



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**EL DESAFÍO ÉTICO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA:
EL CASO DE CARABINEROS DE CHILE**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

FABIOLA ANTONIETA CIFUENTES TORRES

PROFESOR GUÍA:
JAVIER COUSO SALAS

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
**ANGELA BOITANO GRUETTNER
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA**

SANTIAGO DE CHILE
DICIEMBRE 2009

AGRADECIMIENTOS

Javier Couso Salas, Angela Boitano Guettner y María Angélica Pavéz
Por su confianza y constante apoyo
Para presentar con rigor investigativo
La relevancia de los valores y la ética en la función pública

Javiera Blanco Suárez
Por creer en este Proyecto y
Permitirme conocer de cerca a Carabineros de Chile

Carmen Gloria Daneri, Ana María López y Paz González Lever
Y a través de ustedes al Ministerio del Interior por el Patrocinio
Y facilidades para estudiar como Becada Presidente de la República

A mi esposo Andrés y familia
Por su compañía, paciencia y comprensión de mis ausencias
Aquí el resultado de todo el esfuerzo

RESUMEN

El estudio de caso *‘El desafío ético en la función pública: el caso de Carabineros de Chile’* buscó explorar los principales elementos de construcción de lo ético en la función pública, a partir del análisis del caso de Carabineros de Chile, extrayendo algunas lecciones de política pública en la materia. La hipótesis principal del estudio fue que *“la formación valórica y su refuerzo organizacional, son fundamentales para lograr una función pública con altos estándares éticos”*.

El estudio se definió como cualitativo, analítico y exploratorio, ya que no se han realizado estudios anteriores sobre Carabineros de Chile en esta materia. Consideró una revisión conceptual basada en información secundaria de fuentes bibliográficas y entrevistas en profundidad a informantes claves del ámbito académico, institucional de Carabineros de Chile y tomadores de decisión en políticas públicas. Se abordó la materia a partir del año 1990 hasta el 2009, en un contexto institucional democrático. El énfasis estuvo en las medidas y prácticas en pro de la ética en el servicio público.

Sobre la ética en Carabineros de Chile, el deber, el altruismo y el heroísmo, son considerados imperativos categóricos; una obligación moral objetiva en términos de Kant y Nagel. La institución ofrece un espacio para la acción heroica, de vital importancia frente a los “malestares de la modernidad” en los términos de Taylor, aportando un sentido superior y con él, la cohesión y permanencia como institución. Estas visiones de la ética, basan el marco teórico de este estudio.

La Institución a partir de ésta ética y una doctrina institucional basada en su historia y la tradición castrense familiar y simbólica, logra altos niveles de pertenencia de sus integrantes. Este traspaso valórico y la integración de los nuevos miembros, se fortalece con el sistema educacional de Carabineros. Otros mecanismos organizacionales que refuerzan el sentido de pertenencia, son el sistema de carrera, la red de apoyo social y la política de retiro. Finalmente, el comportamiento policial reflejaría esta ética, cuando el funcionario enfrenta diversos dilemas éticos e incorpora buenas prácticas policiales. Sobre el sistema disciplinario, el control interno es eficaz, pero no suficiente. Es necesario incorporar contrapesos externos. Este rol pudiera ser cumplido por un *“Auditor Policial Independiente”*.

La experiencia internacional, considera la ética en la función pública como prioritaria para el desarrollo de los países. Finlandia, Los Países Bajos y otros, han implementado las propuestas del *“Marco de Ética para el Sector Público de los países miembros de la Unión Europea”*. Por su parte, Chile ha establecido las principales bases legales que rigen el comportamiento de los funcionarios públicos. Se presenta una realidad institucional nueva, con una “cultura organizacional” que ha experimentado cambios positivos en el proceso. Por lo tanto, se puede avanzar hacia la discusión y fomento de los valores que orientan la acción de los funcionarios públicos.

A partir de esta revisión, se constata que para el logro de la integridad de las distintas políticas y normas sobre probidad y ética en Chile, se requiere abordar la temática como Política de Estado y crear un “Ministerio o Secretaría de la Función Pública” que integre los diversos organismos que abordan la materia, hoy independientes. Otras propuestas, son la creación de “Códigos de Integridad” y una “Comisión Nacional para el fomento de valores”.

En términos generales, se confirma la hipótesis de investigación. La ética y doctrina institucional que inspiran a Carabineros de Chile y sus mecanismos organizacionales pro ética, son aplicables como orientación para otras instituciones públicas. El logro del bien común supone que los intereses particulares deben conjugarse con el interés general, donde el Carabinero como cualquier funcionario público, debe responder desde una ética fundada en estas nociones. Éste es el desafío de la función pública chilena.

Índice General

Introducción al Estudio de Caso.....	8
1. Objetivos del Estudio de Caso.....	9
1.1. Objetivo General.....	9
1.2. Objetivos Específicos.....	9
2. Hipótesis y Preguntas Directrices.....	10
3. Aspectos Metodológicos	10
3.1. Tipo de Estudio.....	10
3.2. Delimitación de la investigación.....	11
Capítulo I Marco Conceptual.....	12
1. Nociones de Ética.....	12
1.1. Generalidades.....	12
1.2. Teorías de la Ética Normativa.....	13
1.2.1. Teorías Teleológicas.....	13
a) Aristóteles y la finalidad del ser humano.....	13
b) Tomas de Aquino y el perfeccionamiento del hombre.....	14
c) Utilitarismo y la maximización de la felicidad.....	14
1.2.2. Teorías Deontológicas.....	15
a) Emanuel Kant.....	15
b) John Rawls.....	16
1.3. Teorías éticas contemporáneas y el Paradigma Racional – Moderno.....	16
1.3.1. Charles Taylor y la Ética de la Autenticidad.....	17
1.3.2. Thomas Nagel y la Posibilidad del Altruismo.....	18
2. Estado y Función Pública.....	19
2.1. Estado.....	19
2.2. Función Pública.....	19
2.3. Ética Pública.....	20
Capítulo II Ética y Modernización del Estado.....	21
2.1. Políticas Públicas de Fomento de la Ética. Experiencia Internacional.....	21

2.2. Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Chile	25
Capítulo III Análisis de Caso: Carabineros de Chile.....	28
3.1. Singularidad del Caso de Carabineros de Chile en América Latina.....	29
3.1.1. Percepción de Confianza Ciudadana	29
3.1.2. Niveles de Violencia Policial	31
3.2. Contexto de la Institución.....	33
3.2.1. Orígenes Castrenses	33
3.2.2. La autonomía profesional y política.....	34
3.2.3. Tensiones en Democracia: Dependencia Organizacional y relación con la Policía de Investigaciones	35
3.3. Descripción Organizacional de Carabineros de Chile	36
3.3.1. Principales elementos de la Doctrina Institucional.....	38
a) Principios de Servicio Público.....	40
b) Principios Castrenses	41
c) Lo Policial	43
3.3.2. Sistema Disciplinario y Justicia Militar	44
3.3.3. Sistema Educacional de Carabineros de Chile	46
3.3.4. Sistema de Carrera Funcionaria	49
a) Ingreso y selección	49
b) Red de apoyo social y Política de Retiro de Carabineros	49
3.4. Dilemas Éticos en la acción policial	51
3.4.1. Deber/ Heroísmo	51
3.4.2. Altruismo / Racionalidad Instrumental	52
3.4.3. Vida privada / Vida Funcionaria.....	53
3.4.4. Uso de la fuerza/ Violencia	54
3.4.5. Probidad / Corrupción	55
3.5. Prácticas Policiales.....	58
3.5.1. Al interior de la Organización.....	58
a) Sobre transferencias desde las Municipalidades y el rol de las Comisarías.....	58
b) Más policías en la calle: la incorporación de civiles y nuevas tecnologías.....	59

3.5.2. Con la comunidad.....	60
a) Ir a la comunidad: Despliegue territorial.....	61
b) Observatorio de Buenas Prácticas Policiales: Corresponsabilidad y Coparticipación.....	62
Capítulo IV CONCLUSIONES.....	64
Hallazgos y Lecciones de Política Pública.....	64
4.1. Sobre las Políticas Públicas pro Ética en la Función Pública.....	64
4.1.1. El fomento de la ética en la función pública: una Política de Estado.....	64
4.1.2. Secretaría de la Función Pública.....	65
4.1.3. Otras Medidas.....	65
4.2. Sobre el Caso de Carabineros de Chile.....	67
4.2.1. Nociones Éticas en el servicio público.....	67
4.2.2. Traspaso Valórico e Integración.....	68
4.2.3. Refuerzo Doctrinario y Pertenencia.....	68
4.2.4. Comportamiento Policial.....	69
4.3. Conclusión General a Hipótesis de Investigación.....	70
Bibliografía.....	71
Anexos.....	74
Anexo N°1 “Dimensiones de investigación y preguntas guía de Entrevistas en Profundidad”.....	75
Anexo N°2 “Mapa de Informantes Clave – Entrevistados”.....	79
Anexo N°3: “Estructura Organizacional – Carabineros de Chile”.....	80
Anexo N°4 “Declaraciones de valores o Códigos de Ética por país”.....	81
Anexo N°5 Estructura Organizacional Secretaría de la Función Pública.....	82
Anexo N°6 “Sistema Pro Ética en el Servicio Público – Carabineros de Chile”.....	83

Índice de Figuras

Figura N°1: Nivel de Confianza Ciudadana en Instituciones de Seguridad Pública	29
Figura N°2: Nivel de Confianza Ciudadana según grupo socioeconómico	30
Figura N°3: Gráfico sobre Denuncias de Violencia Policial	31
Figura N°4: Gráfico: Promedio anual per cápita de la policía y las tasas de homicidios	32
Figura N°5: Clasificación del Personal de Carabineros de Chile	37
Figura N°6: Grados y Escala Jerárquica de Carabineros de Chile	37
Figura N°7: Reportes de Prensa sobre Carabineros de Chile dados de baja	56
Figura N°8: Iniciativas Innovadoras en Carabineros de Chile	62

Introducción al Estudio de Caso

Con el retorno de la democracia en Chile en los años noventa, se vuelve la mirada hacia el Estado y sus instituciones, surgiendo interrogantes acerca de su rol y cómo se abordarán las expectativas de eficiencia, credibilidad y transparencia en su gestión. La experiencia chilena en políticas públicas pro ética, responde a estas exigencias institucionales, fundamentalmente estableciendo las normas legales que regirán el comportamiento de los funcionarios públicos.

En el marco del programa sobre “Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública” el año 1994 se creó la “Comisión Nacional de Ética Pública”, para estudiar el estado de la probidad y la prevención de la corrupción. El año 2001 se impulsa el “Programa de Mejoramiento de Gestión - PMG” instrumento de apoyo al quehacer de los servicios públicos, basado en el cumplimiento de metas asociadas a un incentivo económico para los funcionarios.

A tres años del inicio de los PMG, se promulga la Ley 19.882 sobre “Nuevo Trato Laboral”, que crea la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública. El año 2005, se introducen los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos, a través de las Normas ISO. Cabe destacar este año, la aprobación de las reformas a la Constitución Política de la República, donde se le otorga carácter constitucional al principio de probidad en la función pública.

A inicios del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se formula la “Agenda de Probidad, Transparencia, Eficiencia y Modernización del Estado”, siendo la Probidad y Recursos Humanos un área clave de intervención. De los compromisos de esta agenda, destaca la entrada en vigencia de la Ley N°20.285 sobre Transparencia y Acceso a la información pública, el 20 de abril del 2009.

Hoy, Chile presenta una realidad institucional nueva, donde se han sentado las bases normativas requeridas para el ordenamiento de la función pública, con una “cultura organizacional” en el sector público que ha experimentado cambios positivos producto de este proceso. Por lo tanto, es posible avanzar hacia la reflexión y promoción de los valores fundamentales que motivan la actuación del funcionario público y su aplicación efectiva en las prácticas de trabajo.

A nivel internacional, el fomento de la ética en el servicio público se considera prioritario para el desarrollo de los países. Finlandia, primero en el mundo en la tabla de “Transparency International”, cuenta con un desarrollo cultural donde la corrupción es inadmisibles como comportamiento social. Por su parte, el Gobierno de Noruega creó la “Comisión Nacional de Valores Humanos”, no en respuesta a actos de corrupción, sino enfocado en la formación valórica en escuelas y municipios. Ambos países, han impulsado medidas concretas en pro de la ética, que además responde a un esfuerzo de la Unión Europea en su conjunto por establecer altos estándares de conducta funcionaria en el servicio público.

Carabineros de Chile, es una de las policías con mayor credibilidad y confianza técnica a nivel de América Latina. En la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana del año 2007, se presenta con el nivel más alto de confianza ciudadana entre las instituciones relacionadas con la Seguridad Pública. Se reconoce en su historia, organización y doctrina institucional, singularidades que la convierten en un caso interesante de análisis desde la mirada de la ética en la función pública.

En términos generales, Carabineros pretende a partir de su doctrina institucional y ética, realizar un traspaso valórico e integración de los nuevos miembros a la institución, a través del sistema educacional y la tradición castrense familiar y simbólica. Posteriormente, se realiza un refuerzo doctrinario y el fomento del sentido de pertenencia, mediante el sistema de carrera, la red de apoyo social y la política de retiro. Finalmente, el comportamiento policial refleja la ética de la institución, al enfrentar al funcionario con diversos dilemas éticos y la incorporación de buenas prácticas policiales.

En el presente estudio denominado “El desafío ético en la función pública: el caso de Carabineros de Chile”, a partir de la revisión de la experiencia internacional y nacional relativa a políticas públicas pro ética en la función pública; y en particular, del análisis del caso de Carabineros de Chile - como institución paradigmática por sus bajas denuncias por violencia policial y altos niveles de confianza ciudadana - se presentan los principales hallazgos y lecciones de política pública en la materia.

1. Objetivos del Estudio de Caso

1.1. Objetivo General

Explorar los principales elementos de construcción de lo ético en la función pública, a partir del análisis del caso de Carabineros de Chile, buscando extraer algunas lecciones de política pública en la materia.

1.2. Objetivos Específicos

1. Elaborar un marco conceptual a partir de nociones clásicas y actuales sobre la ética y la función pública.
2. Describir las políticas públicas de fomento a la ética en el servicio público, desde la experiencia internacional y los avances en Chile.
3. Analizar el caso de Carabineros de Chile, describiendo su organización e identificando los principales elementos de construcción de lo ético en la institución.
4. Identificar las principales lecciones de política pública del caso en estudio, que colaboren y orienten en parte, la construcción de lo ético en el sector público.

2. Hipótesis y Preguntas Directrices

La hipótesis principal que orientó este estudio se resume en:

“La formación valórica y su refuerzo organizacional, son fundamentales para lograr una función pública con altos estándares éticos”

Las preguntas directrices buscaron responder a esta hipótesis de investigación y orientaron la conformación de los capítulos del Estudio.

- ¿Qué se entiende por Ética?
- ¿Qué caracteriza la función pública?
- ¿Cuál es el estado de las políticas públicas sobre ética en la función pública?
- ¿Qué institución pública presenta altos niveles de confianza ciudadana? ¿Por qué?
- ¿Es Carabineros de Chile una institución con singularidades en materia de ética?
- ¿Qué elementos de su organización explicarían esta singularidad?
- ¿Cuáles son los dilemas éticos que enfrenta Carabineros de Chile?
- ¿Cómo son sus prácticas policiales?
- ¿Podemos extraer algunas lecciones de política pública de este caso?

3. Aspectos Metodológicos

3.1. Tipo de Estudio

El estudio se definió como cualitativo, exploratorio y analítico. Se inició con una revisión conceptual basada en información secundaria de fuentes bibliográficas, documentos públicos, medios informativos como periódicos y revistas especializadas, entre otros. Lo recopilado en esta etapa, conformó el Capítulo I “Marco Conceptual”.

Adicionalmente, se definieron las dimensiones a explorar en el trabajo de campo¹, dónde se recopiló información primaria realizando entrevistas en profundidad a actores claves del ámbito académico y directivos de la institución analizada² (Carabineros de Chile). Lo anterior, a fin de conocer desde lo teórico y la experiencia, la pertinencia, obstáculos y oportunidades que presenta el enfoque ético en la gestión pública. Las dimensiones exploradas en esta etapa así como su análisis, se presentan en el Capítulo II: “Ética y Modernización del Estado” y en Capítulo III: “Análisis del Caso: Carabineros de Chile”.

A partir del marco teórico y las entrevistas en profundidad, se identificaron los principales hallazgos y algunas lecciones extraídas del análisis institucional, tanto a nivel de Política Pública en materia de ética en la función pública y en particular, del caso de Carabineros de Chile. Este análisis se presenta en el Capítulo IV: “Principales hallazgos y lecciones de Política Pública”.

¹ Anexo N°1 “Dimensiones de investigación y preguntas guía de Entrevistas en Profundidad”

² Anexo N°2 “Mapa de Informantes Clave– Entrevistados”.

3.2. Delimitación de la investigación

El estudio de caso abordó la materia de ética en la función pública en Chile, a partir del año 1990 hasta el 2009. De igual modo, el análisis de Carabineros de Chile si bien consideró aspectos históricos, se entiende dentro de un contexto institucional democrático.

El estudio fue desarrollado en 9 meses (180 horas cronológicas de dedicación aprox.) lo que exigió aplicar técnicas de investigación precisas y posibles de interpretación en el tiempo disponible para el trabajo de campo.

Si bien Carabineros de Chile ejerce funciones de Seguridad Pública, ésta materia se incorporó como contexto a los dilemas éticos de su actuar, sin profundizar en políticas públicas en materia de orden público y seguridad interior.

Lo referido a “denuncias de violencia policial” y “sanciones del sistema disciplinario” se obtuvo de fuentes secundarias de información, sin revisión directa de expedientes de la institución en estudio.

Este estudio no consideró cifras o indicadores sobre casos de corrupción en esta Policía. Se carece de información relevante y/o fuentes públicas sobre el particular. Sobre los “Niveles de Confianza” en esta Institución, el estudio consideró “Encuestas de Percepción Ciudadana”.

Capítulo I Marco Conceptual

Para abordar el estudio de la ética en la función pública es relevante preguntarse ¿qué es la ética? ¿Qué es lo que explica un comportamiento ético? ¿Por qué actuar bajo ciertos principios morales?; para luego concluir la importancia del actuar ético en el desempeño de funciones públicas en el Estado. Intentando responder a estas interrogantes, exploraremos las generalidades tras el concepto de ética, sus principales teóricos clásicos y algunas visiones de filósofos contemporáneos. Asimismo, situaremos a la persona en el contexto de una organización, en específico del Estado, y la implicancia de lo ético en su desempeño como funcionario público.

1. Nociones de Ética

1.1. Generalidades

La ética es una disciplina filosófica que busca explicar la acción humana tanto individual como colectiva. Se le conoce como la ciencia de la acción moral, entendiendo a la moral como un sistema de reglas que debe observar el individuo.

En específico, nos referiremos a la moral normativa, constituida por las reglas morales que la tradición y la costumbre han ido estableciendo para regular las interacciones de las personas. Estas normas, también pueden emanar de una determinada doctrina o autoridad. Su disciplina teórica es la ética normativa.

Una de las formas de clasificar las distintas teorías de la ética normativa, es según la relación que establezcan entre lo “Justo – Correcto” y lo “Bueno”.

- “Justo – Correcto”: condiciones para establecer formas de convivencia en circunstancias de escasez moderada y multiplicidad de planes de vida.
- “Bueno”: ideales de excelencia o realización, personal o social.

Desarrollo Moral

Para Kohlberg, el fin último de toda persona moralmente desarrollada sería el lograr una *capacidad crítica y autónoma para guiarse por principios éticos universales*. Este mismo autor, a partir del estudio de la motivación del juicio moral, señala “seis estadios” (Oñate, 1998: 38) que constituirán el desarrollo moral:

- a) Moral Pre convencional: las normas son externas al yo. La persona respeta las normas solamente por las consecuencias que tendrán sus acciones ya sea un premio o castigo.
 - Estadio 1: Obediencia: se obedece para evitar el castigo y recibir el premio.
 - Estadio 2: Pragmatismo: la persona se convence de que la norma va a seguir siendo exigida por la autoridad, en consecuencia es más práctico respetarla.
- b) Moral Convencional: la persona se integra plenamente a la sociedad, considera importante su rol en la familia, las instituciones y la nación, se identifica y actúa de acuerdo a normas establecidas por ellas.
 - Estado 3: Concordancia: se actúa de acuerdo con los modelos aprobados socialmente.
 - Estado 4: Ley y Orden: la persona cumple con su deber propio, colabora con la autoridad y contribuye al mantenimiento del orden social.
- c) Moral Pos convencional: nivel donde se establecen los valores y principios a nivel universal:
 - Estadio 5: Consenso social: está referido a los derechos de los demás comúnmente reconocidos, los derechos humanos.
 - Estadio 6: Principios éticos universales: lo justo es una decisión de la conciencia personal según principios universales como la justicia y la dignidad humana.

1.2. Teorías de la Ética Normativa

Una de las clasificaciones utilizadas para las teorías sobre ética, las separa entre teorías Teleológicas y Deontológicas. A continuación, exponemos los alcances y principales teóricos de estas visiones:

1.2.1. Teorías Teleológicas

Son aquellas teorías donde prevalece lo bueno sobre lo moralmente correcto. “Juzgan acciones no por ciertas cualidades intrínsecas sino por como ellas y sus consecuencias contribuyen a alcanzar cierta meta valiosa o maximizar cierto estado intrínsecamente bueno” (Nino, 1999:383).

a) Aristóteles y la finalidad del ser humano.

Para Aristóteles, todas las cosas tienen un fin y es éste, el que explica su ser. De allí se pregunta “¿cuál es la finalidad del ser humano? ¿Cuál es el modo óptimo de alcanzar esa finalidad?” (Oñate, 1998: 27).

En su libro “Ética Nicomaquea” propone la búsqueda de felicidad como fin último de la vida humana y es este fin el que hace deseable existir. La felicidad es también la meta de la política y el bien supremo de todos los que pueden realizarse.

Si bien Aristóteles reconoce la existencia y búsqueda de otros fines por el hombre, la felicidad es el bien central, que no depende de la elección personal sino que debe ser perseguido por cualquier hombre que aspire a una buena vida.

La felicidad no sería un estado subjetivo, sino que implica un modo de vida donde se ejercen determinadas virtudes, que para su cumplimiento requieren de ciertos bienes exteriores, como la riqueza para cumplir con el requisito de liberalidad en la vida política, y bienes interiores del alma como la virtud, la prudencia y el placer. Para Aristóteles, los “bienes exteriores sólo tienen valor en la medida en que son necesarios para perseguir la virtud como un fin en sí misma” (Naishtat, 2002: 34).

En definitiva, para Aristóteles ser feliz equivale a actuar de acuerdo con un criterio de bondad... las virtudes éticas si bien son una modelización del carácter dependen de los valores socialmente adquiridos en un hábito o costumbre. Por lo tanto, “el desarrollo de un carácter virtuoso estará ligado a las prácticas que se consideren virtuosas en un contexto social determinado” (Naishtat.,: 35).

b) Tomas de Aquino y el perfeccionamiento del hombre.

Fue influido por el pensamiento de Aristóteles y busco conciliar esta filosofía con la teología cristiana. Para Tomas de Aquino “los actos humanos adquieren cualidad moral por su relación con el bien final del hombre” (Nino, 1999: 384). El fin último que satisface a toda persona es la visión de Dios en la otra vida. En tal sentido, el hombre está destinado hacia este fin, dónde encuentra el perfeccionamiento pleno de su naturaleza humana y la felicidad completa.

Según Tomas de Aquino, Dios ha creado todas las cosas con inclinaciones innatas hacia el perfeccionamiento de sus potencialidades y la bondad de un acto dependerá si éste contribuye con el perfeccionamiento pleno del hombre “una cosa es buena en la medida en que realiza efectivamente sus potencialidades...algo es malo en la medida que carece de bondad” (Nino.,: 385).

Cabe destacar, la formulación de principios de razonamiento práctico como “el bien debe hacerse y el mal evitarse” (Nino.,: 387), como preceptos del derecho natural, universales e inmutables.

Se concluye que para Tomás de Aquino existe una relación directa entre moralidad y razón, pues la esencia del hombre es ser racional, y su fin último está vinculado con esta naturaleza. Sin embargo, no solo basta con llevar una vida virtuosa, además se debe ser beneficiado por la gracia de Dios.

c) Utilitarismo y la maximización de la felicidad.

La ética utilitarista fija teleológicamente la felicidad como meta suprema de la vida humana, siendo el principio de utilidad - como principio moral - el obtener la mayor felicidad posible.

Los utilitaristas sostuvieron que la experiencia, más que la reflexión abstracta, revelaba los intereses de la gente. Lo anterior, por su adhesión al empirismo y el método científico.

Según el autor J.M.Harmon, la razón podía ser un instrumento para dirigir la acción hacia el alcance de los valores, pero su papel es secundario. Por su parte Bentham, indicaría que el interés de la comunidad no es más que la suma de los intereses de los miembros que la componen. De este modo, el utilitarismo se consideraba igualitario, ya que muchos podían discernir sus propios intereses pero pocos comprender los conceptos de las virtudes morales.

