



**Especialización preferente de las Fuerzas de Orden y
Seguridad: ¿una respuesta al problema de la
especialización policial?**

Proyecto de ley boletín 12.699-07

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumna: Anamaría Silva Mena
Profesor Guía: Aldo González Tissinetti**

Santiago, 7 de enero de 2021



Contenido

1.	Introducción	2
	Antecedentes del Proyecto de Ley.....	2
	Identificación proyecto de ley.....	3
	Pregunta de Investigación	4
	Objetivo general	4
	Metodología a Utilizar para el Análisis.....	4
2.	Motivación de la ley.....	5
	Marco Conceptual	5
	Experiencia Comparada	6
	El Caso Chileno.....	9
	Los esfuerzos previos al PDL.....	9
	La oferta y demanda policial en Chile.....	10
	Orígenes del Proyecto de Ley de Especialización de Funciones Policiales.....	11
3.	Análisis del proyecto de ley	13
	Definiciones estratégicas.....	13
	Lineamientos de Nueva Gerencia Pública	15
	Recursos Humanos y Coordinación Interinstitucional	15
	Aspectos operativos para la implementación	17
4.	Análisis de alternativas y mejoras	18
	Definiciones estratégicas.....	19
	Lineamientos de Nueva Gerencia Pública	19
	Recursos Humanos y Coordinación Interinstitucional	20
	Aspectos operativos para la implementación	21
5.	Conclusiones.....	21
6.	Bibliografía.....	24
7.	ANEXOS.....	28



1. INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley (*en adelante* PDL) que se analiza a continuación tiene su origen en la convocatoria a una Mesa de Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública que hizo el presidente Sebastián Piñera en marzo de 2018. Dicha Mesa -compuesta por políticos, académicos y miembros de la sociedad civil- desarrolló y presentó el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública al presidente en julio de 2018. Dicho acuerdo, presentó 150 medidas para el ámbito de la seguridad ciudadana y justicia. De ese acuerdo se han derivado tres proyectos de ley, el PDL que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en la Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Boletín N° 12.250-25), el PDL que fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado (Boletín N° 12.234-02) y el PDL de Especialización preferente de funciones policiales (Boletín 12.699-07), sobre el que se centra este documento. Para el desarrollo de este último, se convocó a un grupo de trabajo para realizar un diagnóstico respecto a las funciones policiales. Este grupo incluyó a miembros de la sociedad civil, Carabineros, Policía de Investigaciones y Ministerio Público.

El periodo en el que se presenta este proyecto de ley estuvo marcado por un fuerte deterioro de la percepción ciudadana del trabajo policial. Esto se ha visto reflejado en la evaluación que hace la ciudadanía de las instituciones policiales. El Índice Paz Ciudadana 2019 revela un alza significativa de 48,2% a 57,9% en la evaluación de desempeño baja entre los años 2017-2018, así como una disminución sostenida de la evaluación alta de desempeño desde el año 2016. De manera similar, las Encuestas CEP han dado cuenta de una caída sostenida en la confianza que las policías generan en los encuestados, siendo la de Carabineros la más abrupta de todas (Ver Gráfico en Anexos). En noviembre-diciembre de 2016 Carabineros tenía una confianza de 54%, mientras que en abril-mayo de 2017 era de 37% (antes del ingreso del PDL).

En este contexto, los antecedentes respecto a las funciones policiales cobraron un sentido de urgencia y forzaron a una revisión y cuestionamiento a la manera en que se estaba desempeñando la actividad policial en Chile que sentaron las bases de este PDL.

Sin embargo, los hechos ocurridos en octubre de 2019 en adelante dejaron en evidencia problemas adicionales en el desarrollo de las funciones policiales, en especial las de Carabineros. Este contexto promueve posteriormente la constitución de una Comisión de Reforma a Carabineros y el Consejo Asesor de Reforma a Carabineros. La primera lo hizo al alero de la Comisión de Seguridad del Senado y la segunda lo hizo desde el ejecutivo. Ambas presentaron propuestas para un proceso de reforma a la policía uniformada con contenidos similares, que han tenido cierta notoriedad y que se encuentran dando pasos incipientes en su ejecución.

El texto que se presenta a continuación se encuentra dividido en cinco partes. La primera de ellas es la presentación del PDL y los aspectos metodológicos considerados en la realización del análisis. En una segunda parte, se describen aspectos teóricos, tales como la motivación de la ley, sus aspectos conceptuales, la revisión de la experiencia internacional y la experiencia chilena. En una tercera parte, se realiza el análisis desde una perspectiva de su capacidad real de implementación. Luego sigue con un análisis de alternativas y mejoras al PDL, el cual se encuentra enfocado desde una lógica de optimización de recursos humanos y de gestión áreas que deben ser modernizadas de forma paralela a los procesos de especialización de funciones.



Por último, las conclusiones sostienen la importancia del PDL, pero cuya capacidad de generar un cambio real se encuentra dada por una mejora significativa de su propuesta así como de la importancia de enmarcarlo en un proceso integral de reforma a las policías y al sector seguridad.

