Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2001. 133p

BAILEY, David. Changing the guard: developing democratic police abroad. New York, Oxford University Press, 2006.

BARDIN, Laurence. El análisis de contenido. España, Ediciones Akal, 1986.

BERGMAN, Marcelo. La Relación entre la Policía y la Comunidad. Su Impacto sobre la Eficiencia Policial. En: Seminario Internacional Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana – Chile (CESC) & Centro de Investigación Y Docencia Económica – México Red de Especialistas en Seguridad Pública, 21 de Octubre, 2008. Disponible en: www.cesc.uchile.cl/publicaciones/mem_sem_oct2008.pdf

BURGOS, Jorge. De la tolerancia cero al compromiso cien: reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana. En: ACERO, Hugo (eds.). Conversaciones públicas para ciudades más seguras. Santiago, Chile, Ediciones SUR, 2000. Disponible en: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=402>. [Consultado en: 23-11-2010]

CANALES, Manuel (ed.). Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios. Santiago, Chile, LOM Ediciones, 2006. 408p.

CANDINA, Azun. Reforma y modernización policial en América Latina: ¿Quiénes participan y quiénes deben participar?. Revista Policía y Sociedad Democrática (9), Centro de Estudios para el Desarrollo, agosto. 2001.

CANDINA, Azun. Imagen pública e identidad en Carabineros de Chile. En: Research and Education in Defense and Security Studies, Panel Police Reform in the Americas (October 28-30, 2003, Santiago, Chile). Center for Hemispheric Defense Studies. Research and Education in Defense and Security Studies.

CANDINA, Azun. Carabineros de Chile: Una mirada histórica a la identidad institucional. En: DAMMERT, Lucía y BAILEY, David. (eds.). Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos. Ciudad de México, Siglo XXI editores, 2005.

CARABINEROS en cifras, año 2008. [en línea]. Santiago, Chile. [fecha de consulta: 11 octubre de 2010]. Disponible en: < <http://deptocom.carabineros.cl/cifras/inicio.html>>

CARRIÓN, Fernando. La inseguridad ciudadana en la comunidad andina. En DAMMERT, Lucía (ed.). Seguridad Ciudadana. Experiencias y desafíos. Valparaíso, Urbal, 2006. pp. 211-236. Disponible en: www.urbalvalparaiso.cl

CHINCHILLA, Lucía (ed.). Seguridad ciudadana y justicia penal: perspectiva de la sociedad civil. San José, PNUD, 1999.

CIENFUEGOS, Alberto. Integración Carabineros de Chile – comunidad: pasado, presente y futuro. En: Seminario policía y comunidad: los nuevos desafíos para Chile (diciembre, 2002, Santiago).

DAMMERT, Lucía. Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina, ¿de qué participación hablamos?. En *su*: Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos, Chile, Ilustre Municipalidad de Valparaíso, 2004. pp.156-170.

DAMMERT, Lucía. El gobierno de la seguridad en Chile 1973-2003. En *su*: Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos. Valparaíso, Chile, 2004. pp.259-282. Disponible en: www.urbalvalparaiso.cl

DAMMERT, Lucía. Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile. Santiago, CEPAL, 2005. p.51. (Serie Políticas Sociales N °109)

DAMMERT, Lucía. Reforma policial en América Latina. En: FLACSO. Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. Quito, Ecuador, 2007.

DAMMERT, Lucía y MALONE Mary. Inseguridad y temor en Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. Revista de Ciencias Sociales University of Pittsburgh. 42 (166), 2002.

DAMMERT, L. y LUNECKE, A. La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad. Centro de Estudios En Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, 2004. p.122. (Colección Seguridad Ciudadana y Democracia). Disponible en www.cesc.uchile.cl

DAMMERT, Lucía, RUZ, Felipe, SALAZAR, Felipe. ¿Políticas de seguridad a ciegas?. Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina. Santiago, Chile, FLACSO, 2008.

DE LA PUENTE, Patricio, TORRES, Emilio. Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile Durante la Última Década. Revista Mad (4), Departamento de Antropología, Universidad de Chile mayo, 2001. Disponible en <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper01.htm>

FLACSO – Chile. Reporte del sector seguridad de América Latina y el Caribe. FLACSO Chile, Santiago, Chile, 2007.

FORO de Expertos en Seguridad Ciudadana. Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile. Documento de Trabajo N° 1. Santiago, Chile 2004, p. 143. www.seguridadciudadana.gov.cl

FRÜHLING, Hugo. Participación Social y Prevención Delictual. En: CORREA, E, NOÉ, M. (Eds). Nociones de una Ciudadanía que Crece. Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 1998. pp.245-262.

FRÜHLING, Hugo. Carabineros y Consolidación Democrática en Chile. Revista Latinoamericana de Política Criminal (3), Buenos Aires, Argentina, 1998.