El utilitarismo se considera una doctrina consecuencialista, ya que las acciones tienen valor moral en relación a la bondad (felicidad – utilidad) o maldad que reportan. En general, se realiza un cálculo de los beneficios que traerá la acción y si éstos son mayores a los males, entonces la acción es útil, aceptable y buena. En específico, podemos distinguir un utilitarismo de actos, donde se evalúa si la acción individual es moralmente correcta, en relación con el principio de utilidad y un utilitarismo de reglas, donde la acción individual se contrasta con una regla moral relevante, y es ésta regla la que se evalúa con relación al principio de utilidad.

1.2.2. Teorías Deontológicas

Estas teorías, dan prioridad a lo moralmente correcto por sobre lo bueno. En tal sentido, “juzgan las acciones por sus cualidades intrínsecas que las hacen objeto de derechos y deberes morales y tomando solo en cuenta su contribución a satisfacer ciertos objetivos valiosos dentro del marco de tales derechos y deberes” (Nino, 1999: 383).

a) Emanuel Kant

En su teoría, un acto correcto depende de que, por su naturaleza inherente, constituya el cumplimiento de un deber. Por lo tanto, para Kant el concepto de bondad moral está subordinado al de obligación moral.

Entenderá la ética como los principios fundamentales del uso práctico de la razón. Estos principios, debían tener alcance universal (válidos para todos los seres racionales) y contenido substantivo. Ambas características debían darse independiente de las contingencias de la vida humana.

Kant estableció las siguientes características formales de los juicios y principios morales: 1) autonomía, pues se trata de “leyes que uno se da a sí mismo con abstracción de los dictados de cierta autoridad humana o divina o de nuestros propios intereses o impulsos”, 2) categóricos, pues “lo que ordenan no está condicionado a que tengamos ciertos fines o deseos” y 3) universales, donde “cada ser racional querrá la misma ley que querría cualquier otro ser racional y por lo tanto, esa ley moral obliga a todos los seres racionales por igual” (Nino,1999: 403).

Para seleccionar las verdaderas máximas morales, Kant formuló como imperativos categóricos:

- Obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne ley universal.
- Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu propia persona como en los demás, siempre como fin en sí mismo y nunca solamente como un medio.

La única felicidad que es buena es la felicidad merecida, que premia la virtud cuando se actúa según el cumplimiento del deber. De este modo concluye que “el hombre descubre su libertad en la conciencia de que debe hacer ciertas cosas porque son debidas y no porque las desea” (Nino.,: 406).

b) John Rawls.

Rawls buscó establecer principios para fundamentar la noción de justicia, de naturaleza similar a los imperativos categóricos de Kant, donde “lo justo” esta por sobre “lo bueno”. Estos principios de justicia, se resumen en:

- a) Toda persona tiene igual derecho a un régimen permanente de libertades básicas iguales, que sea compatible con un régimen similar de libertades para todos.
- b) Las desigualdades sociales y económicas han de satisfacer dos condiciones. Primero, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades; y segundo deben procurar el máximo de beneficio a los miembros menos aventajados de la sociedad.

Además de los principios, el autor precisa y establece las siguientes condiciones: “a) los principios deben mantener el orden lexicográfico, es decir, no es aceptable defender el segundo sin mantener el primero. El primero mantiene prioridad sobre el segundo y b) La libertad no es nunca un bien secundario, puede estar limitada por otras libertades, pero no por otra clase de bienes” (Ibáñez, 2007: 56).

1.3. Teorías éticas contemporáneas y el Paradigma Racional – Moderno.

Desde la premisa de este estudio, que busca explorar la importancia de la ética en lo público, resulta pertinente presentar algunas teorías contemporáneas que plantean alternativas o nuevas visiones al paradigma moderno del racionalismo – individualista, que podemos resumir en dos aplicaciones:

En su aplicación en la teoría de mercado, se presenta a la persona como un individuo interesado en sí mismo, que busca maximizar su utilidad y ejerce libremente su elección en busca de sus intereses. En tal sentido, se supone el subjetivismo y egoísmo como justificación a la acción del hombre.

En su aplicación sobre el funcionamiento del aparato estatal, la tradición Niskanen indica que los burócratas son maximizadores del presupuesto total y tienen una función de utilidad. Este

modelo se presenta con dos actores: el burócrata y el legislador que lo auspicia, donde el burócrata actúa como único oferente (monopólico sobre la información de los verdaderos costos de producción) y conoce el valor que le da la legislatura a cada nivel de producción, pudiendo usar esta información para presentar una oferta del tipo “tómela o déjela”. Por lo tanto, el burócrata tiene poder de información y de agenda. Como resultado, el gobierno termina siendo demasiado grande e ineficiente (Moe, Terry, 1998).

A continuación, revisamos teorías que presentan ciertos contrapuntos con estas visiones y que principalmente buscan dar una justificación racional y objetiva a los juicios morales, autores conocidos como “no escépticos”:

1.3.1. Charles Taylor y la Ética de la Autenticidad

El autor realiza un análisis de la modernidad, considerando no comprendidas por la filosofía moderna las fuentes de lo moral. Esta filosofía (liberalismo en la política y el racionalismo en lo moral) nos ha alejado de “nuestras prácticas de argumentación práctica en la vida cotidiana y de los marcos de valores en los que constituimos nuestra identidad” (Thiebaut en Taylor, 1994: 12). Taylor critica que el atomismo y el subjetivismo moderno puedan construirse sin un “reconocimiento de la fuerza objetiva de determinados valores” (Taylor.,: 26). En tal sentido, plantea tres formas de malestar de la modernidad, que las personas experimentarían como pérdida o declive.

La primera fuente de preocupación la constituye el individualismo, que mucho consideran un gran logro de la civilización moderna y otros como el autor, son ambivalentes sobre su apreciación. En el pasado, la gente solía considerarse parte de un orden mayor, que generaba un orden jerárquico que se reflejaba en la sociedad. Según el autor, la libertad humana sobrevino gracias al descredito de esos órdenes, que si bien nos limitaban también daban sentido al mundo y a las actividades de la vida social. Esto se conoce como el “desencantamiento” del mundo. Según el autor, “algunos estiman que se ha perdido la dimensión heroica de la vida... sufrimos la falta de pasión” (Taylor.,: 39). Es el temor a la pérdida de sentido frente a una disolución de los horizontes morales, lo que Taylor relaciona con un agostamiento de esa visión más amplia prefiriendo centrarse en la vida individual.

El segundo fenómeno que describe Taylor es el de la primacía de la razón instrumental, sumada al lugar predominante que ocupa la tecnología, ha contribuido al aplanamiento y estrechamiento de nuestras vidas con una pérdida de profundidad en las relaciones con nuestro entorno. Sin embargo, el autor advierte que nuestros grados de libertad no son iguales a cero y aún podemos reflexionar acerca de nuestros fines por sobre la razón instrumental. El temor que presenta Taylor es “al eclipse de los fines frente a una razón instrumental desenfrenada” (Taylor., : 45).

Las dos anteriores afirmaciones nos llevan a la tercera, relacionada con el ámbito de la política. Según el autor, las instituciones y estructuras de la sociedad tecnológica - industrial limitan rigurosamente nuestras opciones, dándole un peso mayor a la razón instrumental. Taylor menciona a Tocqueville quién consideraba que en una sociedad de individuos “encerrados en sus

corazones” pocos querrían participar del autogobierno. Ello abre la posibilidad de un ‘despotismo blando donde el gobierno será suave y paternalista’ (Taylor.,: 44). Para Tocqueville, la única defensa era una cultura política fuerte que otorgara valor a la participación. Sin embargo, el atomismo del individuo absorto en sí mismo, impide su concreción. El temor que presenta Taylor se refiere a la pérdida de libertad.

La autenticidad en su visión original, indicaba que estar en contacto con la voz interior era importante como medio para la finalidad de actuar correctamente. Con la modernidad, hay un giro subjetivista en la concepción, considerando que la fuente con la que debemos entrar en contacto reside en lo profundo de nosotros mismos. Esto es lo que da sentido a las ideas de “hacer lo propio para cada uno” o “encontrar la forma de realizarse”. Desde esta visión moderna, la autenticidad es una faceta del individualismo moderno, que acentúa la libertad del individuo y también propone un modelo de sociedad.

Para el autor, el desarrollo del ideal de autenticidad, está directamente relacionado con el modo en que se forman nuestras identidades en diálogo con los demás, en el acuerdo o en la lucha con su reconocimiento de nosotros, donde “mi propia identidad depende de modo crucial de mi relación dialógica con otros” (Taylor.,: 81).

Finalmente, Taylor propone con alternativa frente a los malestares de la modernidad, el generar una vida democrática vigorosa y, de este modo rehacer lo fragmentado de la sociedad producto de posiciones atomistas e instrumentales, que provocaron una autenticidad degradada y superficial.

1.3.2. Thomas Nagel y la Posibilidad del Altruismo

Nagel no busca justificar la acción moral, pero intenta explicar porqué justificaciones típicamente morales son, en sus términos, “capaces de seducirnos”. El escéptico moral se niega a ser persuadido por argumentos o razones morales. Para abordarlo, no basta con producir la creencia de que ciertas proposiciones son verdaderas; una estrategia posible sería mostrar que “tal escepticismo está en radical conflicto con las intuiciones prácticas a las que cada quién está sujeto y que son susceptibles de sistematización”. (Nagel, 2004:154)

El autor sostiene que así como hay exigencias racionales para el pensamiento, también las hay para la acción, siendo el altruismo una de ellas. Nagel entenderá por altruismo la “voluntad de actuar en consideración del interés de otras personas, sin necesidad de motivos ulteriores” (Nagel.,: 89).

El altruismo es una condición de la racionalidad. No solo se opone al relativismo ético, sino a toda pretensión de que postulados éticos respondan a los intereses. Para Nagel, el altruismo subyace a la ética, no es un sentimiento y depende del reconocimiento de otros y de “verse a sí mismo como un simple individuo entre muchos” (Nagel.,: 15).

Nagel se une a la tesis de Kant del imperativo categórico, que intenta descubrir exigencias para la acción que se apliquen a un hombre sin ninguna condición acerca de lo quiere o siente. El argumento de Nagel, puede resumirse en que la persona atribuye a partir de sus necesidades,

acciones y deseos, un cierto interés objetivo y el reconocimiento de otros como personas semejantes a él mismo, es lo que permite la extensión de este interés objetivo a las necesidades y deseos de las personas en general. Por lo tanto, “el reconocimiento de la realidad de otra persona y la posibilidad de ponerse en su lugar son esenciales” (Nagel,; 93).

En relación con el egoísmo, el autor señala que se le considera aceptable solo porque exige valores subjetivos (las posibles motivaciones para actuar surgen de los propios intereses y deseos). Dicho egoísta “no puede siquiera atribuir valor objetivo a la circunstancia de que cada quién actúa de acuerdo con el principio que apoya, pues eso volvería inmediatamente objetivas y no egoístas sus razones” (Nagel,; 107). El “puro egoísmo” es un principio subjetivo entre muchos, también lo es el “puro altruismo abnegado”, donde cada quién actúa sólo en interés de los otros y nunca en su propio interés.

Concluyendo, Nagel señala que un argumento a favor del altruismo sería el que los intereses y la felicidad humanos tienen valor como fines y que tal valor debe concebirse como objetivo, pues “significará que los fines son objetos racionales de atención comunes a todos” (Nagel,; 108).

2. Estado y Función Pública

A partir de la noción de Max Weber sobre el Estado Moderno, identificaremos la función pública y alcances en temas éticos en la legislación chilena.

2.1. Estado

Tomas de Aquino indicaría que “El hombre necesita naturalmente de la sociedad y el gobierno es una institución natural. Este último existe para cuidar el bien común” (Nino, 1999: 388). Por su parte, Kant concebía el origen del Estado como fundado en un contrato original por el cual el pueblo se despoja de la libertad de que gozaba en el estado de naturaleza para volver a recobrarla enseguida bajo un orden jurídico (Nino.,: 406).

Finalmente, Max Weber caracterizará al Estado Moderno como el “orden jurídico y administrativo cuyos preceptos pueden cambiarse. Por dicho orden, es por el cual se orienta la actividad (acción de la asociación) del cuadro administrativo, a su vez regulada por preceptos instituidos y el cual pretende tener validez, no solo frente a los miembros de la asociación, sino también respecto a toda acción ejecutada en el territorio dominado por este” (Weber, 1944: 92).

2.2. Función Pública

Según el abogado E. Silva Cimma, “concebida la administración como actividad del Estado, la noción de servicio es fundamental”. Por su parte, la Constitución Política de la República de Chile establece que “el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones” (artículo 8º, inc. 1º).

Según la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el principio de probidad administrativa consiste en “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular” (artículo 52, inc. 2º).

El cumplimiento de este principio, exige las siguientes conductas del funcionario público (extraídas de Gobierno de Chile, 2008: 16-17):

- a) Observar una conducta funcionaria intachable: que las actuaciones de los servidores públicos deben adecuarse completamente a los deberes que les fija la ley y constituir un testimonio de ética pública ante la comunidad.
- b) Desempeñar honesta y lealmente la función o cargo: Las funciones o cargos públicos implican prestar servicios para una entidad especial: la Administración del Estado, que está a cargo del logro del bien común como todos los poderes públicos, asumiendo tareas que los agentes privados no pueden desarrollar y que son las que justifican la existencia del Estado. Quien trabaja para el Estado se hace parte de esa tarea y, por lo tanto, debe actuar de manera recta y comprometida con ella, desarrollando una gestión no sólo honesta, también eficiente y eficaz. Consiste en un compromiso con los valores y principios de la Constitución y las leyes y, especialmente, con los derechos esenciales de las personas.
- c) Darle preeminencia al interés general sobre el particular: el logro del bien común supone que los intereses particulares deben conjugarse con el interés general que, finalmente, es el interés de todos. El bien común, según la Constitución Política de la República (artículo 1º, inc. 4º), implica “crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías”. La misma Carta Fundamental dispone que el Estado está al servicio de las personas y no al revés. Se debe ponderar los intereses de todos y adoptar aquellas decisiones que permitan que los integrantes de la comunidad en su conjunto logren su máximo desarrollo

2.3. Ética Pública

Ética Pública se refiere a comportamientos humanos, que se expanden y traducen en comportamientos de instituciones (partidos, Estado, servicios públicos, etc.). Su función es producir pensamiento sobre el comportamiento del Estado, del servicio público, de los servidores públicos y de los políticos. Este pensamiento debe ayudar a definir el comportamiento de estos entes y trazar la frontera entre el bien y el mal en este ámbito y promover la probidad.

Otra visión indica que la ética pública “no se refiere exclusivamente a la búsqueda del bien y esencialmente la práctica de éste, como sostenía Sócrates, sino que específicamente se refiere al uso del poder político de quienes administran el Estado” (Orellana, 2007: 2).

Capítulo II Ética y Modernización del Estado

El presente capítulo, presenta los principales avances en materia de políticas públicas referidas a la ética en la administración del Estado. Se establece un marco para el análisis del caso de este estudio (Carabineros de Chile), donde se explora la experiencia internacional relevante en términos de institucionalidad e instrumentos, así como el proceso de modernización del Estado de Chile, ambos desde la mirada del fomento de la ética en la función pública.

2.1. Políticas Públicas de Fomento de la Ética. Experiencia Internacional

Finlandia, primero en el mundo en la tabla de “Transparency International”, cuenta con un desarrollo cultural donde la corrupción es inadmisibles como comportamiento social. Por su parte, el Gobierno de Noruega creó la “Comisión Nacional de Valores Humanos”, no en respuesta a actos de corrupción, sino enfocado en la formación valórica en escuelas y municipios donde se discuten cada año los desafíos éticos de esa sociedad. Ambos países, han impulsado medidas concretas en pro de la ética, que además responde a un esfuerzo de la Unión Europea en su conjunto por establecer altos estándares de conducta funcionaria en el servicio público.

En tal sentido, cabe mencionar la experiencia de los Directores Generales de la Administración Pública de la Unión Europea³, que en su reunión anual realizada el año 2004 acordaron impulsar en sus Estados las medidas propuestas por el Presidente de Los Países Bajos⁴ en el documento “*Marco de Ética para el Sector Público de los países miembros de la Unión Europea*”⁵.

El documento, considera los principios fundamentales⁶ y normas de conducta comunes para el buen funcionamiento de la administración pública. Su objetivo, fue posicionar el tema de la ética en la administración del Estado y servir de referente para la elaboración de los futuros “Códigos de Ética” de los países. Cabe mencionar, que estos Códigos son declaraciones de los

³ La *European Public Administration Network EUPAN* es una organización voluntaria de los Estados miembros de la Unión Europea que estudia y propone en sus reuniones temas vinculados a los valores fundamentales en general, normas de conducta específicas, acciones para salvaguardar la integridad y medidas sobre el manejo de posibles situaciones de violación ética en la administración pública.

⁴ Se trata del país Nederland, conocido popularmente como Holanda.

⁵ Traducción al español del original “*Main features of an Ethics Framework for the Public Sector. As proposed by the Dutch Presidency*”. Nederland: 43rd Meeting of Directors General responsible for Public Administration in the members states and the institutions of the European Union in Maastricht.

⁶ Principio del Estado de Derecho, Imparcialidad/ Objetividad, Fiabilidad/ Transparencia, Deber de Diligencia, Cortesía y buena voluntad de ayudar de manera respetuosa, Profesionalismo y Rendición de Cuentas. (European Union, 2004: 5-6).

valores fundamentales de una sociedad y como se incorporan en el servicio público, pero no consideran acciones prácticas frente a dilemas éticos.

El *Marco*, consideró fundamental establecer criterios sobre la *Integridad en la Función Pública*, por sobre juicios de valor de lo correcto en relación a la conducta de los servidores públicos. Sobre el particular, definieron como integridad “mucho más que la ausencia de fraude y corrupción... se extiende a otras formas de comportamientos indeseables que también pueden ejercer una gran influencia en la percepción del público. La integridad es una disposición que abarca la incorruptibilidad, confiabilidad, imparcialidad, objetividad y justicia... integridad de las decisiones que se toman de manera abierta y transparente y la existencia de responsabilidad por ellas” (European Union, 2004: 1).

Dado lo anterior, la visión de la Unión Europea sobre el comportamiento de los funcionarios públicos, si bien reconoce la necesidad de normas y reglamentos con restricciones y sanciones específicas, prioriza la construcción de una “cultura de integridad”. En tal sentido, la primera propuesta del documento, se refiere a la creación de *Códigos de Conducta*⁷, que consideran una “herramienta importante y un apoyo en el fomento de una cultura adecuada dentro de las organizaciones administrativas... debe constituir un activo y "instrumento vivo" plenamente integrado en una cultura organizacional necesariamente abierta, transparente y honesta” (European Union.,:3).

Finalmente, se entregan orientaciones para promover y estimular la integridad en la cultura de la función pública, con disposiciones específicas sobre:

- a) Contratación: se considera crucial la selección del personal, en base a criterios de integridad, por lo que proponían incorporar “dilemas éticos” en las entrevistas de reclutamiento.
- b) Entrenamiento: referida a la educación y formación de los funcionarios públicos al interior de las organizaciones, desde la gerencia al nivel operativo. La formación ideal, consistiría en una integración de cuestiones éticas, normas de procedimiento y situaciones prácticas.
- c) Movilidad: consideran la rotación en el empleo un medio eficaz de prevenir el comportamiento poco ético, en especial, en sectores más expuestos como las obras públicas, la salud y la policía.
- d) Comunicación: los valores deben ser claros, concretos y bien comunicados. Proponen el uso de informativos al interior de la organización (revistas, intranet, otros).
- e) Liderazgo: se considera crucial en la aplicación y mantenimiento de la conducta ética en el lugar de trabajo. El Gerente, debe ser un ejemplo a seguir en la organización, incorporándose la noción de “Liderazgo Ético”⁸.

⁷ El Marco menciona las siguientes conductas a incorporar por los países en sus respectivos códigos: a) manejo de información, confidencialidad y libertad de expresión, b) la aceptación de regalos o favores, c) conflictos de interés con actividades externas e intereses financieros, d) uso de recursos públicos, equipos y bienes, e) uso de correo electrónico, internet e intranet y f) compras y contrataciones públicas. (European Union, 2004: 7-10).

⁸ El Líder Ético busca “asumir y defender valores internalizados a su condición de ciudadano y al mismo tiempo de servidor público, siendo especialmente cuidadoso en ser coherente entre lo que dice y lo que hace; en otras palabras, practicar un modelaje congruente; debe acostumbrar a apoyarse poco en reglas, sistemas, procedimientos y controles,

Sobre los métodos y procedimientos para apoyar el cumplimiento de los códigos de conducta de cada país, se propone la creación del *Consejero para la Integridad Confidencial (CIC)* al interior de las organizaciones públicas. Se trata de un funcionario que orienta y asesora en forma confidencial a otro, en caso de dudas o dilemas éticos no considerados en las normas o reglamentos.

En Los Países Bajos, desde marzo de año 2006, es obligatoria la aplicación de la “Política de Integridad”. En tal sentido, se formuló un *Modelo de Código de Conducta Integra*, como referencia hasta que los organismos públicos implementen sus códigos internos.

El mismo año se publicó el “*Estudio Comparativo sobre el servicio público: Ética de los Estados miembros de la Unión Europea*”⁹ encargado por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de la Presidencia de Finlandia. Su objetivo fue evaluar los cambios producidos desde las propuestas del *Marco de Ética de los Estados*.

El Informe señala como principales hallazgos¹⁰:

1. Bélgica, Chipre, Dinamarca, Hungría, Lituania, Luxemburgo y Eslovaquia han introducido el Código de Conducta¹¹. Además, casi todos los países miembros tienen su Código de Ética.
2. Bulgaria, Chipre, República Checa y Estonia, han reformado sus sistemas de formación de funcionarios públicos, incorporando los valores éticos y normas sobre integridad.
3. Austria, Dinamarca y Alemania han tomado algunas medidas para prevenir la corrupción, como ratificar la Convención sobre la Corrupción (Consejo de Europa) y adoptar medidas preventivas a través de la sensibilización y la formación. Sólo en Polonia la lucha contra la corrupción es el tema más importante en relación con el funcionamiento del servicio público.
4. Se han fortalecido diversos organismos encargados de ética en el servicio público: En Grecia, las *Comisiones Parlamentarias* y el *Defensor del Pueblo*. En los Países Bajos, los *Consejeros de la Integridad* y la *Oficina Neerlandesa para la Ética e Integridad*. En Rumania, se estableció una red de Consejeros de Ética coordinada por la *Agencia Nacional de Empleados Públicos*.

acostumbrándose a vivir con un notable grado de riesgo trazado a partir de las necesidades de la comunidad; y sobre todo, una de las características esenciales de los verdaderos líderes, es la generación de credibilidad y confianza que garantice la transparencia institucional”(Ferrer, 2003. En Cifuentes, F y Mora, C. 2007: 42).

⁹ Traducción al español del original “*Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States. A report from the Human Resources Working Group – European Public Administration Network EUPAN*”. Finland: University of Helsinki and University of Vaasa.

¹⁰ Ibid, : 28- 29.

¹¹ Anexo N°4 “Declaraciones de Valores o Códigos de Ética por país” (Moilanen, T. y Salminen, A, 2006: 13).

5. Nuevos temas: *denuncia de irregularidades, restricciones post-empleo y reglamentos relativos a grupos de presión*. El Informe señala el avance de estos temas en algunos países. En Chipre, los empleados son alentados a reportar la mala conducta, en forma obligatoria, según la modificación de la Ley de Servicio Público. República Checa tiene la intención de introducir medidas relativas a la *Protección de los Denunciantes de irregularidades*. Alemania y la Comisión Europea están trabajando en las normas relativas a grupos de presión y en Finlandia, sobre las *restricciones con respecto al post-empleo público*.

Cabe destacar, los avances de los Organismos Internacionales en la promoción de la ética en el servicio público. Sobre el Combate a la corrupción, destacan tres Convenciones Internacionales: Contra la Corrupción, OEA 1996; sobre el Combate a la Corrupción, OCDE 1997; y contra la Corrupción, ONU 2003. Por su parte, el Banco Mundial el año 2006 realizó el primer foro de Ética Mundial sobre *Liderazgo, ética e integridad en la vida pública* siendo una de sus principales conclusiones que “la corrupción y el mal gobierno en el mundo entero sólo se podrán superar si se hace mucho más hincapié en el liderazgo basado en la ética y la integridad”.

A nivel de América Latina, podemos mencionar avances institucionales en los casos de México, con la creación de la *Secretaría de la Función Pública*¹² cuya misión es “consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente” y que en la práctica funciona como un macro ministerio que consolida las diversas áreas de interés para el mejoramiento del servicio público, como: control y auditoría de gestión pública, contrataciones públicas, política de recursos humanos y políticas de transparencia, entre otros. Por su parte, en Costa Rica se creó la *Comisión Nacional para el Rescate de Valores* organismo de la sociedad civil que trabaja en conjunto con el *Programa de Formación en Valores* dependiente del Ministerio de Educación Pública.

De la experiencia internacional podemos concluir, que el tema del fomento de la ética en el servicio público, se considera prioritario para el desarrollo de los países. Una vez establecidos los marcos normativos básicos, así como el sistema de control y sanciones administrativas y judiciales a los actos contra la ética, los países de la Unión Europea han avanzado hacia lo valórico. Lo anterior, no sólo en lo discursivo, sino con medidas concretas en lo institucional y el fomento de prácticas cotidianas en pro de la Integridad en la labor pública. Existen experiencias en América Latina, cuyos niveles de institucionalización pueden ser elementos de aprendizaje para la realidad chilena.