IDENTIFICACIÓN PROYECTO DE LEY

En junio del año 2019, el gobierno del presidente Sebastián Piñera ingresó al Senado el proyecto de ley denominado Especialización preferente de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Senado, 2020). Las modificaciones que propone este PDL buscan reforzar las orientaciones de cada una de las policías¹, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), hacia sus roles esenciales: prevención del delito a nivel nacional y agente investigativo de los delitos² respectivamente (Gobierno de Chile, 2019).

El PDL tiene dos objetivos principales: en primer lugar, establecer la obligatoriedad de coordinación entre sí de las policías, tanto estratégica como operativamente, de tal forma que ello garantice una cobertura suficiente de los servicios policiales que les corresponden; y, en segundo lugar, establecer que la disposición de los servicios policiales en cada policía considere los respectivos planes estratégicos de desarrollo policial (Gobierno de Chile, 2019).

El PDL también considera objetivos secundarios. En consideración de las funciones auxiliares que las policías cumplen en la investigación de delitos en coordinación con el Ministerio Público (*en adelante* MP), el PDL dispone que el Fiscal Nacional dictará instrucciones generales, las cuales establecerán los criterios y lineamientos para la asignación de diligencias a las policías³. También se busca fortalecer el rol del Consejo Nacional de Seguridad, de tal forma de generar instancias que tiendan a la coordinación de los órganos que lo componen, fomentando la eficacia de las políticas de prevención y persecución del delito. Por último, el PDL incluye en la Ley Orgánica Constitucional (*en adelante* LOC) del MP la obligatoriedad para los Fiscales Jefes de las fiscalías locales procurar el cumplimiento de las instrucciones del Fiscal Nacional (Gobierno de Chile, 2019).

El escenario del que surge el PDL es de un uso ineficiente y descoordinado de los recursos policiales, expresados en la duplicidad de funciones, el impedimento de economías de escala y en la generación de problemas de colaboración interinstitucional. Frente a esto, el mismo proyecto plantea que hay materias, particularmente en lo relativo a la participación de las policías en el proceso penal, que necesitan criterios, lineamientos y reglas de funcionamiento.

De este escenario surgen también objetivos subyacentes a este PDL, como lo son la estandarización y coordinación de los procesos de trabajo de Carabineros y la PDI. Todo esto, considerando que la especialización preferente no puede derivar en el cese de ciertos servicios policiales a la ciudadanía o que estos sean prestados de forma deficiente y de baja calidad (Gobierno de Chile, 2019).

¹ Chile cuenta con dos cuerpos de policía: Carabineros y la Policía de Investigaciones. Carabineros es una policía jerárquica, militarizada y con énfasis en la acción preventiva y en la mantención del orden público, mientras que la Policía de Investigaciones es una policía civil, profesional, investigativa, de apoyo al sistema de persecución penal. Ambas dependen del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

² Especialmente de aquellos delitos que requieran competencias investigativas específicas.

³ Para asegurar el cumplimiento de estas instrucciones, se agrega a las LOC de ambas policías la obligación de su cumplimiento, robustece su obligatoriedad y las consecuencias de su incumplimiento en el Código Procesal Penal.



Para el logro de los objetivos descritos, el proyecto el PDL propone la modificación, entre otros, de la ley N°18.961 (1990) Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile; el decreto ley N°2460, de 1979, del Ministerio de Defensa Nacional, que Dicta Ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile; la ley N°20.502 (2011), que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol; la ley N°19.640 (1999) Orgánica Constitucional del Ministerio Público y el Código Procesal Penal (Gobierno de Chile, 2019).

Pregunta de Investigación

¿Es viable generar un modelo de gestión policial especializado funcionalmente a través del PDL de Especialización de Funciones Policiales?

Objetivo general

Explorar la viabilidad del PDL de Especialización preferente en las funciones policiales para lograr los objetivos definidos para él.

METODOLOGÍA A UTILIZAR PARA EL ANÁLISIS

Para responder a la pregunta de investigación “¿Es viable generar un modelo de gestión policial especializado funcionalmente a través del el PDL de Especialización de Funciones Policiales? se propone una metodología de carácter mixto, en donde se combinan metodologías cuantitativas y cualitativas de investigación, las que permitirán describir el PDL, sus objetivos y analizar su coherencia, viabilidad y posibles implicancias.

Se recurrirá a análisis de documentación de ambas policías y Ministerio Público, experiencia comparada, información secundaria proveniente de registros administrativos de ambas policías y del Ministerio Público y entrevistas semi estructuradas a actores claves en la materia.

La estructura de trabajo utilizada es la siguiente:

1. Definición de funciones preventivas, investigativas y administrativo-judiciales realizadas por ambas policías.

Insumos: Revisión documental

Entrevistas semiestructuradas con actores claves

2. Descripción:

- a. De la dotación de ambas policías junto con otros recursos asociados al cumplimiento de las funciones.