FRÜHLING, Hugo. Seguridad Ciudadana: Las nuevas estrategias y el rol de las policías (mimeo), 2000.

FRÜHLING, Hugo. La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina Santiago, C.E.D Seguridad Ciudadana, 2001.

FRÜHLING, Hugo, CANDINA Azun (Eds). Policía, sociedad y estado: modernización y reforma policial en América del Sur. Santiago, Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.

FRÜHLING, Hugo. Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿cuál es el impacto?. Santiago, Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2003. (Serie Documentos)

FRÜHLING, Hugo y MANZANO, Liliana. Debilitamiento del tejido social e inseguridad ciudadana. Desafíos para las políticas de seguridad basadas en la participación en Chile. Mimeo no publicado.

FRÜHLING, Hugo. Legitimidad de la policía en Chile: perspectivas comparadas. En: FLACSO – Ecuador. Violencia y policías en América Latina. Quito, Ecuador, 2009. pp 117-142.

FUENTES, Claudio. Denuncias por actos de violencia policial. Santiago, Chile, FLACSO – Chile, 2001.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Panorama del miedo en los regímenes militares. Un esquema general. Santiago, FLACSO, 1987. (Documento de trabajo N° 365)

INFORME final de evaluación Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Junio, 2007. Disponible en http://www.dipres.cl/574/articles-38699_doc_pdf.pdf

KRIPPENDORFF, Klaus. Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica. Barcelona, España, Ediciones Paidós, Traducción de Leandro Wolfson, 1990.

JOCELYN – HOLT, Alfredo. El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica. Santiago, Editorial Planeta, 1997.

LECHNER, Nolibert. Nuestros miedos. Perfiles Latinoamericanos, México, (13), 1998, pp.179-198.

Ley N° 2.842. Ley Orgánica de Carabineros Decreto N° 2.484. Boletín de las leyes y decretos del gobierno. Libro XCVI. Santiago de Chile, 27 de abril de 1927.

Ley N° 18.691. Ley Orgánica constitucional de Carabineros de Chile. Promulgada el 27 de febrero de 1990 y publicada el 07 de marzo de 1990. Disponible en:
http://www.carabineros.cl/transparencia/LOC_Carabineros.pdf

Ley N° 20.034. Ley Orgánica constitucional de Carabineros de Chile. 15 de Julio del 2005

LÓPEZ, José. El concepto de legitimidad en perspectiva histórica. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, España, (18), 2009.

MALDONADO, Carlos. Los Carabineros de Chile: historia de una policía militarizada. Suecia, Separata Iberoamericana, 1990.

MINISTERIO DE INTERIOR. Informe de la Comisión Verdad y Reconciliación (Informe Rettig), Santiago, 1991. Disponible en: <http://www.interior.gov.cl/>

MIRANDA, Diego. Un siglo de evolución policial. De Portales a Ibáñez. Santiago, Chile Instituto Superior de Ciencias Policiales, Departamento de Estudios Históricos, 1997.
Disponible en formato pdf en sitio web de la biblioteca nacional de Chile

MOHOR. Indicadores para medir la relación de la policía con la comunidad. Una revisión a la literatura sobre el tema. Mimeo, 2009.

NAVARRO, Pablo y DIAZ, Capitolina. Análisis de contenido. En: DELGADO, Juan Manuel, GUTIÉRREZ, Juan. Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Madrid, España, Editorial Síntesis, 1999.

OMS. Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002. Disponible en:
http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9275324220_spa.pdf

OVIEDO, Enrique. La Violencia Urbana. Revista Temas Sociales. Santiago, Chile, (7). Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR, Ediciones SUR, 1995. pp.13. Disponible en: www.sitiosur.cl

OVIEDO, Enrique. Policías de proximidad para las ciudades chilenas. Revista Temas Sociales. Santiago, Chile, (35). Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR, Ediciones SUR, diciembre, 2000.

OVIEDO, Enrique. Democracia y Seguridad Ciudadana en Chile. En: BRICEÑO León, Roberto (ed.) Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina. Buenos Aires, CLACSO, 2002.

OVIEDO, Enrique. Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile. URVIO, Revista latinoamericana de seguridad ciudadana (2), Quito, FLACSO - Ecuador, septiembre 2007.

OVIEDO, Enrique, RODRÍGUEZ, A. Santiago, una Ciudad con Temor. Temas Sociales, Santiago, Chile, (26). Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR, Ediciones SUR, 1999. p.8. Disponible en: www.sitiosur.cl

División de seguridad ciudadana, Ministerio del Interior. Gobierno de Chile. Política Nacional de seguridad Ciudadana. Política Nacional de seguridad Ciudadana. Ediciones Maval. Santiago, octubre, 2004. Disponible en:

http://www.seguridadciudadana.gob.cl/politica_nacional_de_seguridad_publica_-_introducc.html

PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Chile 1998: Las Paradojas de la Modernización. Santiago, 1998.