¹² Anexo N°5 “Estructura Organizacional Secretaría de la Función Pública - México”.

2.2. Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Chile

Con el retorno de la democracia en Chile, se vuelve la mirada hacia el Estado y sus instituciones. Con un renovado escenario democrático y un mayor interés por los asuntos públicos, surgen interrogantes acerca del rol del Estado y cómo se abordarán las expectativas de eficiencia, credibilidad y transparencia en la gestión del mismo. Como respuesta a estas interrogantes, desde 1990 a la fecha se ha impulsado un programa de “Reforma del Estado y modernización de la Gestión Pública” en Chile.

Para el Presidente de la República de Chile, Don Patricio Aylwin (1990 – 1994), el primer paso fue crear servicios públicos que ejecutaran los nuevos planes y programas de Gobierno, específicamente en el área social y de coordinación política, como el Ministerio de Planificación y la Secretaría General de la Presidencia, respectivamente.

También en este periodo, se desarrollaron las primeras experiencias de modernización de la gestión pública (Rediseños Organizacionales de FONASA, Tesorería General de la República, INP entre otros) y se sentaron las bases de la descentralización con la creación de los Gobiernos Regionales, organismos autónomos con competencia en las decisiones de inversión pública regional y un avance en la recuperación del rol ciudadano, con la elección por sufragio de los Alcaldes.

Para el Presidente de la República de Chile, Don Eduardo Frei (1994 – 2000), la modernización de la gestión pública ocupó un lugar central de su programa de Gobierno, creando en 1994 una comisión especial para abordar la temática. La estrategia fue gradual, a fin de ir sensibilizando a los directivos y funcionarios públicos para los cambios a implementar, que buscaban enfocar la gestión pública al logro de resultados, mediante un mejor desempeño de las funciones asignadas, incorporándose en las remuneraciones un porcentaje asociado a ello.

Así en 1997, se formuló el “Plan Estratégico de Modernización” que definió seis líneas de acción que sentaron las bases para las posteriores reformas:

- Gestión estratégica
- Transparencia y probidad en la gestión pública
- Calidad de servicio y participación ciudadana
- Recursos humanos.
- Institucionalidad del Estado.
- Comunicaciones y extensión.

Además durante su mandato, creó la Comisión Nacional de Ética Pública, con el fin de estudiar el estado de la probidad y la prevención de la corrupción en la actividad pública. La probidad, debe ir más allá de los funcionarios públicos de la administración del Estado, también se extiende a los gobernantes, jueces, legisladores y todo aquel que ejerce en la esfera pública. Al respecto indicaban “La probidad pública, como concepto ético político, se aplica a la conducta de los agentes públicos y se refiere a la integridad en el cumplimiento de las obligaciones y deberes propios y anexos a los cargos y funciones públicas” (Gobierno de Chile, 1994: 4).

La Comisión propuso: otorgar el rango de constitucional a los principios de Probidad Funcionaria y Transparencia en la Función Pública, la aplicación de una política de incentivos para que ingresen y permanezcan en la administración pública los más idóneos, la creación del código de probidad pública, la asignación de responsabilidades sobre Ética Pública – con medidas para velar por la probidad, como la declaración de patrimonio - , las incompatibilidades e inhabilidades para el ejercicio de la función pública, entre otras.

Este informe, colaboró en el surgimiento de posteriores iniciativas legislativas en la materia, como las actuales Ley N° 19.653, de 1999, también conocida como “Ley de Probidad”, que regula el acceso a la información administrativa, las inhabilidades e incompatibilidades funcionarias y conflictos de intereses a los que pueden someterse los funcionarios públicos. Cabe mencionar, la Ley N° 19.645 de 1999, que modernizó las disposiciones del Código Penal sobre delitos de corrupción.

Según Ramírez (2001), si bien la estrategia de modernización fue básicamente gradual, incentivando redes de colaboración y apostando al cambio cultural en la gestión pública, según los actores entrevistados por el autor, existieron sentimientos encontrados. Por un lado “la poca voluntad o la falta de urgencia en el plano político, una baja prioridad en el Gobierno, falta de consensos y precariedad de diagnósticos adecuados” (Ramírez,,: 10).

Por su parte, los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) que buscaban incentivar el desempeño de las instituciones públicas, se transformo en una obligación normativa, en un “ritual” más que deben cumplir los servicios, “todo lo cual erosiona el potencial del instrumento y genera incentivos perversos en materia de compromisos viables o en la confección de indicadores realistas y adecuados que den efectiva cuenta de las falencias en materia de gestión” (Ramírez,,: 10).

Durante el gobierno del Presidente de la República, Don Ricardo Lagos (2000 – 2006), se fortalecen las líneas de acción iniciadas por Eduardo Frei, poniendo en marcha el año 2000 el “Proyecto de Reforma y Modernización del Estado”, que contempló tres agendas programáticas: 1) Modernización del Estado, 2) Transparencia y 3) Promoción del Crecimiento.

La Agenda de Modernización del Estado, contempló un apartado específico para la gestión de recursos humanos del sector público, incorporando los proyectos:

- Profesionalización del servicio público, estableciendo una nueva política de personal, donde la idoneidad y el merito son los principios esenciales de la carrera funcionaria.
- Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil: encargada de aplicar las normas sobre gestión de recursos humanos comunes a toda la administración central del Estado.
- Fortalecimiento y profesionalización de la alta dirección pública: lograr nombramientos transparentes y objetivos de los altos funcionarios públicos, con remuneraciones adecuadas.

- Consolidación legal de la normativa presupuestaria sobre gestión de personal: lograr normas permanentes de administración de personal.

Sin embargo, debe mencionarse que el Gobierno fue reactivo al reincorporar en su Agenda la preocupación por la probidad pública, principalmente frente a hechos de corrupción ocurridos en el período. Tal fue el caso de las irregularidades encontradas en 77 proyectos de Chiledeportes, las cuales fueron detectadas en la auditoría que la Contraloría General de la República realizó al último trimestre del año 2005, siendo el inicio del hallazgo de una serie de eventos asociados a la corrupción adicionales ocurridos en la misma institución, como los desvíos de fondos públicos a empresas fantasmas ligadas a campañas políticas, denuncia de que la subsecretaria del deporte no poseía título universitario como se difundía en el sitio web de la entidad; por otra parte el uso político de los empleos de emergencia y la red de empresas fantasmas PUBLICAM.

Otro caso emblemático fue el conocido como MOP– GATE. La empresa GATE fue creada para asesorar a instituciones del Ministerio de Obras Públicas y recibía fondos de las empresas privadas de la construcción y los traspasaba, en parte, como pagos de sobresueldos u honorarios a los directivos políticos del mencionado Ministerio y para otros fines. En las licitaciones, las empresas tenían que incluir en los costos estos traspasos a GATE. El ex Ministro de Obras Públicas aparece implicado en el caso. Hay una nómina de 245 funcionarios del Ministerio de Obras Públicas que recibían honorarios de GATE. Este caso se conoció cuando una secretaria integrante robó 19 millones de pesos (unos 30 mil dólares) a GATE.

La respuesta a estos hechos, fue la “Agenda de Transparencia” que contempló en su apartado sobre Institucionalidad y Probidad, el proyecto sobre: Fortalecimiento de la ética pública, a fin establecer un código de ética funcionaria y revisar los mecanismos administrativos para investigar y sancionar irregularidades funcionarias. Dos avances sustantivos se registran en este periodo: 1) Promulgación la Ley 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral el año 2003, que crea la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública, moderniza la Carrera Funcionaria y busca una nueva política de remuneraciones y 2) Reforma constitucional de 2005 (Ley N° 20.050), que incluyó dentro de las bases de la institucionalidad los principios de probidad y publicidad.

A inicios del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet el año 2006, se formula la “Agenda de Probidad, Transparencia, Eficiencia y Modernización del Estado”, siendo la Probidad y Recursos Humanos un área clave de intervención, con nuevas iniciativas pro transparencia, el fortalecimiento de la política de incentivos y el sistema de alta dirección pública. De los compromisos de esta agenda, destaca la entrada en vigencia de la Ley N°20.285 sobre Transparencia y Acceso a la información pública, el 20 de abril del 2009.

Podemos concluir de la experiencia chilena en políticas públicas pro ética, que responden a las exigencias institucionales del contexto democrático, fundamentalmente estableciendo las normas legales que regirán el comportamiento de los funcionarios públicos. Cabe destacar, el *Manual de Probidad y Gestión en la Administración del Estado* del año 2008, que integra en un único documento, de fácil lectura, todas las normas sobre la materia y aporta ejemplos prácticos sobre acciones en la labor pública.

Capítulo III Análisis de Caso: Carabineros de Chile

Al abordar la temática de la ética pública en Democracia, resulta pertinente explorar aquellas organizaciones que se enfrentan a las mayores exigencias de transparencia, probidad y servicio público.

La policía ejerce el monopolio del uso de la fuerza, siendo ésta competencia compleja en su relación con los ciudadanos. El Estado Democrático exige un estándar de actuación a las policías. Sobre el particular, Carlos Peña (1998.,: 115) se pregunta ¿cuál es desde el punto de vista del ideal democrático, la conducta esperada de los cuerpos policiales?. Para el autor, éstos no sólo deben entregar seguridad – que es una exigencia que justifica la existencia de cualquier Estado – sino que deben realizarlo con pleno respecto de los derechos y garantías que el sistema político reconoce a las personas, que son límites ineludibles para la acción estatal.

Sobre Carabineros de Chile y las nuevas respuestas al contexto democrático, la institución incorpora los cambios desde lo normativo hacia lo organizacional. A partir del año 1990, la institución abandona su rol en el Gobierno del país asumido en 1973. Sobre el particular, el Director de Planificación de Carabineros de Chile indica *“son las condiciones de cada época. La institución se tiene que adaptar a la legalidad vigente. Y en ese sentido, la institución siempre ha sido coherente con ella”* (Entrevista - General Gerardo González).

Surgen nuevos paradigmas sobre la actuación policial; modelos exógenos a la realidad latinoamericana y que comparten una visión evolutiva de las instituciones del Estado, desde una visión tradicional de la policía (Represiva – Autoritaria – Aislada de la Sociedad – Poco Profesional) hacia su modernización en una policía Preventiva – Profesionalizada – Democrática – Transparente. Así, se han incorporado elementos de modelos policiales de Estados Unidos y Europa occidental como la Policía Comunitaria, Tolerancia Cero, Policía de Proximidad, Encuestas de Victimización, entre otros.

Carabineros de Chile observa e incorpora nuevos enfoques en la gestión policial, con énfasis en la Seguridad Ciudadana y la profesionalización sus miembros, profundizando en el vínculo con la comunidad. En tal sentido, *“la instalación muy fuerte del tema de seguridad ciudadana hace que se valore bastante más a las policías que en el pasado...los ciudadanos perciben que el control es muy importante para disminuir el delito, ciertamente con una valoración de las instituciones que la ejercen”* (Entrevista – Hugo Fruhling).

Dado lo anterior, resulta interesante conocer las singularidades organizacionales, históricas y doctrinarias de Carabineros de Chile y cómo esta institución se ha adaptado a las nuevas demandas ciudadanas y dilemas éticos actuales.

3.1. Singularidad del Caso de Carabineros de Chile en América Latina

3.1.1. Percepción de Confianza Ciudadana

Es importante identificar los elementos que explicarían la percepción de confianza ciudadana que se presenta en las encuestas de opinión pública, dónde se menciona a Carabineros de Chile. Sobre el particular, si ésta percepción es propia de un esfuerzo institucional en un contexto democrático o ha acompañado a esta policía desde sus inicios. Según la Subsecretaría de Carabineros “en general la percepción, salvo por los temas de derechos humanos, desde 1990 hasta ahora, no ha variado mucho y siempre ha sido muy buena” (Entrevista - Javiera Blanco).

Para recuperar la imagen institucional previa al periodo de gobierno militar en Chile, la institución realizó un importante esfuerzo comunicacional y de cercanía con la comunidad “La percepción que hay sobre Carabineros tiene que ver además con un tema de organización institucional porque han logrado sacarse de encima el estigma o percepción sobre su participación en la dictadura militar” (Entrevista - Lucía Dammert)

En la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana del año 2007, Carabineros se presenta con el nivel más alto de confianza ciudadana entre las instituciones relacionadas con la Seguridad Pública. Más del 60% señala que los Carabineros son educados, serviciales, eficientes, disciplinados, que inspiran confianza, manejan buena información y dan buen trato. Las encuestas entregan una buena evaluación en relación con el ciudadano, pero menos positiva en relación al control de la criminalidad (Zúñiga, Arias, 2008: 47).

“Hay varios factores que a mi juicio inciden en porque la gente percibe tan bien a Carabineros... la gente no considera cerca al Carabinero solo porque le resuelve el problema delictual, sino porque está presente y es accesible” (Entrevista - Javiera Blanco).

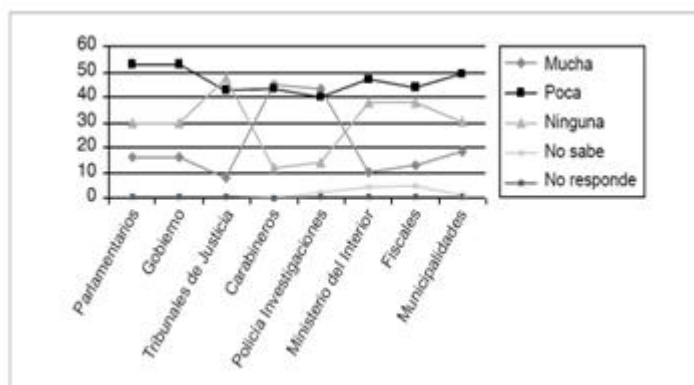
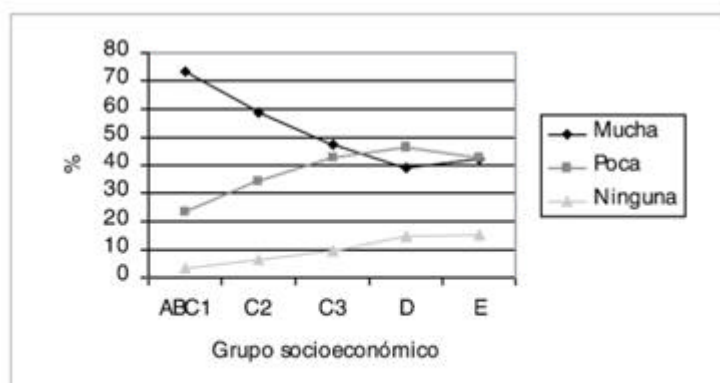


Figura N°1: Nivel de Confianza Ciudadana en Instituciones de Seguridad Pública. (Zúñiga, Arias, 2008: 45)

Sin embargo, en los sectores socioeconómicos de menores ingresos el nivel de confianza baja en relación al grupo de mayores ingresos. En tal sentido, las encuestas de percepción con indicadores cuantitativos, excluyen elementos de análisis que explicarían con mayor detalle la cifras entre diferentes grupos socioeconómicos “*es ahí donde son importantes estudios de tipo cualitativo, porque en los cuantitativos cuando consultas por confianza en la iglesia u otras instituciones, se pierde un poco la cualidad del proceso*”(Entrevista - Lucía Dammert).



Fuente: Elaboración propia, 2008, con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2007 (ver detalle en tabla 3 del anexo). Los niveles socioeconómicos expresados en este gráfico corresponde a una clasificación donde el nivel ABC1 corresponde al de mayor ingreso y el E al más bajo.

Figura N°2: Nivel de Confianza Ciudadana según grupo socioeconómico. (Zúñiga, Arias, 2008: 47).

Por su parte, la Encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) del año 2008, señaló que la institución uniformada ocupó el primer lugar con 63% de confianza por parte de la ciudadanía. En similar sentido, se presentaron los datos de la evaluación realizada por el Instituto Libertad y Desarrollo, sobre "Percepción de la Delincuencia", que entregó a Carabineros la mejor nota del país con un 5,2.

Cabe mencionar, que este mismo año la institución encabezó el ranking del "V Barómetro de Acceso a la Información", donde obtuvo el primer lugar en cuanto a percepción por parte de los periodistas, sobre el nivel de acceso a la información pública.

Para la Fundación Paz Ciudadana, Carabineros es la Institución mejor evaluada por su trabajo vinculado a la seguridad ciudadana. Ante la interrogante "su accionar en contra de la delincuencia", la investigación señaló que la Institución uniformada obtuvo una nota promedio "histórica" de 5,6 a nivel nacional, en escala de 1 a 7, cifra que ninguna otra Institución ha logrado desde la realización de este estudio.

Sobre la profundidad de las encuestas de opinión ciudadana, se debe evaluar la relación entre percepción y desempeño en el ejercicio policial, es decir, si los niveles de confianza guardan relación con la eficiencia de la acción de Carabineros de Chile contra el delito. “*Muchas veces ese*

juicio no se basa en experiencia. Un ejemplo claro es con respecto a los jueces, a quienes se les exige y se les cree muy garantistas y en las encuestas se tiende a evaluarlos muy mal, pero la cantidad de chilenos que realmente hay acudido a los jueces, que ha comparecido frente a un tribunal es muy baja y en consecuencia esa apreciación se basa en lectura de periódicos, en información de los medios, no tiene ninguna base” (Entrevista - Hugo Fruhling).

Sin embargo, cabe mencionar que la evaluación positiva de Carabineros de Chile no sólo responde a su rol en la prevención y detención del delito, sino también a su organización y como responde a las expectativas ciudadanas más allá del orden y la seguridad pública, con acciones de “comodidad pública” que tienen fuerte impacto en la comunidad “para una sociedad que espera profesionalismo, rectitud, ley, orden, etc... Carabineros todavía tiene un espacio de rectitud, no sé si necesariamente de eficiencia, pero seguro de profesionalismo” (Entrevista – Lucía Dammert).

Por lo tanto, si bien las Encuestas de Percepción, no entregan elementos que expliquen las causas o fenómenos tras las cifras, reflejan elementos del actuar de Carabineros de Chile que son reconocidos por la comunidad como positivos. Se reconoce que dichas encuestas nada dicen sobre acciones vinculadas a la corrupción ni sobre la eficiencia en el uso de recursos y en la prevención del delito. No obstante, resulta pertinente explorar los roles, organización y prácticas de Carabineros de Chile que han permitido lograr estos niveles de confianza ciudadana.

3.1.2. Niveles de Violencia Policial

Las denuncias por violencia policial se procesan en los Tribunales Militares. En el documento de FLACSO – Chile “Denuncias por Actos de Violencia Policial” (Álvarez Fuentes, 2005) se realizó un análisis de las causas ingresadas contra Carabineros de Chile, entre 1990 y 2004 revelando que en la zona central de Chile se denuncian un promedio de 405 casos al año, poco más de una denuncia diaria. A partir del año 1993 se nota un constante incremento hasta un pick de 556 casos denunciados en 1997 y 532 en el año 2001.

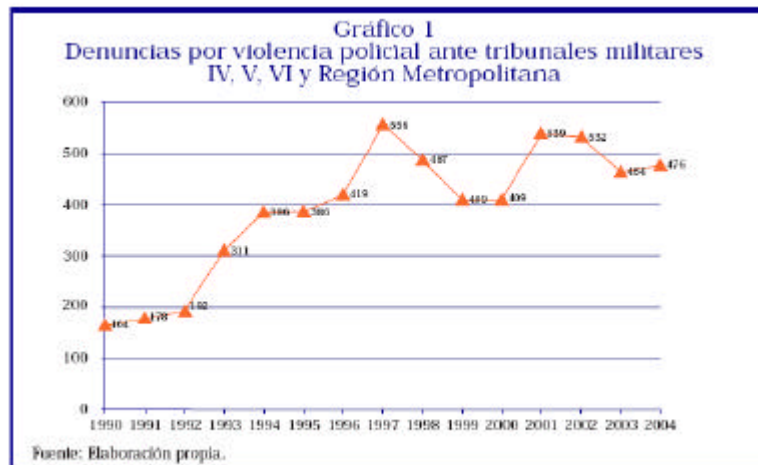


Figura N°3: Gráfico sobre Denuncias de Violencia Policial (Álvarez, Fuentes, 2005: 1).

Según el documento anterior, si comparamos con otros países de la región, Chile aparece con menores índices de abuso policial que Argentina, Brasil o México. La mayor institucionalización de la policía y los menores niveles de corrupción contribuirían a ello.

Sobre el particular, en el estudio "La respuesta judicial a los asesinatos policiales en América Latina"¹³ su autor Daniel M. Brinks, examina como el diseño institucional de los sistemas de justicia, influye en la respuesta a los actos de violencia de las policías de Argentina, Brasil y Uruguay. En números absolutos, Sao Paulo es el líder indiscutible en la acumulación de aproximadamente 570 muertes a manos de la policía en el transcurso de la década del 90.

En Uruguay, desde el año 1992 hasta el 2000, el estudio reveló entre dos o tres víctimas de homicidio por parte de la policía cada año (cuatro el año 2000), para un total de 23 casos. En Buenos Aires, se informó de 1.755 muertes a manos de la policía. Casi el 70% de estos casos se debieron a la Policía Provincial de Buenos Aires, la mayor fuerza de policía que operan en el área metropolitana.

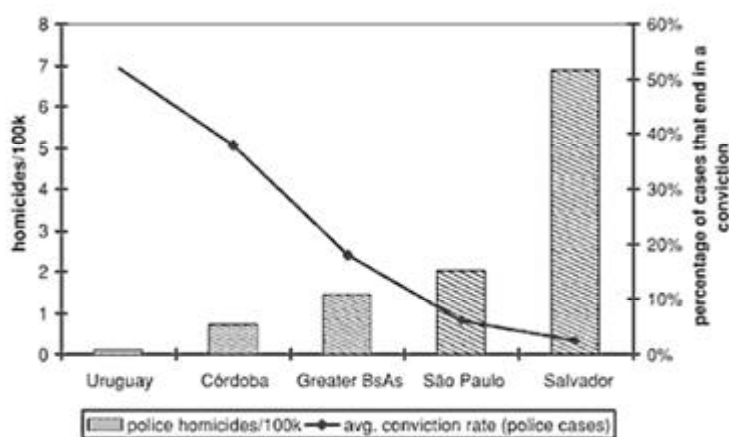


Figura N°4: Gráfico: Promedio anual per cápita de la policía y las tasas de homicidios en Uruguay, Córdoba, Buenos Aires, Sao Paulo y Salvador en el decenio de 1990. (Brinks, 2008: 11).

Para el autor, los tribunales se han mantenido al margen en tres de las cinco ciudades en el estudio. Las tasas de condena para los oficiales de policía involucrados en homicidios, están bajo el 5% en ambas ciudades del Brasil y alrededor del 20% en Buenos Aires. Las tasas más altas son de 50% en Uruguay y alrededor de un 40% en Córdoba. Según Brinks, la respuesta de los tribunales a esta situación sugiere una paradoja: precisamente en aquellos lugares donde se utiliza la fuerza letal más indiscriminadamente, a menudo el sistema de justicia castiga menos a la policía que ejecuta homicidios, como se muestra en el gráfico anterior.

¹³ Título traducido del original "The judicial response to police killings in Latin America".

Si consideramos las cifras presentadas por Álvarez y Fuentes (2005) referidas al caso de Chile y las del estudio de Brinks (2008) sobre otras ciudades de Latinoamérica, podemos afirmar que en términos comparativos, Carabineros de Chile presenta menores denuncias por violencia policial. Sin embargo, estas cifras si bien menores, además podrían responder a otros factores más culturales de la sociedad, que no denunciaría ciertas infracciones. *“El tema del abuso de la fuerza no es un tema de brutalidad instalada en la cultura, creo que no, además no hay tantos datos. ...también es una sociedad que pareciera no castigar mucho esas situaciones...hay espacios de la acción policial que no son debatidos”*(Entrevista - Lucía Dammert).

Cabe destacar, la fuerte influencia de Carabineros de Chile en las policías nacionales de Colombia y Ecuador y en la instrucción de aspirantes de oficiales policiales de diversos países de la región en la Escuela de Carabineros. Se reconoce a nivel ciudadano y de pares policiales, que Carabineros de Chile posee en su historia, organización y doctrina institucional, singularidades que la hacen un caso interesante de análisis desde la mirada de la ética en la función pública.

3.2. Contexto de la Institución

3.2.1. Orígenes Castrenses

Fundada el 27 de abril de 1927(DFL N°2.484), por el General Carlos Ibáñez del Campo, en su triple calidad de comandante del Cuerpo de Carabineros del Ejército y de ministro de Guerra e Interior. La unión definitiva de las policías fiscales -conocidas como *azules* o *pacos*- y el Cuerpo de Carabineros dependiente del Ejército -llamados *verdes* o *básicos*-, y su carácter militar se consagraron en la Ley Orgánica de Carabineros del 23 de diciembre de 1927. Ésta señalaba, en su artículo primero, que "Carabineros de Chile es una institución militar a cuyo cargo estarán en todo el territorio de la República, el mantenimiento de la seguridad y el orden y la vigilancia del cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter general".

Seguidamente se estipulaba desde sus orígenes, una directa tutela militar sobre la nueva institución. El personal de Carabineros gozaba de fuero militar quedando sometido, en materia de jurisdicción penal, civil y disciplinaria, al Código de Justicia Militar. La primera actuación militar en actividades policiales se remonta a 1887 cuando el Escuadrón de Carabineros del Ejército comenzó a cooperar esporádicamente con la Policía de Santiago o Guardia Municipal.

Según Carlos Maldonado (1996.,: 5), la injerencia castrense se produjo por dos motivos básicos: “por un lado, la corrupción y el descrédito de la policía, y, por otro, la falta de eficiencia, producto de dotaciones mal adiestradas, mal pagadas, poco numerosas y centralizadas en Santiago y Valparaíso. Era un hecho que se reclutaba gente de malos antecedentes, pues no había una escuela que preparara a los futuros policías” (Maldonado.,: 5). En tal sentido, se crea la Escuela de Carabineros para formar oficiales y Agentes para Carabineros de Investigaciones, que luego se eliminó al organizarse la Dirección General de Investigaciones, actual Policía de Investigaciones de Chile, de carácter civil.

Sobre las causas de la creación de la Institución la Subsecretaría de Carabineros del Ministerio de Defensa, identifica la búsqueda de la probidad en lo policial como una de las

fundamentales, indicando que se procuraba *“poner atajo a las irregularidades que tenían la policía civil o policía fiscal que presentaban bajos niveles de probidad. Se quiso que estas policías se impregnaran de la formación militar. Es difícil pensar si esa es la "fórmula secreta" para enfrentar las faltas de probidad en todas las policías. En Chile funcionó. Y creo que gran parte de la disciplina está dada por la instrucción militar”* (Entrevista - Javiere Blanco).

Durante los primeros años de su consolidación, los Carabineros se consideraban como soldados, un *“ciudadano armado, pero que adhiere a los principios castrenses de arrojo, disciplina y valor”* (Candina, 2005: 152). Según la Revista Institucional de la época, el Carabinero es el *“encargado de resguardar el orden, la seguridad interna y hacer cumplir las leyes de la República* (Revista de Carabineros, 1927).

El segundo periodo de militarización, se inicia con el golpe militar de 1973 y se extendió por casi 17 años. Tanto Carabineros como Policía de Investigaciones fueron asimilados a las Fuerzas Armadas en 1974, pasando desde el Ministerio del Interior a depender del Ministerio de Defensa, creándose las Subsecretarías de Carabineros y de Investigaciones, respectivamente. Además, durante este periodo la Institución formó parte de la Junta de Gobierno.

El decreto N°444 oficializó el traspaso de Carabineros al Ministerio de Defensa, estableciendo que en adelante, y en concordancia con la reforma constitucional de 1971, ya no era solamente una fuerza policial, sino que hacía suya la misión redentora de las instituciones de la defensa de ser *“garantes de la institucionalidad”*. La nueva Ley Orgánica de Carabineros, promulgada en 1975, explicitó en el artículo 1° su carácter militar, pero con un rol secundario respecto de las demás instituciones de defensa.

3.2.2. La autonomía profesional y política

La autonomía institucional de las decisiones de orden político, es un rasgo presente en las fuerzas armadas y también otras policías, no solo es parte de lo castrense. Según Maldonado, la motivación del traspaso era *“sustraer a Carabineros de las influencias políticas. a fin de no estar supeditado a una Secretaría de Estado por excelencia preocupada y absorbida por la política contingente...en desmedro de su eficiencia y perfeccionamiento técnico-policiales y aun con menoscabo de la autenticidad profesional”* (1996.,: 15).

Esta autonomía profesional y política, se reconoce en la Ley Orgánica Constitucional N°18.961, promulgada en marzo de 1990 a días del término del régimen militar, modificada el 2005 mismo año de las reformas a la Constitución Política de Chile, donde las Fuerzas Armadas y de Orden, ya no poseen la exclusividad de *“garantes de la institucionalidad”*.

Este carácter apolítico se mantiene hasta hoy, reconociéndose que *“esta es una institución bien autónoma de la política, lo que no se ve en otros países...esto le da ciertos espacios de "respiro" institucional...pero sabe jugar el juego de la política. El lobby de la institución es importante y con una llegada institucional a los actores más importantes de la política y la economía que no tiene nadie. La gente los quiere, entonces son buen referente”*(Entrevista - Lucía Dammert).

La autonomía queda de manifiesto al observar que Carabineros *“depende de la Presidenta de la República y no depende ni del Ministro ni del Subsecretario respectivo, lo que establece una jerarquía*

institucional que le da un estatus distinto al de otras policías de la región. En especial, eso es bastante militar”(Entrevista - Hugo Fruhling).

Dado lo anterior, cabe preguntarse sobre el rol de las autoridades de la administración civil del Estado y su relación con Carabineros de Chile. Actualmente, existe el General Director y la Subsecretaría de Carabineros, que sería traspasada al Ministerio encargado de la Seguridad. La opinión académica, es que el próximo traspaso sea más que un cambio administrativo y se evalúen ciertas competencias y la relación con el ejecutivo, tema que se profundiza en el siguiente punto.

3.2.3. Tensiones en Democracia: Dependencia Organizacional y relación con la Policía de Investigaciones

Las principales tensiones entre Carabineros y los Gobiernos democráticos, se han centrado en la intención de lograr la dependencia de Carabineros respecto del Ministerio del Interior y en la integración de la Policía de Investigaciones en Carabineros.

Sobre la inminente salida desde el Ministerio de Defensa, un miembro de la Dirección de Planificación de Carabineros considera que *“es un tema que la sociedad definió a través de su poder legislativo. Nos pidieron la opinión, la dimos y en este momento estamos preparándonos para ese traspaso. Esto ya está normado en la Constitución Política que dice que Carabineros va a depender del ministerio responsable de la seguridad” (Entrevista – Coronel Lagos).*

Desde la visión académica, el cambio de dependencia debe implicar más que un mero traspaso administrativo, con un mayor rol del ejecutivo en la toma de decisiones de la institución. En particular, se considera que *“hay que respetar la autonomía operativa de Carabineros para evitar que sea instrumentalizada políticamente. Pero eso no quiere decir, que el Ministerio no pueda evaluar la calidad de la gestión de Carabineros o no pueda dar pautas u orientaciones de hacia dónde quiere que la institución se dirija. Creo que la normativa actual, entrega demasiadas atribuciones al Director que son inusuales en el panorama internacional y que deben ser equilibradas con una participación del ejecutivo” (Entrevista - Hugo Fruhling).*

Consistente con lo anterior, la opinión de la académica entrevistada de FLACSO – Chile, es que Carabineros de Chile dependa de un Ministerio dedicado en particular a la Seguridad y no necesariamente del Ministerio del Interior, a fin de *“mirar los temas más profundos de la renovación institucional, del fortalecimiento del trabajo policial, entre otros...un Ministerio de Seguridad, le daría profesionalismo al tema y una cierta especificidad... estarían al mismo nivel que las políticas de prevención. Si entran al Ministerio del Interior como se ha propuesto, seguirán con sus políticas y la institución no va a lograr fortalecerse”(Entrevista - Lucía Dammert).*

Sobre la segunda tensión mencionada, la relación con la Policía de Investigaciones, se considera que fue muy conflictiva hasta mediados de la década de 1990, situación que mejoró con la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal y rol de los Fiscales en la definición de las tareas investigativas a realizar por cada policía, delimitando los campos de acción y la dualidad de esfuerzos. Aún así, se considera que es una tensión no resuelta, pues *“Carabineros estaba realizando cerca del 47% de las órdenes de investigar, con alrededor de 3.500 efectivos dedicados*

a la investigación y la Policía de Investigaciones tiene alrededor de 6.000...en el fondo, son dos instituciones que hacen lo mismo, lo que es costoso e ineficiente”(Entrevista - Lucía Dammert).

Entonces, podría plantearse que a fin de la eficiencia en las labores investigativas, se unifique a las policías. Sobre el particular, la opinión desde lo académico es que *“sería una mala solución...no estoy de acuerdo con la fusión de las policías, porque provienen de historias y culturas distintas, y la historia de las fusiones por lo general no produce buenos resultados”(Entrevista - Hugo Fruhling).* Asimismo, *“si hubiera una sola policía, la posibilidad de control cruzado sería mucho menor y podríamos tener focos de corrupción” (Entrevista - Alejandro Ferreiro).*

Por lo tanto, la existencia de dos policías tiene la potencialidad de desincentivar las conductas ilícitas, ya que la competencia entre Carabineros de Chile e Investigaciones *“puede jugar un rol interesante que la investigación al respecto, se asigne a la otra policía para no comprometer la objetividad de la misma”(Entrevista - Hugo Fruhling).*

Si bien ambas tensiones se mantienen, han bajado en intensidad en los últimos años, principalmente por la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal, lo que ha impactado positivamente en los espacios de competencia en temas investigativos, y por las definiciones en torno al Ministerio de Seguridad que sin duda requerirá la adaptación de la institución más allá de lo administrativo, hacia la discusión de los límites de autonomía institucional y las nuevas políticas después del Ministerio de Defensa.

3.3. Descripción Organizacional de Carabineros de Chile¹⁴

Como institución, depende administrativamente del Ministerio de Defensa y operativamente en funciones de orden y seguridad pública del Ministerio del Interior. Existe dificultad en delimitar donde termina su relación con las fuerzas armadas. Según Candina (2005.,: 160) se auto - perciben como una “policía total” que cubre todo el país y debe estar disponible para cualquier situación – especialmente de emergencias – incluso aquellas fuera de sus tareas.

Tienen prohibida la militancia en partidos políticos y como otros funcionarios públicos, la formación de sindicatos y del derecho a huelga. Su presupuesto depende del nivel central, como un programa del Ministerio de Defensa Nacional (Partida 11. Capítulo 12. Programa 01).

La Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile N°18.961 establece en su artículo 5° como se integrará el personal de la institución, el que puede resumirse en la siguiente figura:

¹⁴ Anexo N°3: “Estructura Organizacional – Carabineros de Chile”.

Clasificación Personal de Carabineros

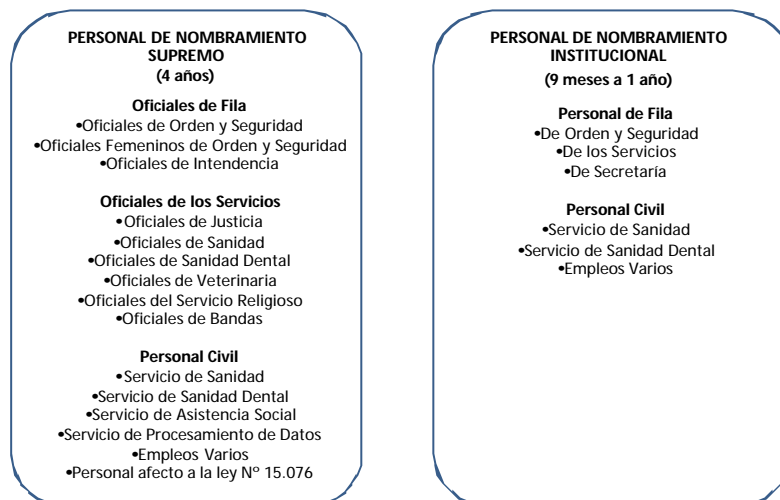


Figura N°5: *Clasificación del Personal de Carabineros de Chile.*
Elaboración Propia.

Carabineros posee una estructura jerarquizada y de tipo militar. El mando se descentraliza en una trayectoria descendente a través de los escalafones jerárquicos representados por la Subdirección General, los Departamentos y Servicios, Secciones y Subsecciones, las Jefaturas de Zona, las Prefecturas, Comisarias y Subcomisaría, Tenencias y Retenes.

Sus grados y escala jerárquica se establecen en la misma Ley, art. 6° y pueden resumirse en:

Grados y Escala Jerárquica de Carabineros

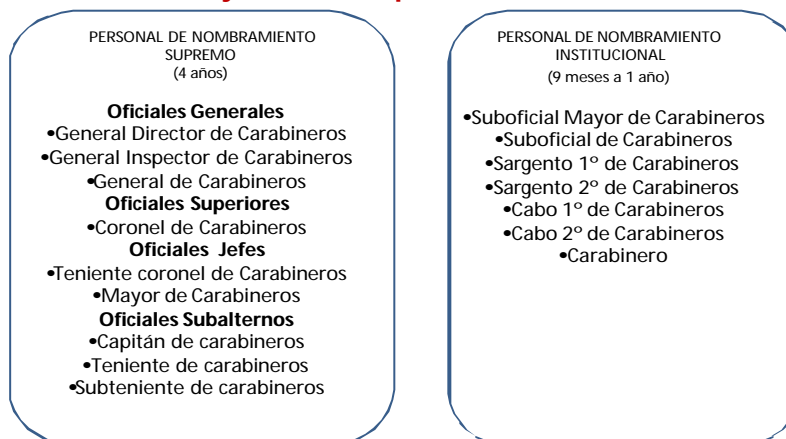


Figura N°6: *Grados y Escala Jerárquica de Carabineros de Chile.*
Elaboración Propia

Sobre este sistema estamental militar, existe la opinión que *“de alguna manera Carabineros tendrá que reelaborarlo a futuro. La sociedad se va haciendo cada día más igualitaria, va a privilegiar cada vez más el merito y estas estructuras tan rígidamente diferenciadas, en definitiva tendrán que adaptarse”* (Entrevista - Hugo Fruhling).

Otra visión nos indica que la institución ha iniciado medidas para el acercamiento entre estos escalafones, en especial, fortaleciendo la carrera de Suboficiales, *“Si bien hoy la brecha entre ambos escalafones no es tan grande, claramente hay dos mundos diferenciados entre Oficiales y Suboficiales... Desde el General Bernales, se inicio un proceso de fortalecer al Carabinero "de la esquina" porque ese nunca tendrá otros beneficios de los Oficiales, pero tiene que sentirse tan parte de la institución como ellos”*(Entrevista - Lucía Dammert).

Sobre los pro y contra de tener una estructura jerarquizada, la Subsecretaria de Carabineros indica que *“es menor la autonomía, pero hay menos posibilidad de que alguien se salga de la norma. Sin embargo, todos los temas de innovación y de autonomía en la decisión se estrechan. Entonces, tienes que generar más incentivos para que eso se pueda dar”*(Entrevista- Javiera Blanco).

La organización de Carabineros de Chile, si bien se basa en el modelo de estructura jerárquica militar, tiene competencias esencialmente policiales. La estructura, permite el orden y la disciplina, pero resta espacios a la innovación y la obediencia reflexiva. La obediencia y el mando, emanan de nociones de Autoridad propias de lo castrense, y son profundizados por la transmisión de la doctrina institucional.

3.3.1. Principales elementos de la Doctrina Institucional

A partir del ingreso a Carabineros, el recluta carabinero y el aspirante a oficial, reciben adoctrinamiento constante en la ética y valores institucionales, buscando lograr una disciplina espontánea. La formación y tradición, se va transmitiendo desde los superiores a subalternos constantemente, tanto en aula como en el ejercicio policial. El Carabinero asumirá *“compromisos con la patria, la institución, el servicio público, la familia y la comunidad, todos los cuales tienen idéntica jerarquía. El ámbito de las relaciones privadas del individuo pasa a ser regido también por la doctrina institucional”* (Frühling, 1998: 119).

El conjunto de normas y principios, creídos, aceptados y enseñados, que se traducen en el pensar y actuar de todo Carabinero, es lo que se conoce como *“Doctrina Institucional”* reseñada en el *“Código de Ética y Doctrina Institucional”* publicado en el Anexo N°2 del Boletín Institucional N° 387 de 1990.

Según este Código, los principios doctrinarios logran plasmarse y fundirse en el alma del Carabinero, al prestar su solemne juramento de servicio, acto de suprema fidelidad con el que se compromete ante Dios, la Patria y su propia conciencia a practicar cabalmente los valores de la prudencia, rectitud, energía, valor y respeto.

Los deberes éticos de la Institución se agrupan en:

- a) Deberes para con la Patria: como la fidelidad, respeto y veneración a la Bandera, al Escudo de Armas de la República y al Himno Nacional de Chile. Así como, al estandarte, emblema e himno de Carabineros de Chile.
- b) Deberes para con la Institución: como el conocer y aplicar con mística los principios de la doctrina institucional. El actuar con compañerismo, considerada una virtud que sustenta la existencia y preservación de la institución y que mantiene vivo el espíritu de cuerpo. Finalmente, establece el deber de actuar en todo momento con lealtad, respeto y obediencia a la institución y a sus superiores jerárquicos.
- c) Deberes para con el Servicio: procurar el dominio y control de sí mismo, para impedir que las pasiones, los prejuicios, antipatías o preferencias influyan en la equidad que debe reflejar en sus decisiones. Deberá proceder con decisión y valentía frente al peligro, evitando la imprudencia temeraria o las reacciones irreflexivas. Asimismo, rechazará y denunciará todo propósito tendiente a recompensar u otorgar dádivas destinadas a influir en las decisiones.
- d) Deberes para con la familia: se deberá mantener una vida honesta y digna, asegurando así su prestigio personal y el de la institución toda.
- e) Deberes para con las tradiciones institucionales: conocer, fomentar y difundir las tradiciones de Carabineros de Chile, así como brindar respeto y cortesía con quienes cumplieron su etapa de servicios a la institución.

Para el General Director de Carabineros, la doctrina institucional “enseña que los Carabineros debemos ser personas que muestren juicio, prudencia y madurez... que sirvamos a los demás, y que siempre estemos al lado para brindar soluciones” (Gordon, 2009a).

Sobre el particular, Carabineros de Chile se ha definido como una policía comunitaria, que actúa solidariamente, cerca de la comunidad, en especial, a los más desvalidos, a quienes hay que “escuchar, entregar el tiempo y el esfuerzo personal, la compañía y el apoyo que se nos requiere. En el fondo, la esencia de la doctrina de Carabineros de Chile, está en el servicio público” (Gordon, 2009a).

Son los principios y valores expresados en el Código de Ética de la institución, los que deben inspirar el actuar de Carabineros “con la sola recompensa de la satisfacción propia por la labor bien hecha, y la gratitud por la fidelidad a nuestro mandato” (Gordon, 2009a). Es la fidelidad al mandato, hasta el punto del autosacrificio, lo que da crucial importancia al heroísmo y los mártires, como forma de transmisión de ésta tradición valórica. Sobre el particular, ya en las primeras publicaciones de la Institución se sumaba a la misión de orden y seguridad pública, “el hacer del Carabinero el verdadero guía y educador del pueblo siendo siempre su mejor amigo y su más leal defensor y consejero” (Carabineros de Chile, 1927).

Para Maldonado, en Chile se ha erosionado la noción de servidor público en el cuerpo policial, “tendiendo a imperar más la doctrina castrense del espíritu de cuerpo y de todo para la institución y dentro de ella. Ha contribuido a esta suerte de subcultura la existencia de poblaciones institucionales, una revista propia, un hospital propio, un código de justicia propio, entre otros” (Maldonado, 1996: 20).

El código de ética no menciona el concepto de derechos humanos. En tal sentido, el año 1994 el entonces General Director de Carabineros aprobó en un documento denominado “La Dignidad humana como Principio de la Doctrina Institucional”, como documento integrante de la ética institucional. Además, se ha introducido el derecho internacional de los Derechos Humanos para los oficiales que ingresan a la Escuela de Carabineros.

Cabe mencionar, a incorporación del Código de Ética Policial de las Naciones Unidas, de 1980, denominado *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, que vela por el respeto de los derechos humanos y cumplimiento del deber.

Por lo tanto, el Código de Ética de Carabineros puede entenderse como una declaración de valores y deberes institucionales. El documento integra nociones éticas sobre lo justo, desde la mirada teleológica de los fines últimos que motivan la acción policial, como el “orden y la seguridad nacional”. Desde el “desarrollo moral” en Kolberg, reconocemos preminencia de una moral preconventional, basada en la obediencia por el cumplimiento efectivo de la sanción. La Institución avanza hacia una moral convencional, buscando concordancia con los valores aprobados por la sociedad. Tal es el caso, de la incorporación de la temática de Derechos Humanos en su doctrina. En este punto, es dónde se enfrentan importantes desafíos éticos para el Carabinero, en cómo integrar los valores institucionales dados por la tradición con los cambios sociales que modifican nociones, por ejemplo el concepto de “familia”.

a) Principios de Servicio Público

Los principios que rigen la actuación de Carabineros, en especial la atención de usuarios por ejemplo en las Comisarías, son fundamentales en la labor de cualquier funcionario del Estado en su rol de servidor público.

Dentro de su estrategia organizacional, Carabineros se propone lograr una diferenciación institucional por la calidad en el servicio que prestan a la comunidad, estableciendo como criterios de su desempeño: la Oportunidad, el Trato Amable y la Respuesta Apropiaada. Sobre el particular, nos comentó en entrevista el Coronel Alfredo Lagos:

“La oportunidad dice relación que ante un requerimiento de la comunidad Carabineros debe reaccionar en la mayor de las prontitudes dependiendo del nivel y categoría que el caso amerite. Carabineros no debe responder a todos los hechos que toma conocimiento con la misma celeridad. Deben privilegiarse aquellos en los que está en riesgo la vida de las personas, la integridad, como primera prioridad”

“La respuesta apropiada, es la que requiere un cliente y nosotros queremos satisfacer esa demanda de manera adecuada en función de si él es una víctima, un denunciante o un aprehendido por un hecho, cada uno de ellos tiene que tener una respuesta acorde a su calidad”

“El trato amable, desde un sentido bidireccional, dónde le entrego a la comunidad y también requiero de ella, información sus vivencias o problemáticas, para de esa forma focalizar adecuadamente los recursos a nivel local”

Se reconoce la sintonía de estos principios con los establecidos para toda la Administración Civil del Estado, en la “Ley del Procedimiento Administrativo” (Ley N°19.880, 2003) que exige la celeridad de procedimientos y el trato amable a los ciudadanos.

b) Principios Castrenses

Estos principios son fundamentales en esta Policía con carácter militar, pues hacen la diferencia de una formación policial únicamente civil. *“El carácter militar, lo distingo por principios más radicales, valores distintos de las policías civiles...más propios de lo castrense. Nosotros hemos tenido la capacidad de tomar eso y llevarlo a compartir con la gente y entregarle "rigor y afecto". Rescatamos los mejores valores de la doctrina castrense y los plasmamos en el vínculo con la sociedad”*(Entrevista - General González).

Por su parte, el Director de Educación describe lo castrense en los Carabineros, en ser *“disciplinados, obedientes, jerarquizados, apolíticos, que dónde nos manden vamos. Además, ser de carácter militar significa que usemos uniforme, que tengamos grados que lo tiene cualquier institución, que lo tiene una empresa privada”*. (Entrevista - General Bocchi)

Para Carabineros, el carácter militar más que un beneficio de la institución, lo es también para el Estado *“ya que tenemos la imposibilidad de tener sindicatos y todas las policías civiles los tienen y eso para el Estado es de alto riesgo y costo. Nosotros somos apolíticos, obedientes y no deliberantes”* (Entrevista - Coronel Lagos).

Sobre los principios castrenses, cabe detenerse en las nociones usualmente relacionadas con las estructuras organizacionales militares, que son la Autoridad y el Deber de Obediencia, así como la importancia de los *Símbolos* en la transmisión de la tradición institucional.

▪ Autoridad y el Deber de Obediencia

La autoridad de que está investido el Carabinero emana principalmente de la Ley, de la Constitución Política del Estado, de las disposiciones especiales relativas a la Institución y son una manifestación de la voluntad soberana. La autoridad legal de cada uno de los miembros de Carabineros es muy similar en las diferentes jerarquías, por lo que el último Carabinero tiene tanta autoridad para detener a una persona que ha infringido la Ley como los Jefes Superiores. La facultad superior de mandar corresponde a un Oficial de Orden y Seguridad en servicio activo. El Alto Mando es directivo y normativo, además unipersonal.

La obediencia adquiere importancia en las policías pues responden a una cadena de mando. Según el art. 7º Decreto N° 900, una orden debe cumplirse sin replica “salvo fuerza mayor o cuando el subalterno sabe que el superior no ha podido apreciar suficientemente la situación... o los acontecimientos se hayan anticipado a la orden”. El subordinado puede suspenderla o modificarla informando de inmediato al superior; ante la insistencia de éste debe cumplirla debiendo confirmarla por escrito. No representar la orden en los casos señalados se considera una falta grave, ya que “el que recibe una orden de un superior competente debe cumplirla” (Zúñiga, Arias, 2008: 104).

En entrevista realizada por FLACSO al General Inspector de Carabineros - Director Nacional de Personal, el deber de obediencia en relación a los poderes públicos, se enmarca en “la teoría de la obediencia absoluta...respetar el criterio de la autoridad que la impartió. En las relaciones entre miembros de la institución opera la teoría de la obediencia reflexiva, en virtud de la cual el subordinado tiene en principio la posibilidad de oponerse a su cumplimiento, cuando fruto de la reflexión estima que es inconveniente su cumplimiento o concluye que es ilegal. Lo anterior, supone un acto de cooperación con el mando” (Zúñiga, Arias.,: 107).

La doctrina institucional actual sobre el mando en Carabineros, se basa en que la autoridad proviene del actuar con humildad, criterio y humanidad. Sobre el particular, consideran que “el liderazgo valórico, también implica ser líderes en el mando y la obediencia...mandamos porque estamos haciendo un servicio...obedecemos porque así contribuimos a la misión común” (Gordon, Eduardo, 2009b: 5).