RODRÍGUEZ, Gregorio. Metodología de la investigación cualitativa. Málaga, Ediciones Aljibe, 1996.

SANDOVAL, Héctor. Seguridad Ciudadana: Evolución del concepto desde la función policial y el bien común, hasta la seguridad privada. Cambio que transforma a las policías en policías comunitarias, una Tendencia Internacional. (mimeo) Disponible en:

<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/SEGURIDAD%20CIUDADANA%20EVOLUCION%20DEL%20CONCEPTO.pdf>

SEGURIDAD Ciudadana, Participación Social y Buen Gobierno: el Papel de la Policía por Maurice Chalom “et al”. Traducción al español por Paulina Matta, Ediciones Sur, Santiago, Chile, 2001.

http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Coleccion_Estudios_Sociales/Seguridad/seguridad_ciudadana.pdf

SMITH, David. The foundations of legitimacy. En: TYLER, Tom (Ed.). Legitimacy and criminal justice. New York, Russell Sage Foundation, 2007. pp. 30-58.

SUBSECAR. Modelos Internacionales de Policía de Orientación Comunitaria. Santiago, 2007. Disponible en: <http://buenaspracticasscarabineros.cl/blog/index.php?id=biblioteca>

TUDELA, Patricio. Seguridad ciudadana en sectores populares: en torno a las soluciones. En: CORREA, E. y NOÉ, M. (Eds). Nociones de una Ciudadanía que Crece. Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 1998. pp. 363-373.

TUDELA, Patricio. Community Policing. En Chile: Contexto y Limitaciones. En: Seminario Internacional para ciudades más seguras. (Guarulhos/SP, Brasil, Diciembre 2003) PGU-ONU; Habitat-ONU; ILANUD, Foro Metropolitano de Seguridad Pública. Disponible en: http://www.investigaciones.cl/cidepol/Biblioteca/Community_Policing_en_Chile.pdf

TUDELA, Patricio. Sociedad y policía: desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas, 2007. Disponible en:
<http://www.investigaciones.cl/cidepol/Biblioteca/Sociedad%20y%20Policia.pdf>

TYLER, Tom. Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. Annual Review of Psychology (57): 375-400. Department of Psychology, New York University, New York, January 2006. Disponible en:
http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic526279.files/Tyler_Psychological_Perspectives_on_Legitimacy.pdf

VALLES, Miguel. Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid, Editorial Síntesis, 1999.

VERA, Robustiano. Estudios sobre policía. Santiago, Chile, Imprenta Mejia, 1899. Disponible en formato pdf en sitio web de la biblioteca nacional de Chile

VERGARA-ESTÉVEZ, Jorge. La cultura de la violencia en Chile. Revista Nueva Sociedad (105) enero- febrero 1990, pp. 172-183. Disponible en:
http://www.nuso.org/upload/articulos/1843_1.pdf

VIAL, Luis. La inseguridad ciudadana y la participación. En: CORREA, E. y NOÉ, M. (Eds). Nociones de una ciudadanía que crece. Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 1998. pp.263-302.

VICUÑA MACKENNA, Benjamín. La policía de seguridad en las grandes ciudades modernas: Londres, Paris, Nueva York, Santiago: i la estadística criminal de Santiago durante los años de 1873 i 1874. Santiago, Imprenta de la República, 1875. Disponible en formato PDF en sitio web de la biblioteca nacional de Chile.

WEBER, Max. Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva. 2º edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS EN LÍNEA

Sitios Web (World wide web)

Carabineros de Chile. [En línea] <<http://www.carabineros.cl/>>.

Centro de Estudios Públicos (CEP). [En línea] <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/home.html>

Diario El Mercurio. [En línea] <<http://diario.elmercurio.com/>>

División de Seguridad Pública (DSP) del Ministerio del Interior. [En línea] <http://www.seguridadciudadana.gob.cl/division_de_seguridad_publica.html>

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Chile. [En línea] <<http://www.flacso.cl/>>.

Fundación Paz Ciudadana – Adimark. [En línea]. <<http://www.pazciudadana.cl/>>

Informe Latinobarómetro, Banco De Datos 2007 [En línea] <www.latinobarometro.org> <<http://www.der.oas.org/INFORME%20LB%202007.pdf>>

Instituto Nacional de Estadísticas. <www.ine.cl>

Proyecto de opinión pública de América Latina, Vanderbilt University. LAPOP. [En línea] <<http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/>>.

Subsecretaría de Carabineros. [En línea] <www.subsecar.cl/>.