La autoridad del Carabinero, ya no solo radica en las atribuciones entregadas por Ley. El contexto democrático y la cercanía con una ciudadanía más activa, exige el ejercicio de una autoridad que se legitime con la “oportunidad, respuesta apropiada y el trato amable” en sus prácticas policiales, incorporando la noción de “Liderazgo Valórico”.

▪ Los Símbolos

Los símbolos son de gran importancia en la transmisión de valores institucionales, por medio de la imagen y la identificación con ciertos elementos y ritos. “Hay que destacar la importancia de los ritos, los símbolos y las ceremonias...es parte de la tradición castrense. El General Director tiene el objetivo de velar por estas tradiciones”(Entrevista - Coronel Lagos).

Sobre el particular, el uniforme de Carabineros es el símbolo que los identifica como autoridad frente a la ciudadanía y como miembro de la institución frente a sus pares. Además, proporciona certidumbre e integridad frente a la organización, pues “Vas de región en región y te encuentras con la misma institución, no cambia”(Entrevista - Javiera Blanco).

Para el General Director de Carabineros, el motivo del uso diario del uniforme es que “desde siempre se nos miró como líderes, visibles y palpables” (Gordon, Eduardo. 2009b: 1). Así también lo indica el Director de Planificación “Usamos uniforme porque queremos distinguimos, queremos ser reconocidos por la sociedad para mantener la tranquilidad y el orden y que se mantenga a través de esta institucionalidad”(Entrevista - General González).

Tal es la importancia del uniforme, que se le considera un elemento explicaría en parte los niveles de confianza ciudadana *“Hay una tradición que se ha establecido, de jerarquía, de orgullo, que se basa en la identificación con el uniforme y que es apreciada en las encuestas por los chilenos.”*(Entrevista - Hugo Frühling).

En el documento “El Liderazgo Valórico: la doctrina institucional en acción”, se menciona que el Carabinero uniformado, se viste de líder, pero un líder distinto: noble y con valores. Así lo indicaba el Director de Educación *“La gente nos aprecia con esa formalidad, nos da un grado de mayor seriedad... el chileno ve un espejo de ese líder valórico que es el Carabinero”*(Entrevista - General Bocchi).

Dada la importancia simbólica y de representación institucional del uniforme, el Carabinero está llamado a realizar una continua autoevaluación sobre la pertinencia de su uso *“antes de iniciar la diaria jornada, cada uno de nosotros debería preguntarse qué tan dignos estamos siendo de vestir el uniforme que llevamos”* (Gordon, Eduardo., 2009b: 1).

El uniforme de Carabineros es un elemento diferenciador, de reconocimiento de la ciudadanía y de integración e identidad con la institución. Por ello la importancia de la precaución en su uso, ya que debido a su gran carga simbólica y asociación con la organización, cualquier conducta indebida mientras se viste, tiene alto impacto frente a la ciudadanía y los pares.

c) Lo Policial

Se menciona que ésta es una policía de carácter militar. Hemos revisado lo que implica a nivel de principios dicho carácter. Entonces, cabe preguntar qué es lo que define lo policial en Carabineros de Chile.

La Ley Orgánica Constitucional N°18.961 indica en su art.1° *“Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley”*.

Lo policial de Carabineros radica en su ámbito de competencia, que es el orden y seguridad pública en el territorio nacional. Lo castrense, se atribuye a su estructura jerarquizada y doctrina valórica. Frente a esta dualidad, el académico Hugo Frühling indica que *“ciertamente, solo tienen atribuciones policiales no tienen atribuciones militares”*(Entrevista). Las funciones militares dicen relación con preservar la paz, garantizar la soberanía nacional, mantener la integridad territorial y proteger la población, instituciones y recursos del país, frente a una amenaza o agresión externa.

Los Carabineros reconocen en su acercamiento a la comunidad y la resolución de problemas locales en forma conjunta, su principal función más allá de la formación militar *“nunca hemos sido militares, tenemos un carácter militar, pero somos policías. Para cambiar esa mirada nosotros tuvimos que hacer un paso importante...trabajar integradamente con la comunidad esto es, diagnosticar en conjunto, definir las estrategias en conjunto, aplicarlas y evaluarlas”*(Entrevista - Coronel Lagos).

Carabineros entiende su labor policial más allá de la prevención y el control del orden público, considerando parte de sus funciones 4 roles específicos más: el educativo, la comodidad pública, la solidaridad social y la integración nacional. De allí, la presencia de Carabineros en múltiples ámbitos de la comunidad. Lo anterior, se profundiza con el deber de actuar subsidiariamente en ausencia de otro servicio público.

3.3.2. Sistema Disciplinario y Justicia Militar

La reglamentación que rige a la institución es variada: órdenes generales, circulares e instrucciones. En estas disposiciones internas están consignadas todas las formalidades del desempeño funcionario. Se refieren a la disciplina, la obediencia, la moral, los procedimientos, al entrenamiento y todas aquellas tareas que tiendan a una mayor eficiencia de la función policial.

Según el Art. 3^a del Reglamento de Disciplina N°11 “En Carabineros la disciplina se fundamenta en el perfeccionamiento de los principios morales de todos los funcionarios que integran la institución, donde se establecen las obligaciones del funcionario policial en el tratamiento del público, del detenido y del sospechoso, los deberes disciplinarios, la clasificación de las faltas, la competencia disciplinaria y las sanciones, como asimismo, los trámites a seguir en materia de reclamos y apelaciones”.

El Reglamento de Disciplina clasifica las faltas en: a) relativas a la integridad moral de funcionario o al prestigio de la Institución, b) contrarias a la subordinación y el compañerismo, c) contrarias a la reserva en asuntos de servicio, d) las de abuso de autoridad y d) las contrarias al régimen institucional.

Este reglamento sanciona todo abuso de funciones que no constituya delito, caso sancionado por el Código Penal y Código de Justicia Militar aplicable a Carabineros. Sobre la permanencia de este sistema, los entrevistados comentaron:

“Nosotros nos remitimos a la norma, ahora bien, si la sociedad a través del poder legislativo define que la competencia corresponde a la Justicia Penal Civil, la institución se va a adscribir a lo que establezca la norma” (Entrevista - Coronel Lagos).

“Se debe terminar con eso. La Justicia Militar, primero no puede juzgar a civiles, segundo, debería juzgar a las personas solo por delitos militares y los demás deberían ir a la justicia civil”(Entrevista - Hugo Frühling).

“Creo que ya deben pasar a la justicia civil. No hay nada que justifique que permanezcan en ella (la justicia militar)”(Entrevista - Lucía Dammert)

El sistema disciplinario es exclusivamente interno y las sanciones son administradas por los superiores, donde “el énfasis mayor de la norma se encuentra el mantenimiento del orden disciplinario y jerárquico al interior de la institución” (Morales, 1971: 78).

La modernización de la gestión policial en la experiencia internacional, indica la importancia de considerar mecanismos de control adicionales al sistema disciplinario interno. Sobre el particular, Carabineros presenta un reducido espacio para el control civil y externo sobre sus acciones y el desarrollo de sus estrategias operativas. En tal sentido, resulta pertinente incorporar términos como la “Responsabilización Policial” que considera otros esquemas de supervisión y su relación con la comunidad

Los mecanismos internos, se basan en la investigación y sanción de conductas que violan la ética institucional. Sin embargo, no se consideran medidas de prevención de delitos. Las recomendaciones desde la academia, se orientan a complementar el sistema disciplinario interno con “responsabilización externa”. Este concepto, también se asocia a la profesionalización de la policía y la apertura de espacios de cooperación con otros actores en temas de seguridad. Lo anterior, permitiría la existencia de contrapesos y el aumento de la transparencia en los casos a investigar. Como mecanismos externos de supervisión y control policial, se mencionan: control judicial, control legislativo, Defensoría del Pueblo¹⁵, Prensa, ONG’s y Academia (Martínez, F., Moho, A. y Tocornal, X. 2008).

El estudio reconoce que “los mecanismos de control y supervisión sólo pueden ser adecuadamente aplicados en organismos altamente jerarquizados, cuyos miembros comporten los mismos códigos de disciplina y sujeción al mando” (2008.,: 42).

Varenik (2008., : 104) considera 3 tipos de unidades externa de supervisión: 1) Agencia ajena a la policía, cuyo personal investiga denuncias individuales contra policías, 2) Segunda Instancia de Revisión de denuncias ya realizadas, compuesta por otros policías y 3) Procesos de Autoría por un funcionario especial independiente. El autor, analiza el caso del “Auditor Policial Independiente”¹⁶ que mantiene cercanía con la comunidad, realiza las investigaciones y recomienda políticas.

Al analizar el sistema disciplinario de Carabineros, podemos mencionar que dada su estructura organizacional jerarquizada, el control interno es eficaz, pero no suficiente. Es necesario complementar los controles de la institución, con contrapesos externos. Se destaca el rol que pudiera cumplir una “Defensoría del Pueblo” o como en el caso de Estados Unidos, un “Auditor

¹⁵ Defensor del Pueblo (Ombudsman): significa representante, mediador, comisionado, protector, defensor o mandatario del pueblo, que es designado para supervisar la actuación de los gobernantes. Su función, no se limita al conocimiento de quejas (derivadas por una deficiente administración pública) en defensa de los derechos civiles básicos. La institución interviene en otras esferas de la vida pública de cada país, como la transformación del Estado y la consolidación de una democracia en la que se garanticen a plenitud los derechos fundamentales, tanto civiles y políticos como los sociales, económicos y culturales. (Roccatti, M, 2001). En Chile, el Decreto N°65 del 11 de mayo de 2001, crea la *Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas*, que es un acercamiento a la figura del Defensor del Pueblo, pero según el Capítulo Chileno del Ombudsman, carece de atribuciones legales o constitucionales que le permitan la independencia del órgano que lo nombra. (En www.ombudsman.cl)

¹⁶ Auditor Policial Independiente: busca establecer sistemas de observación civil sobre la imposición de la ley por parte de las policías. Se establece por primera vez en la ciudad de San José, California – Estados Unidos, el año 1993, en medio de controversias y conflictos. Audita y realiza seguimiento de la investigación de quejas que lleva a cabo el Auditor Interno de la policía y emite recomendaciones (Guerrero, T. 2003).

Policial Independiente”. Sobre la continuidad de Carabineros en la Justicia Militar, esta no se condice con sus funciones policiales y la dependencia del Ministerio dedicado a la seguridad.

3.3.3. Sistema Educacional de Carabineros de Chile

El sistema educacional, es el que permite transmitir los principios y valores contenidos en la tradición institucional y en su doctrina. Es el puente, entre lo valórico y la acción policial y uno de los medios de retención y desarrollo de las personas al interior de la organización, logrando altos niveles de pertenencia.

Pilar fundamental del proceso educativo es la formación militar, considerada como la que *“permite que se genere una sensación de pertenencia a la institución que es muy profunda. Esto llama la atención, no se ve mucho en otros países, donde el Carabinero primero es Carabinero, luego chileno, después esposo y luego padre. Este sentido de pertenencia, significa un resguardo de los valores institucionales”* (Entrevista - Lucia Dammert).

Bajo el contexto democrático y las nuevas visiones sobre gestión policial, resulta indispensable que la formación del Carabinero se adapte en sus contenidos y malla de estudios, considerando las demandas ciudadanas. Al respecto, es relevante lo señalado por el Director de Educación *“hoy nuestra malla es flexible y nos permite ir adaptándonos, pero bajo patrones que nos permitan no perder nuestra esencia, nuestra mirada histórica, lo que es tremendamente importante. No reconocer a tus padres, tus ancestros, en la medida que se reniegue de ellos, no vas a ser nadie en la vida”* (Entrevista - General Bocchi).

Carabineros otorga la mayor importancia al rol de los formadores de los futuros policías, priorizando a funcionarios de la misma institución, como elemento que refuerza el traspaso de la memoria institucional. Lo anterior, explica porque no se ha optado por “Escuelas de Policías” externas a la institución, porque *“somos nosotros quienes los capacitamos...con el rigor de pertenecer a una institución desde el día en que nacen como policías, porque cuando se postula a Carabineros se postula a un trabajo y una capacitación. Eso tiene un valor bastante especial...nosotros estamos atrayendo de la sociedad a jóvenes y los transformamos”* (Entrevista - General González).

En la transmisión valórica y su actualización, clave es la labor del General Director de Carabineros, siendo una de sus funciones principales. Su última publicación doctrinaria se titula *“El Liderazgo Valórico: La doctrina institucional puesta en acción”*. Estas orientaciones, se transmiten no sólo en el aula, sino también en las prácticas policiales cotidianas, es decir, *“es una formación permanente. Nuestro General Director día a día nos está inculcando y ahí hacia abajo, hasta el último Carabinero, el reforzamiento, la conversación, la instrucción, el lenguaje, el llegar con el discurso adecuado”*(Entrevista - General Bocchi).

El documento oficial sobre ‘El sistema educacional de Carabineros de Chile’, describe su composición, identificando las siguientes etapas:

1. Formación:

Proceso de desarrollo de competencias básicas, con énfasis en el accionar del Carabinero en la sociedad según los valores establecidos.

La Escuela de Carabineros y la Escuela de Formación Policial son las responsables de la formación del personal de nombramiento supremo e institucional, respectivamente, y representa la única vía de ingreso del personal de fila a la institución.

El periodo de formación para “Oficial de Carabineros” (Personal de Nombramiento Supremo) se realiza en la “Escuela de Carabineros” que cuenta con 660 alumnos nacionales y algunos extranjeros, por un periodo de cuatro años. Al concluir el sexto semestre el alumno es nombrado Subteniente de Carabineros. Durante el cuarto año el alumno desarrolla su práctica profesional y su trabajo de título, con permanencia en la unidad policial y dependencia de la Escuela de Carabineros. Al aprobar ambos procesos, obtienen el Título Profesional de “Administrador de Seguridad Pública” o “Administrador de Contabilidad Pública”. Esta acreditación representa el requisito de desarrollo educacional que lo prepara para el ascenso al grado jerárquico de Teniente de Carabineros.

Por su parte, el periodo de formación en la “Escuela de Formación”, es de 18 meses, egresando como “Carabinero” (Personal de Nombramiento Institucional) para luego, ascender a Cabo y según continúa la escala jerárquica, hasta el grado de Suboficial Mayor. Es el único plantel que tiene sedes en provincia, la de cerrillos con 1.200 alumnos y 1.000 más en provincia en Arica, Antofagasta, Ovalle, Viña del Mar, Santiago, Concepción, Temuco, Valdivia, Puerto Montt y Chiloé.

La formación es fundamental en la transmisión valórica y la pertenencia a la institución, *“los valores que se entregan en ese proceso de formación son tan fuertes que se plasman en ti y siguen contigo el resto de tu carrera. Son 30 años que eres guiado por esos valores y todos los días te ves en ese enfrentamiento valórico”*(Entrevista - Coronel Lagos).

2. Perfeccionamiento:

Proceso que permite ampliar, profundizar, actualizar, enriquecer y complementar la formación recibida, con énfasis en la aplicación. Junto con la formación representan las modalidades de continuidad, obligatoriedad y secuencia en el desarrollo de la carrera profesional; se imparte a todo el personal, tanto de nombramiento supremo como institucional.

Los planteles educacionales encargados para este efecto son: la Academia de Ciencias Policiales, la Escuela de Carabineros, la Escuela de Suboficiales y la Escuela de Formación Policial. Los dos primeros para el personal de nombramiento supremo, y los otros para el personal de nombramiento institucional.

La aprobación de esta modalidad, cuando corresponda, es la vía que prepara al personal los ascensos el grado Jerárquico superior.

El Oficial, con al menos 15 años de servicio, se perfecciona en la "Academia de Ciencias Policiales" por 2 años de estudios, pudiendo optar a un diploma en las áreas de Ingenierías: Ingeniería de Tránsito y Transporte, Ingeniería en Criminalística, Magister en Criminalística y Postítulo en Doctrina e Historia. La mayoría egresa del grado de Mayor.

Los Carabineros, con al menos 12 años de servicio, ingresan a la “Escuela de Suboficiales” tienen niveles de perfeccionamiento de hasta 1 año, hasta llegar al grado de Suboficial, con una fase presencial y otra a distancia, con profesores tutores. Actualmente, hay más de 8.300 alumnos en el programa a distancia y 700 en presencial por año.

3. Especialización:

Permite incorporar el desarrollo de capacidades asociadas a un área específica del conocimiento, privilegiando aquellas.

El Oficial puede optar en 1 año a una especialización llamada “Curso de Formación de Instructores”, por ejemplo, en drogas, pilotos, operaciones policiales especiales, montaña y frontera, investigación en accidentes de tránsito, investigación criminalística

Por su parte, el Suboficial, puede optar al “Curso de Ayudante de Instructor” en las mismas especialidades.

4. De carácter práctico:

Puede evolucionar paralelamente con el perfeccionamiento, a diferencia de éste, representa una modalidad selectiva. Se implementa en todos los ámbitos relacionados con la gestión policial operativa institucional, es decir, se encuentra orientada al personal de nombramiento supremo e institucional.

“Los funcionarios durante cualquier etapa de su carrera, tienen opciones de capacitación, por ejemplo, cuando se requiere alguna herramienta particular para el quehacer policial como un nuevo software, una nueva aeronave, herramientas de gestión policial” (Entrevista - General Bocchi).

“En general, no hay instituciones probas únicamente porque se forme éticamente a su personal. La formación ética es importante pero no lo único. Lo que creo que hace bien Carabineros, es que a través del sistema de control que se ejerce en la labor diaria, traslada lo que se enseña en la escuela en una práctica consecuente con eso” (Entrevista - Hugo Fruhling).

Del análisis del sistema educacional de Carabineros, observamos que se trata de un instrumento efectivo de traspaso de la doctrina institucional y competencias policiales, que acompaña toda la carrera del Carabinero. Promueve la ética y valores de la institución y también, es el mecanismo organizacional que permite perfeccionamiento y ascensos. Cabe mencionar, que la institución se ha abierto a las nuevas tecnologías y aplicado sus beneficios en la capacitación de funcionarios a distancia (e- learning) y así ampliar la cobertura a nivel país. Sin embargo, ello implica nuevos desafíos de gestión, en el cómo equilibrar las demandas de formación con la conservación y transmisión de valores desde el profesor al alumno que se da en aula.

3.3.4. Sistema de Carrera Funcionaria

a) Ingreso y selección

Carabineros de Chile, recluta jóvenes – hombres y mujeres - desde los 17 hasta los 23 años, con perfiles de ingreso estrictos y pruebas de selección físicas, intelectuales y conductuales. Se exigen antecedentes personales y familiares intachables, condición civil de soltero(a) y no tener hijos, situación que se debe conservar durante todo el proceso de formación.

La historia familiar de los candidatos es relevante para la institución, ya que consideran que *“es una persona con sus valores hechos... si reforzamos valores que vienen del hogar y que van a ser coherentes con los valores de la institución. El modelo educacional va realizando este refuerzo, en cada etapa, lo valórico, lo doctrinario y ético. Así, se va consolidando esa persona y que durante toda la carrera, sea una persona a toda prueba”* (Entrevista - General Bocchi).

Se considera que las bajas remuneraciones, son una barrera de entrada para algunos jóvenes talentos, *“sobre todo en la actualidad donde a raíz de los esfuerzos realizados por el Supremo Gobierno, tendiente a eliminar los déficit históricos de recurso humano a través de un aumento de las plazas institucionales, donde ha aumentado la oferta de reclutamiento, para lo cual la institución mantiene sus estándares de ingreso. Lo anterior, opera a favor, en pro de lo vocacional, pero quizás hay buenos elementos, que no ingresan por el sueldo”*(Entrevista - General González). Aún así, la institución considera que los estándares básicos están cubiertos, si bien son austeros, son los deseables para una organización policial.

Sin embargo, lo anterior se cumpliría en el caso del personal de nombramiento institucional, es decir, el funcionario que se desempeñará como “Carabinero en la Calle” ya que estos postulantes *“no se reclutan en el resto de la administración del Estado, que recluta profesionales o administrativos. Entonces, en segmentos de baja formación, la opción es Carabineros y es un salto cualitativo”* (Entrevista - Alejandro Ferreiro).

El ingreso a la institución, se basa en un proceso de selección estricto, tanto para el escalafón de Oficiales (mando institucional) como Suboficiales (labores operativas). En ambos casos, se realizan exámenes de preselección y posterior selección. Frente a la demanda de más policías, la institución afirma que no ha flexibilizado los requisitos de ingreso. De allí, la importancia de no sólo atraer el ingreso por razones vocacionales – que es fundamental – sino, incorporar otros incentivos, como mejoras en las remuneraciones de egreso de las Escuelas, que motiven el ingreso de jóvenes con capacidades para la función policial.

b) Red de apoyo social y Política de Retiro de Carabineros

Si bien las remuneraciones de los Carabineros son austeras, éstas son acorde a la antigüedad y especialización. Lo anterior, se complementa con la estabilidad laboral, la atención de salud para el Carabinero y su familia, planes de adquisición de vivienda propia, acceso a lugares de

recreación y veraneo, el programa de perfeccionamiento, la previsión, desahucio y una jubilación a los 30 años de servicio, con funcionarios en retiro a los 50 años aproximadamente.

Esta red de apoyo social de Carabineros, explicaría en parte las motivaciones para postular a la institución, dónde *“un joven de clase media probablemente pensaría en ser Carabiniero o Detective hoy. Porque entra a los 17 años, si es Oficial estará 4 años estudiando, sale a los 21 años, 30 años trabajando y ya a los 50 años te vas con una buena jubilación... la salud tuya y la de tu familia cubierta, así como la educación. En un sentido estricto, un profesional cualquiera, no tiene esas circunstancias”* (Entrevista - Lucía Dammert).

Uno de los beneficios más relevantes, es el ingresar a una institución que capacita y genera empleo estable y con un desempeño inmediato, así lo indica el Director de Educación *“el que estudia tiene trabajo asegurado, que es un tema no menor. Se desempeñará de inmediato. No es la panacea, pero es un sueldo digno y con una previsión digna”* (Entrevista - General Bocchi).

Los beneficios de la institución no solo inciden en la decisión de ingreso y permanencia, sino que es un importante desincentivo a las conductas ilícitas de los funcionarios, ya que *“para muchos Carabineros la decisión de meterse drogas, actuar ilegalmente, dejarse corromper, sean decisiones difíciles de tomar, porque no solo pierdes el salario, sino una red de protección familiar muy grande”* (Entrevista - Lucía Dammert).

Cabe mencionar algunas opiniones sobre el sistema de retiro de Carabineros. Se señalaba que luego de 30 años de servicio los funcionarios accedían a su jubilación. Lo anterior, es cuestionado y estiman necesaria su revisión, pues *“Oficiales que se retiran a los 50 años con alta jubilación, luego, pueden dedicarse a la seguridad privada. No lo considero mal, pero debe evaluarse, en especial por temas de previsión y los costos que esto implica para la Institución”* (Entrevista - Lucía Dammert).

La red de apoyo social de Carabineros, constituye un importante sistema de soporte y reforzamiento del sentido de pertenencia a la institución. Son tales los beneficios sociales, que desincentivan en parte, conductas que violen la ética institucional por el riesgo de perderlos. La política de retiro por su parte, complementa la red de apoyo social y genera un importante incentivo para el ingreso y permanencia en la institución, con una carrera de 30 años que permite jubilaciones cerca de los 50 años. Sin embargo, debe profundizarse en la regulación de las actividades de los ex funcionarios, a fin de evitar que el antiguo regulador, pase al sector regulado.

3.4. Dilemas Éticos¹⁷ en la acción policial

La labor policial, se enfrenta a diferentes desafíos o dilemas éticos. Algunos particulares a su función de orden y seguridad y otros, propios de la función pública. Sobre el particular, es pertinente la aseveración de uno de los entrevistados, que considera que *“no todas las instituciones públicas son comparables con la Policía... ya que no enfrentan sus delicados dilemas de gestión porque no tienen atribuciones coercitivas...una cosa es controlar la Intendencia de Carabineros, por ejemplo las licitaciones y otra cosa es controlar al policía en la calle, que no va a acompañado de un superior, porque las transacciones en las que está involucrado, por ejemplo operaciones con drogas, son muchas veces reservadas”* (Entrevista – Hugo Fruhling).

Sobre el análisis de las acciones policiales, éste se considera complejo porque *“una cosa es la policía en la calle y otra la elite policial. Lo que uno ve generalmente, es el policía en la calle y cuando estos cometen delitos”* (Entrevista – Lucía Dammert).

A continuación se presentan algunos de los dilemas éticos mayormente asociados a la labor policial.

3.4.1. Deber/ Heroísmo

Los principios castrenses, indican el “deber de obediencia”. En tal sentido, la ética en Carabineros responde a elementos de la teoría de Kant, en cuanto un acto es correcto si constituye, por su naturaleza inherente, el cumplimiento de un deber. Como señalamos en el Capítulo I, para Kant estos actos tienen el carácter de obligación moral porque responden a principios fundamentales de la razón práctica y por lo tanto, tienen rasgos objetivos. En tal sentido, para el Carabinero *“la única recompensa esperable a una tarea hecha con excelencia es la satisfacción del deber cumplido”* (Gordon, E., 2009b : 2).

En el caso de Carabineros, el heroísmo es un deber y una obligación moral objetiva, con la cual se comprometen dada su racionalidad. El valor que le otorgan a la “acción heroica” y los mártires de Carabineros, es considerado el elemento que logra la cohesión de grupo y la mantención de la institución en el tiempo. Como parte de los “malestares de la modernidad” presentados en el Capítulo I consideramos *“que se ha perdido la dimensión heroica de la vida...sufrimos de falta de pasión (Taylor:39)”*. En tal sentido, Carabineros brinda este espacio *“cuando hay temas de solidaridad, de sacrificio, de “dar la vida si fuese necesario” se hace. No es solo un discurso”* (Entrevista - General González).

Así también lo señala el Director de Educación *“La entrega de servicio que cada Carabinero debe tener va de la mano con lo que dice nuestra promesa de servicio, que es “hasta rendir la vida” y por*

¹⁷ Un dilema ético plantea una situación conflictiva a nivel moral. Por regla general la situación se presenta como una elección disyuntiva: el sujeto se encuentra ante una situación decisiva ante la cual sólo existen dos opciones o valores en contraposición, siendo ambas soluciones o posiciones igualmente factibles y defendibles. El individuo se encuentra, pues, ante una verdadera e inevitable situación conflictiva, en la cual se pueden presentar muchos cuestionamientos antes de una elección (En www.ecourban.org).

eso, cada uno de nosotros cuando juramos al momento de egresar, llevamos una marca a fuego que va en cada uno de los Carabineros”(Entrevista - General Bocchi).

Tanto el deber como el heroísmo, son considerados por Carabineros como imperativos categóricos, en términos de Kant, así como una obligación moral objetiva, cuyo cumplimiento se basa en la racionalidad y no en lo emocional. El espacio que ofrece la institución para la acción heroica, es de vital importancia frente a los “malestares de la modernidad” en términos de Taylor, ya aporta un sentido y con él, la cohesión y permanencia de la institución en el tiempo.

3.4.2. Altruismo / Racionalidad Instrumental

Entendemos el altruismo según lo presentado en el Capítulo I. Para Nagel, el altruismo subyace a la ética, no es un sentimiento y depende del reconocimiento de otros y de “verse a sí mismo como un simple individuo entre muchos” (Nagel.,: 15). El altruismo es una condición de la racionalidad y no solo se opone al relativismo ético, sino a toda pretensión de que los postulados éticos respondan a los propios intereses.

Además de la obligación impuesta por el deber, la labor ejercida por los Carabineros contiene un alto nivel de altruismo, marcado por la vocación que genera el ingreso a la institución y su permanencia en ella, hasta el sentido de pertenencia que motiva acciones heroicas. A lo anterior, contribuye la “idea de cuerpo” que genera la institución, el “sentirse parte de un todo mayor” que forma la identidad del Carabinero.

“A la persona que ingresa a Carabineros, se le va mostrando lo que ha sido la función policial, lo bueno y lo malo, para que la propia persona voluntariamente - porque aquí no hay nada obligatorio - vaya aceptando o no incorporarse y asimilar una carrera que es vocacional. Aquí nadie se hace rico, nadie viene por plata, esta es una cuestión tremendamente vocacional y creemos que en nuestro país existen muchas vocaciones, existe mucha gente por el servicio público y nosotros hemos capturado ese recurso que está vigente y ávido, que muchas veces ni siquiera conoce la institución”(Entrevista - General Bocchi).

El ideal de autenticidad, según lo presentado en el Capítulo I sobre Taylor, está directamente relacionado con el modo en que se forman nuestras identidades en dialogo con los demás, en el acuerdo o en la lucha con su reconocimiento de nosotros, dónde “mi propia identidad depende de modo crucial de mi relación dialógica con otros” (Taylor.,: 81).

Esta característica de Carabineros, se refleja claramente en la opinión de un Suboficial cuando se le consulta sobre la importancia del sentido de cuerpo en la institución “*mi vida depende de ti, tu vida depende de mí*” (Entrevista – Erwin Espinoza). Lo anterior, es de vital importancia, cuando se enfrentan como “cuerpo” a situaciones donde se expone su integridad física.

Cabe mencionar, que este altruismo y autenticidad en la labor de Carabineros, no es un “puro altruismo abnegado, donde cada quién actúa sólo en interés de los otros y nunca en su propio interés. De ese modo, sería un principio subjetivo entre muchos” (Nagel, 2004: 107).

Por lo anterior, el actuar desde el altruismo no es actuar contra los propios intereses, tampoco es incompatible con la búsqueda del propio beneficio, sino más bien, que la conducta personal no se disocie de la realidad del otro ni del contexto social dónde se tome una decisión.

“El paradigma del racionalismo económico supone que las personas son agentes racionales de su propio interés y hay otros que han ampliado este interés personal hacia otros, porque hay una gratificación interna cuando se hace el bien, pero esto no deja de ser la búsqueda del propio interés aun cuando no sea estrictamente pecuniario” (Entrevista - Alejandro Ferreiro).

El logro del bien común supone que los intereses particulares deben conjugarse con el interés general, donde el Carabinero como cualquier funcionario público, debe responder desde la mirada del altruismo y la autenticidad, por sobre una ética utilitarista o un racionalismo instrumental. Sobre el particular, en el Capítulo I Taylor observa con temor en la modernidad “el eclipse de los fines frente a una razón instrumental desenfrenada”(Taylor.,: 45). Por ello, la función pública debe velar por la transmisión y promoción de estos valores, compatibles con los intereses personales, pero en contacto permanente con la realidad de los demás, requisito indispensable para quién se desempeña en el Estado.

3.4.3. Vida privada / Vida Funcionaria

En la labor policial, se presenta el dilema de definir los límites entre la vida privada y la vida institucional. El Reglamento de Disciplina de Carabineros en su art. XX considera faltas contra el “prestigio de la institución” que se traspasan durante la vida civil del funcionario. Ejemplo de ello, es el caso que se presenta en la figura N°7 sobre Carabineros dados de baja.

“Hay muchas cosas que el civil puede hacer que el Carabinero no debe hacer y en eso, tenemos muy claro cuáles son las diferencias, porque la sociedad chilena así quiere a su Carabinero” (Entrevista - General Bocchi).

“Tenemos prohibiciones estrictas porque la legislación es distinta con nosotros. Ejemplo: si un Carabinero conduciendo en estado de ebriedad un día viernes choca, el lunes no está trabajando. Cualquier otro empleado de cualquier otra organización, si vuelve a su trabajo”(Entrevista - General González).

Frente a exigencias que realizaría la institución a sus funcionarios sobre su vida personal y familiar, la opinión es que existe bastante “mito” al respecto, aun cuando se reconoce como relevante la historia familiar de un postulante a la institución. *“Son bien celosos de sus privacidades... muy poca gente conoce la institución... pienso que ese es un problema, porque desde el mundo civil no se sabe nada y por ende, hay mitología y especulación” (Entrevista - Lucía Dammert).*

Al consultar a Carabineros sobre este dilema, la opinión es que *“más que una profesión, este es un estilo de vida. Porque pasamos más tiempo de nuestra vida en funciones propias de la institución, que en nuestro hogar o amistades...estos valores y principios, se van transmitiendo de generación en generación” (Entrevista - General Bocchi).*

En la práctica, el Carabinero mantiene su vinculación institucional las 24 horas, dónde se traspasan los valores y las exigencias de conducta intachable a su vida privada. Por lo tanto, los miembros de Carabineros, definen la institución como una “gran familia” e implica una forma de vida particular, con importantes restricciones pero también gratificaciones.

3.4.4. Uso de la fuerza/ Violencia

Los policías tienen competencias y también límites para el uso de la fuerza legítima. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en su art. N°12 “supedita el uso de la fuerza al único fin legítimo de restablecer el derecho, debiendo la intensidad de los medios empleados adecuarse al logro de este fin” (Zúñiga, Arias, 2008: 15).

El discurso de las autoridades de Carabineros, está centrado en el combate a la delincuencia y en el estricto mantenimiento del orden público en casos de manifestaciones públicas. Ahora bien, es importante la amenaza o expectativa del uso de la fuerza más que su efectiva utilización, ya que la reacción prevaleciente tiende a ser la de apoyar mayor vigilancia y actuación policiales. Sin embargo, y a la vez, “ello hace más visible y relevante para la ciudadanía la conducta policial, su eficiencia, honestidad y respeto por los derechos humanos” (Frühling, 1998: 95).

Carabineros se enfrenta al desafío diario de equilibrar el rigor en la aplicación de las medidas de orden y seguridad, con el trato amable en la atención de la comunidad, que *“cuando la cordialidad y la amabilidad no son suficientes, el Carabinero puede hacer el uso legítimo de la fuerza de que está investido,.... es difícil de aplicar en el diario accionar del Carabinero”* (Entrevista - General González).

La institución debe intervenir en manifestaciones sociales que impliquen disturbios o impacten en la seguridad y orden público, situaciones dónde se enfrentan al dilema entre la aplicación legítima de fuerza coercitiva y los límites que esta puede alcanzar. Sobre el particular, y recientes participaciones de Carabineros, *“han ocurrido hechos preocupantes en la Araucanía y me parece bastante complicado... Ciertamente, hay bastante mayor sensibilidad frente a la violencia que en el pasado... ahora la policía es más prudente, pero se ven situaciones que deberían ser enfrentadas adecuadamente”* (Entrevista - Hugo Frühling).

Otra académico nos señala *“lo que percibo, es que hay muchos problemas sociales que por no ser resueltos por vía política u otras, se terminan resolviendo policialmente y muchas veces las policías no están preparadas para lidiar con este tipo de fenómenos”* (Entrevista – Lucía Dammert).

Este dilema ético es inherente a la labor policial en el resguardo del orden y la seguridad pública. Carabineros ha priorizado la prevención de delitos en conjunto con la comunidad, el incorporar el trato amable y cercanía con el ciudadano. Sin embargo, deben cumplir con igual eficacia su rol de control, equilibrando la aplicación de la fuerza legítima con el resguardo de los derechos humanos fundamentales. Debe considerarse además, el rol subsidiario de la institución que actúa en ausencia de otros servicios públicos, enfrentándose a situaciones complejas adicionales.

3.4.5. Probidad / Corrupción

Como abordamos en el punto anterior sobre el uso de la fuerza coercitiva en Carabineros, es debido a estas atribuciones particulares de la policía y su contacto permanente con la comunidad, que esta institución se ve mayormente expuesta a espacios para la corrupción.

“La Policía constituye una institución particularmente sensible en materia de corrupción, ya que tiene muchas atribuciones que podrían dar lugar, a que cuando se ejecutan, se vieran atraídos a obtener un beneficio a cambio del resultado de una gestión. Desde ya el hecho de que Carabineros controle la corrupción constituye una doble virtud. Porque la Policía tiene atribuciones coercitivas que otras instituciones no tienen y en consecuencia, si logra controlar la corrupción eso significa un doble premio” (Entrevista - Hugo Frühling).

Sobre los espacios dónde se presentan actos de corrupción, es importante distinguir los comunes con otras instituciones públicas y los que son particulares a las labores policiales. En particular, se han identificado dos tipos de corrupción: la administrativa y la operativa.

La corrupción administrativa se relaciona con “prácticas de administración que pueden existir al interior de las organizaciones policiales. La mayoría de estas actividades están relacionadas con casos de corrupción similares a los de otras entidades públicas” (Urueña, Nubia. 2001: 108).

En tal sentido, se identifica en Carabineros un espacio común en su gestión interna con otros servicios de la administración del Estado, siendo en este aspecto dónde podrían compartir prácticas, pues *“la mayor parte de los servicios públicos, exceptuando aquellos con facultades de fiscalización como Impuestos Internos o los Inspectores Municipales, tienden a incurrir en la corrupción administrativa” (Entrevista – Hugo Frühling).*

Por su parte, la corrupción operativa es aquella que “se presenta en la interacción “irregular” de los uniformados con los ciudadanos y delincuentes. En esta participan funcionarios del mando medio y de la base, pues son ellos quienes tienen mayor contacto externo en la entidad...lo que no excluye a policías de rangos superiores” (Urueña, Nubia. 2001: 109).

Frente a casos particulares de corrupción o faltas al Código de Ética en Carabineros, la opinión generalizada es que se trata de hechos aislados *“En Carabineros también han existido muchos casos de corrupción, pues es difícil estar en la calle y no verse expuesto, aun cuando son situaciones aisladas y la institución no está corrompida” (Entrevista - Alejandro Ferreiro).* Sin embargo, la respuesta del General Director es tajante al expresar que “la institución, no acepta ni transa, cuando alguno que viste el uniforme, nos ofende y nos traiciona” (Gordon, 2009a)

En el mismo sentido, nos indica un Coronel de Carabineros *“En el momento que se toma conocimiento de una situación y la política institucional así lo declara, el Carabinero se pone a disposición del tribunal y se transparenta la situación. Eso es lo que hace que la misma sociedad reconozca el valor de la institución y sus propios integrantes nos sentimos orgullosos de que así ocurra. Y eso es lo que le da el reconocimiento a Carabineros de Chile, lo cual no ocurre en todos los países” (Entrevista - Coronel Lagos).* Ejemplo de ello, son los casos que se presentan en la figura N°7.

Martes 23 de junio de 2009

Carabinero de Pucón fue dado de baja por escandalosa fiesta que terminó en accidente

Con este funcionario, a cinco llegan los efectivos que han sido separados de la institución por este hecho.

El suboficial de Carabineros, Víctor Pichún, quien se desempeñaba en la Novena Comisaría de Carabineros de Pucón, se convirtió en el quinto exonerado de la institución por su vinculación a una escandalosa fiesta que el 24 de enero del 2009 terminó en un accidente vehicular en la ciudad balneario.

Jueves 05 de marzo de 2009

Carabineros dados de baja quedaron en prisión preventiva tras formalización por Red de Corrupción

Ricardo Alfredo Paulaza Rubilar se benefició de la red de corrupción al comprar una alcoholemia adulterada tras sufrir un accidente y Luis Muñoz Chamorro, guardia del palacio en La Moneda, tenía

Figura N°7. “Reportes de Prensa sobre Carabineros de Chile dados de baja”

Fuente: El Mercurio Online www.emol.cl

En relación a los factores que inciden en los bajos casos de corrupción en Carabineros, además de los mencionados en este Capítulo (sistema educacional, sistema disciplinario, carrera funcionaria y red de apoyo social), cabe destacar la importancia de la familia de origen de los funcionarios, donde *“los Oficiales y algunos suboficiales, provienen de familias policiales. Esto también impacta, pues si se comete un acto de corrupción, hay barreras sociales más difíciles de enfrentar. Entonces, es una policía que tiene muchos descincuentivos para salirse del marco de la ley”*(Entrevista - Lucía Dammert).

Otro factor que impacta en la decisión del Carabinero de cometer un acto de corrupción, es repudio de sus pares e institución *“A los Carabineros nos duele cuando uno de nosotros se ve involucrado en una situación de esa naturaleza. Hay un rechazo de la propia institución”* (Entrevista - Coronel Lagos).

Se presenta una institución con bajos casos de corrupción, en base a un estricto sistema disciplinario y una estructura jerarquizada que fomenta la obediencia al mando. Sin embargo, el énfasis en prevenir las faltas a la probidad y actos de corrupción, inhibe la innovación en toma de decisiones.

Sobre el particular, nos indicó la Subsecretaria de Carabineros *“Como país, tienes que definir en que tienes que priorizar. Chile tomo la opción de privilegiar la probidad, entonces trabajemos la toma*

de decisión, los niveles de autonomía...pues ser innovador no significa pasar sobre la jerarquía, que así lo entiendan los superiores... es un trabajo que tiene que ir de arriba hacia abajo” (Entrevista - Javiera Blanco). En su opinión, el generar estos espacios de flexibilidad en la gestión policial implica un desafío importante para Carabineros, aún así reconoce que “es mucho más difícil desarrollar la probidad y disciplina que la autonomía y la innovación”(Ibid.).

Por lo tanto, se reconocen en Carabineros bajos casos de corrupción¹⁸, siendo los principales desincentivos: la estructura jerarquizada, el sistema disciplinario, el sistema de carrera, la red de apoyo social y la política de retiro, abordados en secciones anteriores de este capítulo. A partir del análisis de éste dilema, se agrega la importancia de la tradición policial familiar y del repudio institucional y de los pares. Cabe señalar, la importancia de incorporar la innovación en la toma de decisiones en la gestión policial, lo cual desafía a la institución a equilibrar la jerarquía con la flexibilidad.

De allí la importancia de instituciones públicas como Carabineros de Chile, dónde su doctrina y formación valórica, se fundamentan en una ética normativa con preminencia de nociones como el deber cumplido, el heroísmo, el altruismo y la autenticidad. Esta ética y los valores que la inspiran, debe profundizarse en otras instituciones públicas, por medio del fomento del servicio público y la formación valórica continúa.

¹⁸ Este estudio no consideró cifras o indicadores sobre casos de corrupción en esta Policía. Se carece de información relevante y/o fuentes públicas sobre el particular. Sobre los “Niveles de Confianza” en esta Institución, el estudio consideró “Encuestas de Percepción Ciudadana”. Por lo tanto, la afirmación se funda en las entrevistas realizadas a expertos y la revisión de prensa, dónde se registran casos aislados.

3.5. Prácticas Policiales

Ya revisados los aspectos organizacionales y doctrinarios de Carabineros, así como su respuesta frente a diversos dilemas éticos, es importante explorar algunas prácticas policiales relevantes buscando identificar los “valores en acción”.

Carabineros de Chile ha incorporado en su gestión las experiencias exitosas de otras policías del mundo. Para ello, cuenta con agregados de la institución en distintos países y participan de distintas iniciativas a nivel internacional, como AMERIPOL (Comunidad de Policías de América), presidida actualmente, por el General Director de Carabineros. Asimismo, prácticas de Carabineros han sido replicadas por otros países de América Latina, como el "Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva".

A continuación, se revisan algunas prácticas policiales y de gestión institucional, que abordan la prevención de la corrupción, la eficiencia en el uso de recursos, la incorporación tecnológica y buenas prácticas con la comunidad.

3.5.1. Al interior de la Organización

Los principales cambios producidos en la gestión interna de Carabineros de Chile, a partir de 1990, pueden resumirse en:

“Una mayor profesionalización, la existencia de mayores recursos, un esfuerzo por utilizar criterios más modernos, la estrategia de una policía orientada a la resolución de problemas, la estrategia de acercamiento a la comunidad a través del plan cuadrante, así como el uso de tecnología como los mapas para concentrar los servicios policiales en los lugares donde existen más delitos” (Entrevista - Hugo Fruhling).

Analizaremos dos prácticas de gestión: la regulación de las transferencias desde las municipalidades a las comisarías, cuyo énfasis es la prevención de la captura institucional¹⁹ y corrupción; y la respuesta institucional a las demanda de más policías en las calles.

a) Sobre transferencias desde las Municipalidades y el rol de las Comisarías

La relación entre Carabineros de Chile y las Municipalidades, es estratégica para la eficacia de las políticas de seguridad ciudadana a nivel local. Las Comisarías son la unidad operativa más

¹⁹ Captura Institucional: concepto desarrollado por la “Escuela de Chicago”. Introducción del enfoque de mercado al estudio de la política. La racionalidad política inevitablemente promueve la captura de las agencias reguladoras por grupos de interés que supuestamente deben ser regulados. *Burocracia capturada*: el poder está sesgado hacia los grupos pequeños con intereses concentrados. La burocracia estaría diseñada para promover los intereses regulados. Los beneficios están concentrados y los costos difusos, esto produce la captura (Moe, Terry. 1998).

importante de la institución, por lo que el diálogo y cooperación permanente entre el Alcalde y el Comisario, es fundamental.

Esta necesaria interacción, presentaba espacios para la captura institucional, como los que se producían con las transferencias directas de dinero desde la Municipalidad a las Comisarías.

“Se generaba una especie de "incentivo perverso" en la relación, dónde muchos Alcaldes podrían sentirse con ciertos derechos a exigir a cambio del aporte. Además, se desordenaba el esquema de gestión, porque por ejemplo: se compraban vehículos pero sin las especificaciones técnicas que Carabineros requería” (Entrevista- Javiera Blanco).

Como medidas específicas, desde 1997 se eliminó el aporte de las Municipalidades a la institución, los que se traducían por lo general en obras de construcción de retenes o mejoramientos de Comisarías, hoy financiados es más de un 90% por el FNDR²⁰.

“También, mediante una orden general a los Comisarios se instruyó el no aceptar ni recibir dineros - transferencias corrientes - desde municipios. Esta práctica era usual y se tenía poco control sobre ese tipo de trasposos” (Entrevista- Javiera Blanco).

Tal es la importancia de esta relación para la gestión policial en lo local, que recientemente se firmó un acuerdo entre la Asociación Chilena de Municipalidades, Gobierno y Carabineros de Chile, exclusivamente para fortalecer la relación “Comisaria y Alcalde”.

Cabe mencionar, los mejoramientos en infraestructura de las Comisarías que han tenido un impacto positivo en la atención del público y en el trabajo diario de los policías.

b) Más policías en la calle: la incorporación de civiles y nuevas tecnologías

Carabineros se enfrenta constantemente a la demanda de la comunidad de disponer de una mayor cantidad de policías en las calles, resultando indispensable incorporar prácticas de gestión que permitan hacer un uso eficiente de los recursos y responder con eficacia y efectividad a las necesidades en temas de seguridad. Lo anterior, implica también un esfuerzo de focalización de la actual dotación de Carabineros, ya que además se requiere su presencia en toda clase de eventos públicos.

“Lograr captar las necesidades de la comunidad, es muy complejo porque las dinámicas van cambiando de manera periódica.. Las demandas van en aumento producto de demandas emergentes, lo cual requiere ajustar las dotaciones y recursos, pero ello no es inmediato producto de las limitaciones presupuestarias, por una parte, y además porque los nuevos Carabineros requieren de un proceso de formación mínimo de 1 año. Lo contrario implicaría efectuar rotaciones que producen nuevas distorsiones. Por Ejemplo: los grandes espectáculos, los cuales en la actualidad han permitido los servicios de seguridad privada, lo cual necesariamente debe aumentar con el tiempo. Ello permitirá a Carabineros preocuparse de temas de alto costo y de gran impacto en la

²⁰ Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

sociedad, como los delitos que afecten la vida y a la familia en particular” (Entrevista - General González).

Se evaluaron distintas alternativas de intervención. Una de ellas, fue destinar una mayor dotación de funcionarios a funciones operativas por sobre las labores administrativas o de oficina en las Comisarías. Si bien la percepción inicial era que la iniciativa era exitosa, no se contemplaron otros efectos sobre la comunidad.

“El concepto de tener la menor cantidad de funcionarios en las oficinas, funcionó muy bien en el tema de la percepción. Incluso, se hizo toda una estrategia de repliegue de unidades policiales, pero fue un desastre... se quería privilegiar tanto la permanencia de funcionarios en la calle con la gente, que se cerraron muchas unidades policiales. El problema que no se considero en ese minuto, fue que el cerrar una unidad policial tiene costos sociales enormes... hoy la política es no se cierran unidades... lo que sí se puede hacer, es tratar de gestionarlas mejor... ya que abres una unidad, a costa de la presencia en la calle” (Entrevista - Javiera Blanco).

Por lo tanto, debía reformularse la estrategia y privilegiar la permanencia de las unidades operativas a nivel local. Las mejoras de gestión, consideraron la incorporación de civiles en tareas administrativas y técnicas especializadas y nuevas tecnologías en apoyo a la gestión policial.

“La incorporación de los civiles en temas de administración, responde a la misma lógica de tratar de privilegiar la hora de Carabinero en la calle. De relevarlos de funciones administrativas que pudieran cumplir otros y complementar funciones en las que no tiene porque el Carabinero ser especialista, el debe ser experto en la aplicación de seguridad” (Entrevista - Javiera Blanco).

*“La incorporación de tecnología juega un papel relevante, por cuanto debe estar orientada a ser dos grandes fines: hacer **más eficientes los procesos administrativos** y **más eficaces los procesos operativos**. Ello implica calificar al recurso humano para su manejo y mantener un nivel de funcionamiento fundado en estándares de desempeño caracterizados por la oportunidad, cobertura y satisfacción del cliente interno que usa dichas tecnologías. Por lo tanto, hoy con los sistemas tecnológicos podemos tener mejor informado a un Carabinero, como asimismo, ubicarlo en el territorio de manera eficiente para que brinden un servicio de mejor calidad” (Entrevista - General González).*

Estas estrategias, buscan principalmente responder a la demanda de más policías en la calle, sin considerar como primera opción el aumento en la dotación (evitando una especie de “Estado Policiaco”), sino más bien, incorporando mejoras en la gestión de los recursos tanto humanos como técnicos de la institución, en pro de su eficiencia y mejor focalización.

3.5.2. Con la comunidad

El énfasis en la cercanía y trabajo conjunto de la Policía con la comunidad, es propio de los procesos de democratización de las sociedades. Desde 1990 en adelante, se han incorporado gradualmente nuevas visiones sobre la labor policial, donde la institución “entendió que debían

desplegarse sobre el territorio e ir a la gente, no esperar a que la gente viniera a la unidad” (Entrevista-Javiera Blanco).

Cabe mencionar, que este acercamiento con la comunidad no siempre estuvo en la estrategia de la policía, ya que *“no es una tendencia histórica. En general, las policías en el mundo se desarrollaron en base a una teoría que decía que las policías tenían que ponerse en un lugar distinto a la ciudadanía. De hecho, por ejemplo, en esa teoría policial lo que se proponía era que los policías no podían trabajar en su mismo lugar de residencia porque no había que establecer una relación ciudadano - ciudadano, sino funcionario público – ciudadano” (Entrevista - Lucía Dammert).*

Carabineros ha incorporado esta visión en su estrategia y planificación organizacional, lo que se considera un cambio paradigmático. *“La teoría policial ha cambiado bastante y la práctica también. Ha cambiado de tal forma que hoy en día lo que se busca es una relación incluso más horizontal entre el ciudadano y el policía, siendo el policía siempre reconocido como parte de la ciudadanía” (Entrevista - Lucía Dammert).*

La aplicación de esta nueva mirada de gestión, se traduce en prácticas como el despliegue de funcionarios en todo el territorio nacional y la creación del “Observatorio de Buenas Prácticas Policiales”.

a) Ir a la comunidad: Despliegue territorial

El “ir a la comunidad” es una estrategia de compleja aplicación, en especial por el contexto mundial donde se presenta un incremento del crimen organizado y nuevas formas de acción delictual. Para evitar los riesgos propios de la actividad policial los Carabineros *“van rotando con mucha facilidad y uno de los grandes detrimentos de la policía comunitaria, es que hoy el policía esta 2 años y los cambian, por más que haya sido muy bueno y la comunidad los valore. La comunidad se queja mucho de eso también. Se genera un bache institucional y hay que volver a empezar de nuevo” (Entrevista - Lucía Dammert).*

Una de las funciones de Carabineros con mayor impacto en la calidad de vida de las personas, es la comodidad pública, dónde la ciudadanía obtiene colaboración e información útil de los policías en sus actividades diarias. Por lo tanto, el contar con encargados policiales en todo el territorio, permite dar respuestas oportunas a estas necesidades. La percepción de confianza de la ciudadanía en la institución, respondería en parte a esta cercanía del Carabiniere en el territorio.

“Cuando se evalúa a las autoridades, las peor evaluadas son aquellas que están más lejos, que son distantes, que no entendemos su labor ni se tiene interacción con ellos. Por lo tanto, las autoridades que tienes más cerca serán mejor evaluadas...Carabineros generó una institución que se transformo en un actor muy cercano a la gente por definición, porque la institución volcó la gente a la calle pero además por una razón física, ya que es la única institución del país que está de Arica a Punta Arenas” (Entrevista - Javiera Blanco).

En tal sentido, la estrategia de desplegarse en el territorio, ha implicado una mayor cercanía con la comunidad, mejorando la respuesta policial a las demandas cotidianas de las personas y aumentando los niveles de confianza en la institución.

b) Observatorio de Buenas Prácticas Policiales: Corresponsabilidad y Coparticipación.

El "Programa de Buenas Prácticas Policiales", nace a partir del proyecto de Gobierno "Chile más seguro", Subprograma "Fortalecimiento de la integración Carabineros - Comunidad", creándose el "Observatorio de Buenas Prácticas Policiales" que busca destacar y fomentar iniciativas originales para la solución de problemas.

Metodología SARA: Scanning, Analysis, Response and Assessment (búsqueda, análisis, respuesta y evaluación)

Enfoque en las causas y no los síntomas de los problemas de violencia y criminalidad. Soluciones novedosas en conjunto con la comunidad, ya que los problemas no pueden ser resueltos solo por Carabineros, pues su respuesta va más allá de lo estrictamente policial.

Caso: Pandillas Juveniles Cerro 18 – 53° Comisaría de Lo Barnechea

Problema: Rivalidad de Pandillas con alto grado de violencia

Prácticas: a) Reuniones quincenales con dirigentes y pandilleros en la Oficina Comunitaria de la Comisaría, b) Encuentros Deportivos una vez a la semana, donde participa los involucrados y Carabineros.

Resultados: Disminución de las denuncias de riñas, agresiones y robos por parte de las pandillas.

Caso: Integración Comunitaria con Inmigrantes Peruanos

Problema: Convivencia conflictiva entre los inmigrantes y residentes chilenos en el cuadrante 44 de la comuna de Independencia, por intolerancia de los chilenos a las costumbres peruanas.

Prácticas: a) volantes de información policial puerta a puerta a todos los vecinos, b) reuniones con junta de vecinos, c) fiesta navideña, d) mediación de conflictos entre vecinos.

Resultados: Disminución de denuncias (ruidos molestos, contaminación ambiental e inseguridad de las viviendas) contra los inmigrantes peruanos y una mayor de éstos con la comunidad.

Figura N°8: Iniciativas Innovadoras en Carabineros de Chile
(Elaboración Propia, basado en Subsecretaría de Carabineros, 2008).

Las prácticas innovadoras, ha incorporado dos nuevos conceptos en la gestión policial a partir de los lineamientos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública coordinada por el Ministerio del Interior, que son: la corresponsabilidad y la coparticipación.

“La Política Nacional de Seguridad ciudadana, sin perjuicio de otros aspectos destacables, define a los actores responsables de la seguridad. En ese entendido, identifica a los actores directos, indirectos y cooperadores los cuales deben intervenir de acuerdo a su ámbito de competencia y responsabilidad. Es así como se plantea la corresponsabilidad o responsabilidad compartida, la cual se relaciona con la fijación de metas particulares que en su complemento aporten al logro del objetivo final. Ello implica que cada cual haga lo que le corresponde hacer, lo que obviamente que impactará positivamente en el accionar operativo de la Institución” (Entrevista - General González).

“La coparticipación, por su parte, consiste en la activación de las redes locales a nivel local, regional y nacional, lo cual requiere una vinculación formal, más allá de la voluntad de las partes, tendiente a la producción de la seguridad de acuerdo a su ámbito de responsabilidad. Aquí hay un hito importante, lo cual dio origen a un paradigma. Por muchos años, todo el mundo nos identificó y nosotros mismos, como los únicos responsables de la seguridad, y aún cuando la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública expresamente lo señala, aún existen quienes nos responsabilizan íntegramente del comportamiento de la criminalidad en Chile. (Entrevista - Coronel Lagos).

Este cambio de visión hacia la coparticipación y corresponsabilidad, es la respuesta a la multicausalidad de los temas sobre seguridad pública, lo que implica una amplia variedad de actores involucrados, que resuelven en conjunto y en forma cooperativa los problemas. Ejemplos de su aplicación, son los casos relatados en el Observatorio de Buenas Prácticas Policiales (figura N°8).

Carabineros ejerce prácticas cotidianas que van más allá de la labor policial y generan cercanía permanente y reconocimiento de la comunidad, como *“ los rescates, la presencia policial en actos masivos, la participación en el tema de Antuco, cuando se pierde alguien en medio de la cordillera, frente a una inundación son los primeros que llegan a salvar, etc...es una labor muy valorada”* (Entrevista - Lucía Dammert).

Incorporar la innovación en las prácticas policiales cotidianas, es indispensable para lograr mejoras en la gestión e incrementar y fortalecer la cercanía con la comunidad, requisito para el logro de la eficacia de las políticas públicas de seguridad a nivel local.

Capítulo IV CONCLUSIONES

Hallazgos y Lecciones de Política Pública

A partir de la revisión de la experiencia internacional y nacional relativa a políticas públicas pro ética en la función pública; y en particular, del análisis del caso de Carabineros de Chile como institución paradigmática por sus bajas denuncias por violencia policial y altos niveles de confianza ciudadana, se presentan los principales hallazgos y lecciones de política pública en la materia.

4.1. Sobre las Políticas Públicas pro Ética en la Función Pública

La experiencia chilena en políticas públicas pro ética, responde a las exigencias institucionales del contexto democrático, fundamentalmente estableciendo las normas legales que regirán el comportamiento de los funcionarios públicos.

“Básicamente se definió si las normas que teníamos eran las adecuadas. No, entonces se mejoraron, se revisó el Estatuto Administrativo y se aprobó la Ley de Probidad. Era la mirada de un país que después de 17 años de dictadura, no había mirado los temas de ética pública. Creo que no importaba tanto cual era la motivación para cumplir, sino definir un estándar más exigente y mecanismos de fiscalización de esos estándares”(Entrevista - Alejandro Ferreiro).

Hoy, se presenta una realidad institucional nueva, dónde se han sentado las bases normativas requeridas para el ordenamiento de la función pública y una “cultura organizacional” en el sector público que ha experimentado cambios positivos producto de este proceso.

“Ha habido un cambio cultural fuerte, donde los temas como la Transparencia están instalados y antes era inimaginable, el nivel de tolerancia al robo hormiga o a la irregularidad es muy bajo, afortunadamente hay cierta conciencia de la función pública. Este cambio cultural representa una cierta madurez de la democracia hacia estándares más exigentes” (Entrevista - Alejandro Ferreiro).

Por lo tanto, es posible avanzar hacia la reflexión y promoción de los valores fundamentales que motivan la actuación del funcionario público. Las normas establecidas en la materia, han posicionado en el debate público, la preocupación por el control de la corrupción y el rol del ciudadano en la exigencia de transparencia a las instituciones. Sin embargo, estas normas deben traspasarse a las prácticas habituales del sector público y no considerarse como restricciones, sino una oportunidad para fortalecer la ética en la función que se desempeña.

4.1.1. El fomento de la ética en la función pública: una Política de Estado

De la experiencia internacional podemos concluir, que el tema del fomento de la ética en el servicio público, se considera prioritario para el desarrollo de los países. Una vez establecidos los marcos normativos básicos, así como el sistema de control y sanciones administrativas y

judiciales de los actos contra la ética, los países de la Unión Europea han avanzado hacia lo valórico, como *Política de Estado* en muchos de los países miembros.

Para el logro de la integridad de las distintas políticas, normas e instrucciones sobre probidad, corrupción y transparencia en la función pública, así como su proyección y permanencia en el tiempo por sobre las prioridades de cada gobierno, es indispensable que el fomento de la ética en el servicio público sea una Política de Estado.

4.1.2. Secretaría de la Función Pública

En el capítulo I mencionamos algunos avances institucionales a nivel de América Latina, destacándose el caso de México, con la creación de la *Secretaría de la Función Pública*²¹ que en la práctica funciona como un macro ministerio que consolida las diversas áreas de interés para el mejoramiento del servicio público.

En el caso de Chile, éste tipo de iniciativas fueron discutidas por la Comisión Nacional de Ética Pública el año 1994, pero como mencionamos en el punto anterior, el país requería consolidar el ámbito normativo, no priorizándose la creación de un servicio similar al de México.

“Una de las propuestas (de la Comisión de Ética Pública) que nunca se cumplió, era generar una responsabilidad específica en los temas de ética pública en el aparato del Estado, una especie de “Secretaría de la Función Pública” que se dedicara a la capacitación, a la promoción de valores, eso nunca ocurrió. Esta pudo ser la instancia que en forma permanente hubiera dado ese seguimiento a estas prácticas más blandas, de creación de cambio cultural” (Entrevista - Alejandro Ferreiro).

Por lo tanto, se considera pertinente en el caso de Chile la existencia de un “*Ministerio o Secretaría de la Función Pública*” que integre a los diversos organismos y comisiones que abordan la materia y que hoy actúan en forma independiente. La creación de este Ministerio, es un elemento fundamental para lograr la integridad y transversalidad de una Política de Estado.

4.1.3. Otras Medidas

a) *Código de Integridad*: Del análisis de la experiencia de Los Países Bajos, Finlandia y otros de la Unión Europea²², se destaca la creación de estos códigos, que van más allá de la declaración de valores y principios fundamentales de la actuación pública. Más bien son guías prácticas con dilemas éticos concretos y sus posibles soluciones, en el marco de las normas de cada país. Cabe destacar, el *Manual de Probidad y Gestión en la Administración del Estado* del año 2008, que integra en un único documento, de fácil lectura, todas las normas sobre la materia y aporta ejemplos prácticos sobre acciones en la labor pública.

²¹ Anexo N°5 “Estructura Organizacional Secretaría de la Función Pública - México”.

²² Anexo N°4 “Declaración de Valores o Códigos de ética por país”.

b) *Consejero para la Integridad Confidencial (CIC)*: Sobre los métodos y procedimientos para apoyar el cumplimiento de los códigos de integridad, la Unión Europea propone la creación de esta figura al interior de las organizaciones públicas. Se trata de un funcionario que orienta y asesora en forma confidencial a otro, en caso de dudas o dilemas éticos no considerados en las normas o reglamentos.

c) *Liderazgo Ético*: se considera crucial en la aplicación y mantenimiento de la conducta ética en el lugar de trabajo. El Gerente, debe ser un ejemplo a seguir incorporándose la noción de “Liderazgo Ético” en los perfiles de selección de los Altos Directivos Públicos y su fomento al interior de las organizaciones, mediante programas de formación específicos.

“Creo que si se logra generar una cultura de "hacer las cosas bien" en términos de eficiencia, pero también de probidad, lograr hacer sentir a la comunidad nacional que en el sector publico las cosas se hacen bien genera un prestigio institucional que ayuda al reclutamiento, al autoestima, a lo organizacional, al prestigio social y creo que son cosas positivas. (se requiere) cambiar la cultura, que muchas veces tiene que ver con Liderazgo organizacional, con personas carismáticas que empujan los cambios” (Entrevista - Alejandro Ferreiro).

d) *Comisión Nacional para el fomento de valores*: Como mencionamos en el Capítulo I, Costa Rica creó la *Comisión Nacional para el Rescate de Valores* organismo de la sociedad civil que trabaja en conjunto con el *Programa de Formación en Valores* dependiente del Ministerio de Educación Pública. Consideramos pertinente la creación de un organismo de similares características, dependiente del Ministerio de la Función Pública o en la actual Dirección Nacional del Servicio Civil.

“Junto con la definición clara de las normas y mecanismos de fiscalización, se puede ayudar al cumplimiento por la vía de difundir valores y de mostrar porque es bueno que las cosas se hagan de una determinada manera. Pero esto, tiene que ir acompañado de lo primero, porque si no podemos caer en recomendaciones vagas y en el sector publico las cosas tienen que ser claras... tienes que definir un estándar preciso” (Entrevista- Alejandro Ferreiro).

4.2. Sobre el Caso de Carabineros de Chile

Podemos concluir que Carabineros de Chile ha establecido su organización en base a un sistema²³ que fomenta el desempeño ético y desincentiva las prácticas de corrupción.

En términos generales, pretende a partir de la doctrina institucional y la ética, realizar un traspaso valórico e integración de los nuevos miembros a la institución, a través del sistema educacional y la tradición castrense familiar y simbólica. Posteriormente, se realiza un refuerzo doctrinario y el fomento del sentido de pertenencia, mediante el sistema de carrera, la red de apoyo social y la política de retiro. Finalmente, el comportamiento policial refleja la ética de la institución, al enfrentar al funcionario con diversos dilemas éticos y la incorporación de buenas prácticas policiales. Cabe señalar, que se trata de una abstracción de la realidad institucional, intentando simplificar su comprensión para el análisis.

A continuación, se presentan los principales hallazgos y lecciones del caso en estudio, en cada uno de los ámbitos mencionados.

4.2.1. Nociones Éticas en el servicio público

La doctrina institucional de Carabineros de Chile considera nociones éticas sobre lo justo, desde la mirada teleológica de los fines últimos que motivan la acción policial, como el “orden y la seguridad pública”.

Desde la perspectiva del “desarrollo moral” en Kolberg, reconocemos preminencia de una moral preconventional, basada en la obediencia por el cumplimiento efectivo de la sanción. La Institución avanza hacia una moral convencional, buscando concordancia con los valores aprobados por la sociedad. Tal es el caso, de la incorporación de la temática de Derechos Humanos en su doctrina. En este punto, es dónde se enfrentan a importantes desafíos éticos, en el cómo integrar los valores institucionales dados por la tradición con los cambios sociales que modifican ciertas nociones, por ejemplo, el concepto de “familia”.

En relación a los principios de servicio público que rigen a Carabineros: *Oportunidad, Respuesta Apropiable y Trato Amable*, se reconoce su sintonía con los establecidos para toda la Administración Civil del Estado, en la “Ley del Procedimiento Administrativo” (Ley N°19.880, 2003) que exige la celeridad de procedimientos y el trato amable a los ciudadanos.

Tanto el deber como el heroísmo, son considerados por Carabineros como imperativos categóricos, es decir una obligación moral objetiva en términos de Kant, cuyo cumplimiento se basa en la racionalidad y no en lo emocional. El espacio que ofrece la institución para la acción heroica, es de vital importancia frente a los “malestares de la modernidad” en términos de Taylor, ya que aporta un sentido y con él, la cohesión y permanencia de la institución en el tiempo.

²³ Anexo N°6. “Sistema Pro Ética en el Servicio Público – Carabineros de Chile”. Elaboración propia.

Además de la obligación impuesta por el deber, la labor ejercida por los Carabineros contiene un alto nivel de altruismo, marcado por la vocación que genera el ingreso a la institución y su permanencia en ella, hasta el sentido de pertenencia que motiva acciones heroicas. A lo anterior, contribuye la “idea de cuerpo” que genera la institución, el “sentirse parte de un todo mayor” que forma la identidad del Carabinero.

El logro del bien común supone que los intereses particulares deben conjugarse con el interés general, donde el Carabinero como cualquier funcionario público, debe responder desde una ética fundada en nociones como el deber cumplido, el heroísmo, el altruismo y la autenticidad, por sobre una ética utilitarista o un racionalismo instrumental.

Los valores que inspiran a Carabineros, son aplicables como orientación para otras instituciones públicas. Por ello, la función pública debe velar por su transmisión y promoción de, compatibles con los intereses personales, pero en contacto permanente con la realidad de los demás, requisito indispensable para quién se desempeña en el Estado.

4.2.2. Traspaso Valórico e Integración

El sistema educacional de Carabineros, es el que permite transmitir los principios y valores contenidos en la tradición institucional y su doctrina. Es el puente, entre lo valórico y la acción policial y uno de los medios de retención y desarrollo de las personas al interior de la organización, logrando altos niveles de pertenencia.

Carabineros otorga la mayor importancia al rol de los formadores de los futuros policías, priorizando a funcionarios de la misma institución, como elemento que refuerza el traspaso de la memoria institucional. Lo anterior, explica porque no se ha optado por “Escuelas de Policías” externas a la institución.

Se agrega la importancia, por una parte de la tradición policial familiar en la transmisión valórica y por otra, del uso del uniforme de Carabineros como elemento diferenciador, de reconocimiento de la ciudadanía y de identidad con la institución. Por ello la importancia de la precaución en su uso, ya que debido a su gran carga simbólica y asociación con la organización, cualquier conducta indebida mientras se viste, tiene alto impacto en la ciudadanía y los pares.

4.2.3. Refuerzo Doctrinario y Pertenencia

El ingreso a la institución, se basa en un proceso de selección estricto, tanto para el escalafón de Oficiales (mando institucional) como Suboficiales (labores operativas). En ambos casos, se realizan exámenes de preselección y posterior selección. Frente a la demanda de más policías, la institución afirma que no ha flexibilizado los requisitos de ingreso.

Al analizar el sistema disciplinario de Carabineros, podemos mencionar que dada su estructura organizacional jerarquizada, el control interno es eficaz, pero no suficiente. Es necesario complementar los controles de la institución con contrapesos externos. Se destaca el rol que pudiera cumplir una “*Defensoría del Pueblo*” o como en el caso de Estados Unidos, un “*Auditor Policial Independiente*”.

La red de apoyo social de Carabineros, constituye un importante sistema de soporte y reforzamiento del sentido de pertenencia a la institución. Son tales los beneficios sociales, que desincentivan en parte, conductas que violen la ética institucional por el riesgo de perderlos.

La política de retiro por su parte, complementa la red de apoyo social y genera un importante incentivo para el ingreso y permanencia en la institución, con una carrera de 30 años que permite jubilaciones cerca de los 50 años. Sin embargo, debe profundizarse en la regulación de las actividades de los ex funcionarios, a fin de evitar que el antiguo regulador, pase al sector regulado.

4.2.4. Comportamiento Policial

A nivel interno de la organización analizamos dos prácticas de gestión: la regulación de las transferencias desde las municipalidades a las comisarías, cuyo énfasis es la prevención de la captura institucional y corrupción; y la respuesta institucional a las demandas de más policías en las calles.

Carabineros se enfrenta constantemente a la demanda de la comunidad de disponer de una mayor cantidad de policías en las calles, resultando indispensable incorporar prácticas de gestión que permitan hacer un uso eficiente de los recursos y responder con eficacia y efectividad a las necesidades en temas de seguridad. Lo anterior, implica también un esfuerzo de focalización de la actual dotación de Carabineros, ya que además se requiere su presencia en toda clase de eventos públicos.

A nivel externo a la organización, analizamos la estrategia de cercanía a la comunidad, que se traduce en prácticas como el despliegue de funcionarios en todo el territorio nacional y la creación del “Observatorio de Buenas Prácticas Policiales”.

Este cambio de visión hacia la coparticipación y corresponsabilidad, es la respuesta a la multicausalidad de los temas sobre seguridad pública, lo que implica una amplia variedad de actores involucrados, que resuelven en conjunto y en forma cooperativa los problemas.

Incorporar la innovación en las prácticas policiales cotidianas, es indispensable para lograr mejoras en la gestión e incrementar y fortalecer la cercanía con la comunidad, requisito para el logro de la eficacia de las políticas públicas de seguridad a nivel local.

4.3. Conclusión General a Hipótesis de Investigación

La hipótesis principal que orientó este estudio se resume en:

“La formación valórica y su refuerzo organizacional, son fundamentales para lograr una función pública con altos estándares éticos”

En términos generales, la hipótesis de investigación se comprueba, dados los hallazgos y lecciones de política pública concluidos.

El fomento de la ética en el servicio público es prioritario para el desarrollo de los países. Una vez establecidos los marcos normativos básicos, así como el sistema de control y sanciones administrativas y judiciales de los actos contra la ética, los países han de avanzar hacia lo valórico, como *Política de Estado*. Éste es el desafío de la función pública chilena.

Los valores que inspiran a Carabineros de Chile y sus mecanismos organizacionales pro ética, son aplicables como orientación para otras instituciones públicas.

Bibliografía

1. Álvarez, Gonzalo y Fuentes, Claudio. (2005). *Denuncias por actos de violencia policial en Chile 1990 – 2004*. Chile: FLACSO.
2. Brinks, Daniel M. (2008). *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*. United States: Cambridge University Press.
3. Candina, Azun. (2005). *Carabineros de Chile: una mirada histórica a la identidad institucional*. En: *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*. México: Siglo XXI Eds.
4. Carabineros de Chile. (1927). *Revista de Carabineros N°1*. Chile: Departamento de Comunicaciones Carabineros de Chile.
5. Carabineros de Chile. (1998). *Estatuto del personal de Carabineros de Chile*. Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
6. Carabineros de Chile. (2000). *Reglamento de disciplina de Carabineros de Chile N° 11*. Chile: Consejo Asesor Superior Depto. CAS I Carabineros de Chile.
7. Cifuentes, Fabiola y Mora, Carolina. (2007). *Liderazgo Ético: el desafío de la Alta Dirección Pública. Tesina Postítulo: Desarrollo de Habilidades Directivas*. Chile: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.
8. European Union. (2004). *Main features of an Ethics Framework for the Public Sector. As proposed by the Dutch Presidency*. Nederland: 43rd Meeting of Directors General of Public Administration of the European Union in Maastricht.
9. Frühling, Hugo. (1998). *Carabineros y consolidación democrática en Chile*. Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
10. Gobierno de Chile. (1994). *Informe de la sobre la Probidad Pública y la Prevención de la corrupción*. Chile: Comisión Nacional de Ética Pública.
11. Gobierno de Chile. (2006a). *Agenda de Probidad, Transparencia, Eficiencia y Modernización del Estado*. Chile: Ministerio Secretaria General de la Presidencia.
12. Gobierno de Chile. (2006b). *Reforma del Estado en Chile 2000 – 2006*. Chile: Ministerio Secretaria General de la Presidencia.
13. Gobierno de Chile. (2008). *Manual de Probidad y Gestión en la Administración del Estado*. Chile: Ministerio Secretaria General de la Presidencia.
14. Gordon Valcárcel, Eduardo G. (2009a). *Discurso General Director de Carabineros en el 82° aniversario institucional*. Chile: Carabineros de Chile.
15. Gordon Valcárcel, Eduardo G. (2009b). *El liderazgo valórico: La doctrina institucional puesta en acción*. Chile: Carabineros de Chile.
16. Guerrero – Daley, Teresa. (2003). *Auditoría Policial: observación civil de la imposición de la ley*. México: Instituto para la Seguridad y Democracia Insyde.
17. Ibáñez, Sergio (2007). *Curso Introducción a las Ciencias Sociales*. Chile: Apuntes de clase. Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.
18. Nino, Carlos S. (1999). *Introducción al análisis del derecho*. España: Editorial Ariel.
19. Naishtat, Francisco. (2002). *La acción y política: perspectivas filosóficas*. España: Editorial Gedisa.
20. Nagel, Thomas. (2004). *La posibilidad del altruismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

21. Maldonado Prieto, Carlos. (1996). *Militarización de la Policía: una tendencia histórica chilena*. En *Orden público en el Chile del siglo XX: Trayectoria de una policía militarizada*, Waldmann, Peter (editor). Argentina: CIEDLA-Buenos Aires.
22. Martínez, F., Mohor, A. y Tocornal, X. (2008). *Hacia una concepción de la responsabilidad policial*. En *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. Frühling, Hugo y López, Ernesto. (Eds.). México: Instituto para la Seguridad y la Democracia.
23. Ministerio de Defensa Nacional. (2005). *Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile N° 18.961*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
24. Moe, Terry. (1998). *La teoría positivista de la Burocracia Pública*. En: *La Nueva Economía Política – Racionalidad e Instituciones*. Tommasi, Mariano y Saiegh, Sebastián. Argentina: Editorial Eudeba.
25. Moilanen, Timo y Salminen, Ari. (2006). *Comparative Study on the Public service Ethics of the EU Member States. A report from the Human Resources Working Group – European Public Administration Network EUPAN*. Finland: University of Helsinki and University of Vaasa.
26. Morales Mondaca, Mario. (1971). *Administración Policial, principios de autoridad y responsabilidad en Carabineros de Chile*. Chile: Universidad de Chile.
27. Oñate García, Horacio. (1998). *Ética y moral en el mundo de hoy*. Chile: Editorial Mar del Plata.
28. Orellana, Patricio. (2007). *Crisis de la ética pública en Chile*. En www.probidadenchile.cl
29. Peña, Carlos. (1998). *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*. Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
30. Ramírez, Álvaro (2001). *Reforma del Estado, Modernización de la Gestión Pública y Construcción de Capital Social*. Argentina: VI Congreso Internacional del CLAD.
31. Roccatti, Mireille. (2001). *El Ombudsman: su impacto en los países latinoamericanos*. México: Revista Digital Razón y Palabra www.razonypalabra.org.mx
32. Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo. (2007). *Primero la Gente: una mirada desde la ética del desarrollo*. España: Ediciones Deusto.
33. Subsecretaría de Carabineros (2008). “Buenas Prácticas Policiales: Iniciativas Innovadoras en Carabineros de Chile”. Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
34. Taylor, Charles. (1994). *La ética de la autenticidad* España: Editorial Paidós Ibérica.
35. Ureña Cortés, Nubia. (2001) *La corrupción en la Policía. Modalidades, Causas y Control*. En *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y Reforma Policial en América del Sur*. Frühling, Hugo y Candina, Azun. (Eds). Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
36. Varenik, Robert. (2008). *Supervisión Externa*. En *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. Frühling, Hugo y López, Ernesto. (Eds.). México: Instituto para la Seguridad y la Democracia.
37. Weber, Max (1944). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
38. Zúñiga, Liza y Arias, Patricia. (2008). *Control, disciplina y responsabilidad policial Desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina* Chile: FLACSO.

Sitios web visitados

1. Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl
2. Carabineros de Chile, www.carabineros.cl
3. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana – Universidad de Chile, www.cesc.uchile.cl
4. Comunidad de Policías de América AMERIPOL, www.comunidadameripol.org
5. Corporación Latinobarómetro, www.latinobarometro.org
6. Diario El Mercurio On Line, www.emol.cl
7. División de Seguridad Pública – Ministerio del Interior, www.seguridadciudadana.gob.cl
8. European Public Administration Network, www.eupan.eu
9. Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales FLACSO, www.flacso.cl
10. Subsecretaría de Carabineros – Ministerio de Defensa, www.subsecar.cl

Anexos

Anexo N°1 “Dimensiones de investigación y preguntas guía de Entrevistas en Profundidad”

Dimensión	Subdimensiones de Análisis	Preguntas Guía de Entrevistas en Profundidad
Normativa - Doctrinaria	Adaptabilidad al contexto democratic	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hay reconocimiento histórico de esta policía que la hace distinta a otras de América Latina, desde sus inicios ¿usted comparte esa visión o la policía tuvo un cambio radical a partir de los 90 que explicaría su cercanía con la ciudadanía? ▪ De la Ley Orgánica del año 1927, hoy existe un carácter distinto de la institución ¿esto ha facilitado o no sus funciones? ▪ ¿La visión de la institución corresponde a una demanda de la ciudadanía o es una visión que se construyó por necesidades propias, internas de la institución?
	Carácter Militar versus Lo Policial en la Institución	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Usted cree que Carabineros es más una institución policial o una institución militar? Al considerar que se denominan una “Policía con formación militar”¿Qué es lo que los diferencia como Policía? ▪ ¿Influye en la pertenencia la historia familiar de los Carabineros? ¿Los hijos que ingresan? ¿La tradición? ▪ ¿El traspaso de los valores de la institución a la vida cotidiana del Carabinero? ¿Cómo lo asume la institución? ▪ ¿La importancia de los ritos, los símbolos y las ceremonias...es parte de la tradición castrense?
Singularidad del Caso de Carabineros	Encuestas de Percepción de Confianza Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Qué opinión le merecen las encuestas de percepción sobre Carabineros? ▪ La percepción ciudadana de confianza, ¿es una respuesta a los cambios internos de Carabineros o es más bien un esfuerzo directo de imagen comunicacional? ▪ La actual visión e imagen de Carabineros ¿Fue un esfuerzo organizacional desde los inicios de la institución o se trata de una construcción posterior? ▪ La formación castrense que inspira su doctrina, ¿sería un elemento diferenciador de

		<p>otras policías y que explicaría los niveles de percepción ciudadana? O ¿Se trata de una respuesta cultural en Chile que acepta instituciones más autoritarias?</p>
	Denuncias por Violencia Policial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Observando las cifras sobre denuncias de violencia policial en Chile son menores a nivel comparativo con el resto de América Latina. ¿esto se debe a un tema cultural de no denunciar, de no seguir juicios o es una realidad de baja violencia policial?
Organizacional	Estructura Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cómo se explica el éxito de este modelo de gestión con instrucción militarizada y estructura jerárquica (a lo Weber) frente a los requerimientos de modernización que exigen un Estado más horizontal y flexible? ▪ La estructura jerarquizada ¿Considera que ella ha sido un factor clave en los indicadores de baja corrupción de esta policía en relación a otras de América Latina?
	Dependencia del Ministerio de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Considerando su rasgo de “Apolíticos y no deliberantes”, el traspaso al Ministerio del Interior o al encargado de Seguridad, ¿sería un beneficio para la institución o un riesgo de politización? ▪ La Constitución establece que Carabineros debe depender del Ministerio encargado de la Seguridad ¿Qué opina de este cambio de dependencia desde el Ministerio de Defensa?
	Carrera Funcionaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A partir de su experiencia con otras policías ¿Qué importancia le atribuye a la carrera funcionaria, los incentivos, la política de retiro y la red de apoyo social de Carabineros? Estos factores ¿Podrían explicar el comportamiento policial?
	Sistema Educativo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Considera el modelo formativo muy distinto al de otras policías de América Latina y podría marcar la diferencia en los niveles de probidad y percepción de la ciudadanía? ▪ ¿La tutoría a diario de los policías, la formación en la calle, hace la diferencia con otras policías? ▪ ¿Cómo se logran traspasar los mismos valores que tiene un aspirante a Oficial durante su formación de 4 años a un joven que egresa de Carabinero en 18 meses? ▪ Sobre las nuevas tendencias en Seguridad Pública ¿cómo se han incorporando en la formación?

	Sistema Disciplinario y Justicia Militar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Frente a actos indebidos que traspasan la vida funcionaria a la personal y otros, como los de corrupción que podría cometer un Carabinero ¿es la estricta disciplina la que marca la diferencia en relación con otras policías? ▪ Sobre el sistema disciplinario de Carabineros ¿cuál es su opinión sobre la permanencia de Carabineros en la justicia militar? ¿Es un beneficio como institución o un obstáculo en su gestión?
	Relación con la Policía de Investigaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cuál es su opinión sobre la relación de Carabineros con la Policía de Investigaciones posterior a la reforma procesal penal y las atribuciones investigativas? ▪ Profundizando en el aspecto investigativo ¿Cómo ve Ud. la relación entre Carabineros y la Policía de Investigaciones? ¿Existe una dualidad de funciones o encuentro?
Dilema Éticos	Dilemas éticos (uso de la fuerza, altruismo, límites vida funcionaria, otros)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los Carabineros se enfrentan a múltiples dilemas éticos ¿Cómo se preparan para enfrentarlos? ▪ ¿Inciden los sueldos en cómo se comportan los Carabineros? ▪ El Carabinero es funcionario las 24 horas y cualquier acción incorrecta ya sea personal o policial, es muy castigada en lo social e institucional ¿esto se da en otras policías? ▪ ¿Cuál es su opinión sobre la actuación de Carabineros en los últimos meses, frente al conflicto en la Araucanía u otras manifestaciones sociales?
Prácticas Pro Ética en Carabineros de Chile	En la Organización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Qué ocurre con la incorporación de los civiles en temas de administración? ▪ ¿Qué mejoras se han dado en la gestión de Carabineros a favor de la probidad? ▪ Ustedes mencionan en la planificación déficit histórico de policías. ¿La tecnología sería un apoyo?
	En la Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Considera que medidas como el Plan Cuadrante y la cercanía de la policía con la comunidad han influido en la percepción de la ciudadanía sobre Carabineros?

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ La incorporación de la visión donde “el carabinero más que hablar a la gente, converse con la gente”, ¿responde a una demanda ciudadana o aun modelo - paradigma policial? ▪ ¿Cómo se incorporan los principios de coparticipación y corresponsabilidad en las prácticas policiales? ▪ ¿Hay énfasis en la cercanía de la comunidad local más que una mirada nacional?. ▪ Alcances del “Programa de Buenas Prácticas Policiales”.
Ética y Políticas Públicas	Lecciones de Política Pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Qué elementos podrían replicarse entonces de Carabineros en otro servicio de la administración civil, en pro de mayores niveles de probidad? ▪ El fomento de la vocación de servicio público y el reclutamiento y mantención de las mejores personas en el Estado, a su juicio ¿debería ser una política de Estado? ▪ ¿A través de qué medios se debe motivar el comportamiento ético de los funcionarios públicos? Más allá de los PMG, incentivos económicos al desempeño, entre otros. ▪ ¿Por qué el tema cultural y valórico no tuvo el mismo énfasis que las políticas basadas en incentivos económicos versus metas?

Anexo N°2 “Mapa de Informantes Clave – Entrevistados”

Ámbito Académico

- Correa Fontecilla, Jorge.
Académico Universidad Diego Portales y Escuela de Carabineros.
(Entrevista realizada el 26 de mayo de 2009)
- Dammert, Lucía.
Académica FLACSO.
(Entrevista realizada el 19 de octubre de 2009).
- Frühling, Hugo.
Académico CESC, Universidad de Chile.
(Entrevista realizada el 13 de octubre de 2009)

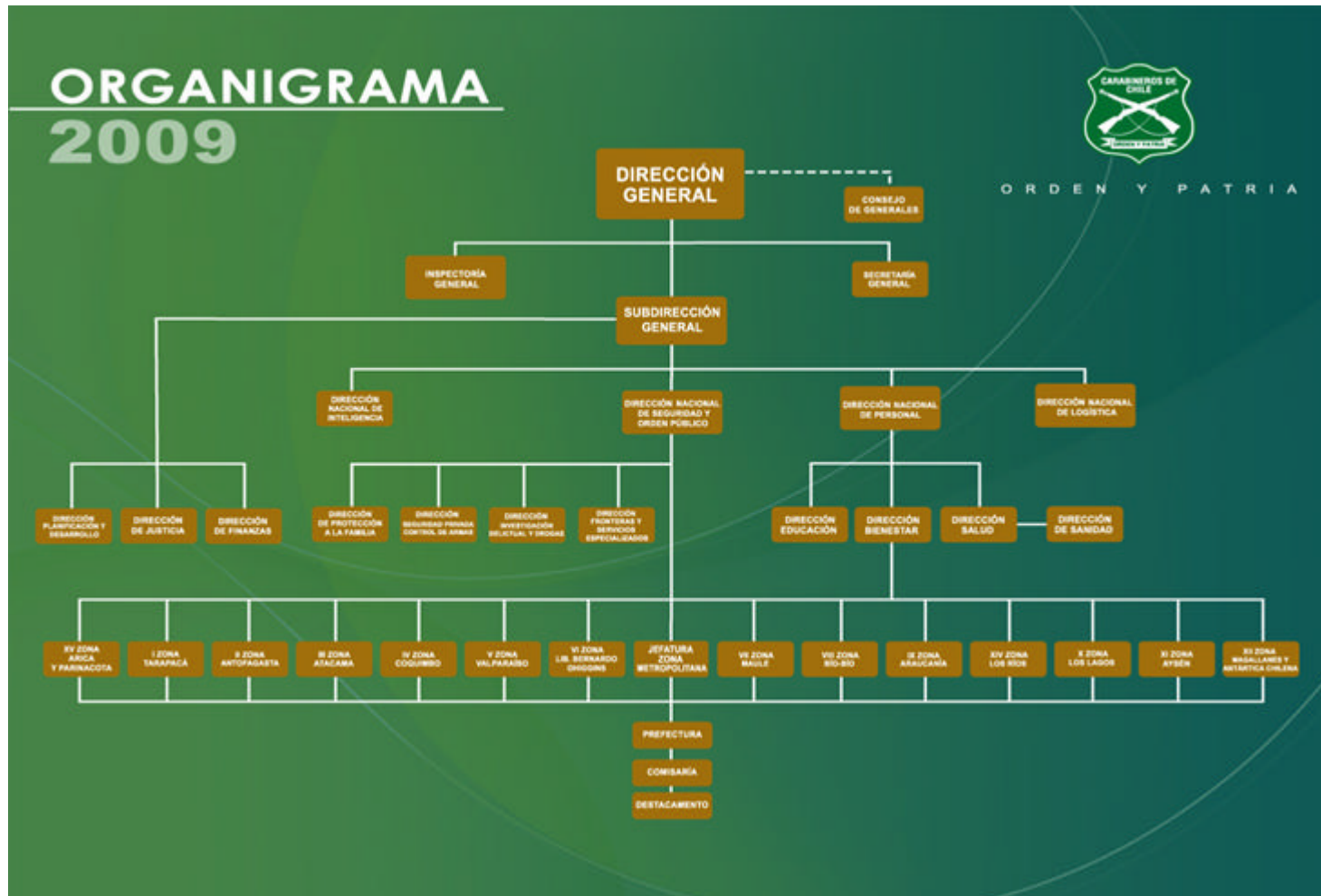
Ámbito Institucional

- General de Carabineros Bocchi, Mario
Director de Educación.
(Entrevista realizada el 16 de octubre de 2009)
- General de Carabineros González, Gerardo.
Director de Planificación.
(Entrevista realizada el 24 de septiembre de 2009).
- Coronel de Carabineros Lagos, Alfredo.
Dirección de Planificación.
(Entrevista realizada el 24 de septiembre de 2009).
- Suboficial de Carabineros Espinoza, Erwin.
(Entrevista realizada el 04 de agosto de 2009).

Ámbito Políticas Públicas

- Blanco, Javiera.
Subsecretaria de Carabineros, Ministerio de Defensa.
(Entrevista realizada el 10 de septiembre de 2009).
- Ferreiro, Alejandro.
Ex – Secretario Ejecutivo Comisión de Ética Pública.
Miembro del Consejo para la Transparencia.
(Entrevista realizada el 11 de noviembre de 2009).

Anexo N°3: “Estructura Organizacional – Carabineros de Chile”.



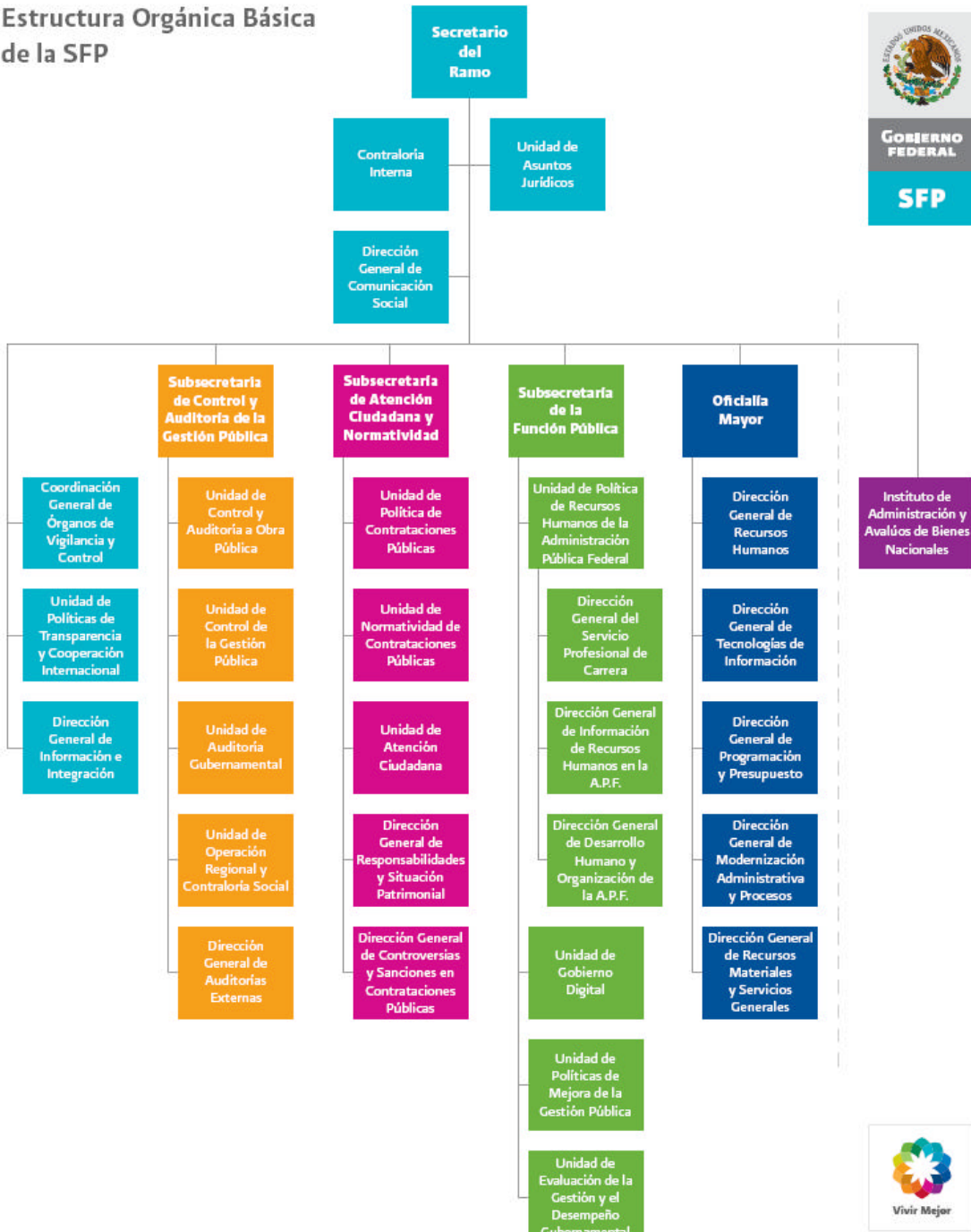
Anexo N°4 “Declaraciones de valores o Códigos de Ética por país”

Austria	Mission Statement for Federal Service (1 page)
Belgium	Code of Conduct (to be written at the end of 2006)
Cyprus	An Integral Code of Ethics is under preparation
Czech	Code of Ethics of Public Administration Employees. Government Resolution No. 270, 21.3.2001 (3 pages)
Denmark	A code of ethics for the entire public sector – including central, regional and local administration – is being drafted (Other existing codes: Danida Code of Conduct is for persons related to foreign services within the Ministry of Foreign Affairs, 32 pages)
Estonia	Public Service Code of Ethics (1 page)
Finland	Values in the Daily Job - Civil Servant's Ethics. A Handbook for the State Administration (26 pages)
France	Charte Marianne (2 pages)
Germany	Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption (including Anti-Corruption Code of Conduct, 3 pages, and a handbook, 100 pages)
Greece	Guide for Good Administrative Behaviour (34 pages)
Hungary	A code of conduct will be developed in the future
Ireland	The Civil Service Code of Standards and Behaviour (23 pages)
Italy	Code of Conduct for Public Employees (5 pages)
Latvia	Civil Servant Principles of Conduct (2 pages)
Lithuania	A general code of conduct is being drafted (Other existing codes: value declaration called Government Decision on Ethics of Civil Servants, 4 pages)
Luxembourg	A general code of conduct is being drafted
Malta	Code of Ethics for Employees in the Public Sector (20 pages)
Netherlands	The Government's Model Integrity Code of Conduct (28 pages)
Poland	Civil Service Code of Ethics (2 pages)
Portugal	Charter of Ethics (1 page)
Slovakia	A code of ethics is under preparation
Slovenia	Code of Ethics of the Government of the Republic of Slovenia (1 page), Code of Police Ethics (3 pages), Code of Ethics for Customs Office (3 pages)
Spain	Code of Good Governance of the Members of the Government and the Senior Officers of the General State Administration (4 pages)
Sweden	Public Administration in the Service of Democracy – An Action Programme (34 pages)
United Kingdom	Civil Service Code (5 pages)
European Commission	Code of Good Administrative Behaviour (12 pages), Staff Regulations (163 pages)
Bulgaria	Administrative Ethics Standards (1 page), Ethical Code of Civil Servants (4 pages) and Ethical Code for Senior Civil Servants (6 pages)
Romania	Law on Code of Conduct for Civil Servants (11 pages)

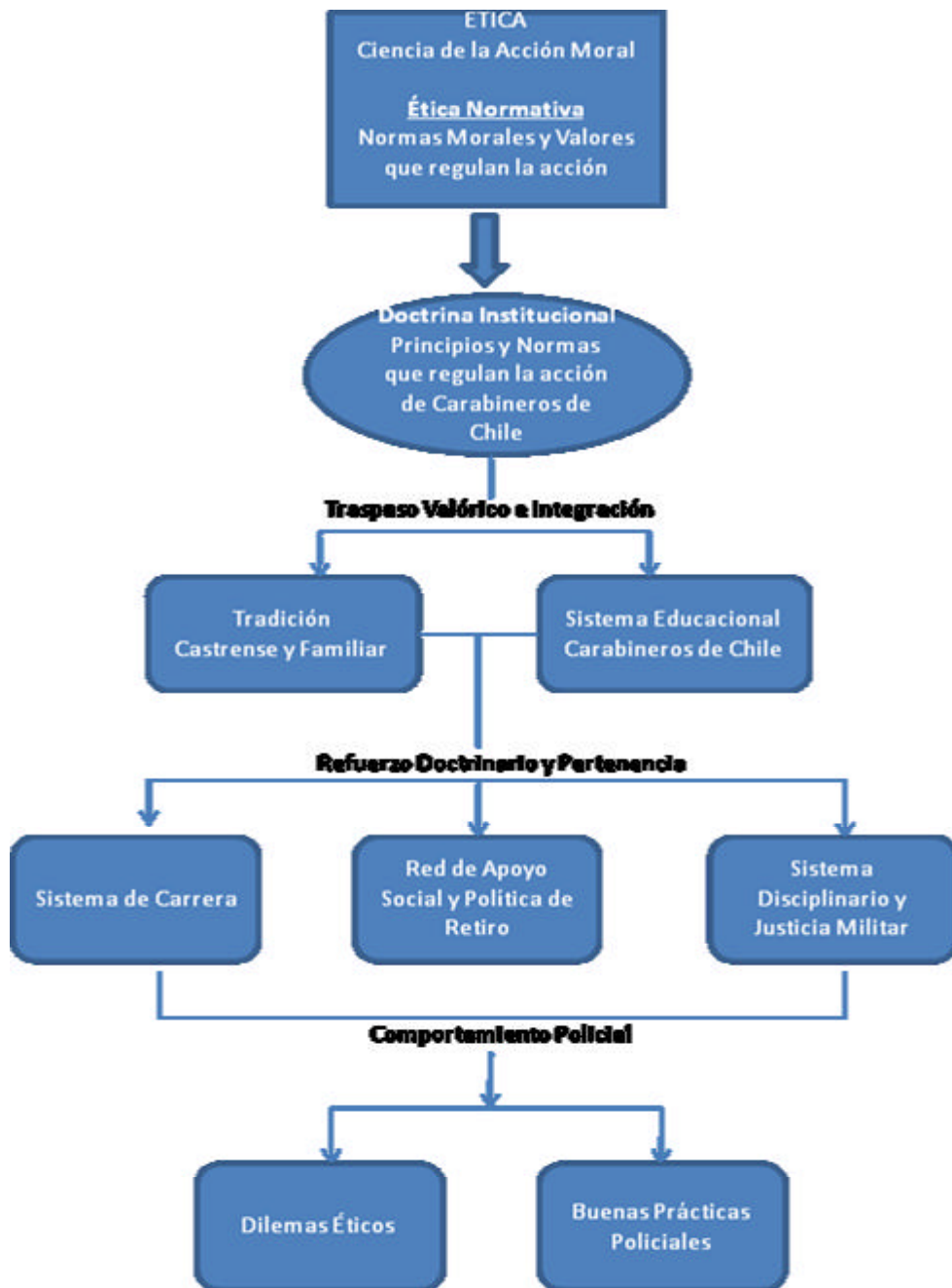
Note: The countries highlighted are currently in the process of preparing or drafting a code of ethics

Anexo N°5 Estructura Organizacional Secretaría de la Función Pública

Estructura Orgánica Básica de la SFP



Anexo N°6 “Sistema Pro Ética en el Servicio Público – Carabineros de Chile”.



*Elaboración Propia.