Insumos: Información administrativa

Entrevistas semiestructuradas con actores claves

- b. Objetivos y propósitos del PDL

Insumos: Revisión documental

Entrevistas semiestructuradas con actores claves



3. Análisis

- a. Viabilidad de las propuestas del proyecto de ley

Insumos: Revisión documental

Entrevistas semiestructuradas con actores claves

- b. Posibles resultados o implicancias de la ley

Insumos: Revisión documental

Entrevistas semiestructuradas con actores claves

2. MOTIVACIÓN DE LA LEY

MARCO CONCEPTUAL

Desde la sociología clásica, el Estado ha sido definido como aquella entidad que detenta el monopolio exclusivo del uso de la fuerza (Weber, 2001). Dicho monopolio se ejerce sobre un determinado territorio y se produce a través de un proceso de legitimación que permite que el Estado ejerza dicha fuerza⁴. Las policías corresponden a aquellos cuerpos del Estado que tienen el monopolio del uso legítimo de la fuerza con el objetivo de mantener el orden público y que la ciudadanía se mantenga dentro del marco normativo vigente (Reiner, 2010) (Ericson, 2005), por lo que son un componente central dentro del sistema de justicia.

Sin embargo, el correr del tiempo ha transformado las funciones policiales, complejizándolas y diversificándolas. En un contexto delictivo en rápida evolución, la actuación policial ha debido adaptarse y actualizarse. Por este motivo, la literatura criminológica sostiene que las policías deben estar en permanente modernización, de modo de adecuarse al medio y perfeccionar el trabajo que realizan.

Las instituciones policiales realizan una serie de actividades que dificultan definir las en términos de su fin. Más bien, se espera de ellas que realicen actividades tales como la prevención del delito, entrega de servicios, el mantenimiento del orden público, la investigación criminal, entre otras (Willis, 2019). Esto es lo que se conoce como “policing”, actividad policial o policiamiento.

En esta línea, Arias et al. afirman que todo proceso de modernización policial debe ser entendido dentro de una serie de cambios de mejoramiento continuo de la calidad de los servicios, en términos de profesionalización, permanencia y estabilidad de la institucionalidad civil de la seguridad (2012). El proceso recién descrito debe abordarse desde una perspectiva que incluya, al menos, las siguientes dimensiones: función policial, organización de la institución policial, funciones y trabajo de la institución policial, profesión policial, educación policial y control policial (Arias et al., 2012).

Por su parte, Bayley (2006) sostiene que toda acción policial tiene como acreedor a la ciudadanía en cuanto principal y su respuesta corresponde a la ley, no al gobierno de turno. Estos corresponden a criterios democráticos que consolidan el control (ciudadano) con la

⁴ El Estado dispone de distintos cuerpos que ejercen esa fuerza. En Chile corresponden a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública. Para los fines de este trabajo, se considerará sólo las de Orden y Seguridad Pública.



responsabilidad legal (Mota Prado et al. 2012). De forma concreta, mientras mayor sea el control, logrado a través de transparencia y participación pública, mayor será el compromiso al cumplimiento legal y la responsabilidad dentro de la institución (Cheung, 2005). De esta manera, el PDL de Especialización Preferente de Funciones Policiales se enmarca en un problema de agencia en la búsqueda de minimizar las pérdidas de eficiencia y eficacia que resultan de la asimetría de información y de poder entre estos actores (Laffont & Martimort, 2001)

Desde una perspectiva de política pública, las policías representan un problema de Agencia Pública. Éstas actúan como Agente tecnocrático, encargado por el Estado, representando a la ciudadanía – Principal-, donde el mandato que el Principal entrega al agente es garantizar orden público y seguridad a la ciudadanía. En consecuencia, se crea una relación de agencia y dependencia triangular entre ciudadanía, gobierno y policía, pero con distinto grado de acceso a información y poder. Dentro de los problemas que esto plantea, se encuentra el de la información escondida en múltiples ámbitos. Quizás la más notable de esta asimetría de información se encuentra en Carabineros y su facultad de ampararse en el Código de Justicia Militar para no transparentar información respecto a sus dotaciones o gastos, entre otros, a la autoridad civil que le corresponde, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Contreras, Montero, & Salazar, 2020). Desde la perspectiva de la acción escondida, el Principal, por lo general, no cuenta con recursos suficientes, ni económicos ni cognitivos (racionalidad limitada), para observar plenamente el esfuerzo que el agente hace en el desempeño de sus funciones, sólo ve resultados (Laffont & Martimort, 2001). En el caso de las policías nacionales, este problema se acrecienta por la falta de información que se produce sobre las operaciones de las instituciones y la falta de evaluación al accionar policial, que llevan a que la ciudadanía solo pueda valorar los resultados a través de percepciones de prevención y control del delito, al no contar con mecanismos de control internos y externos.

Una revisión de las funciones policiales, en particular las preventivas e investigativas que impulsan el PDL, muestran que corresponden a funciones con características específicas que definen los perfiles de quienes las desarrollan, la formación que deben recibir, su demanda particular y la distribución territorial que deben tener para cubrir esa demanda. Bayley (2006) sostiene que aquellos policías cuyas funciones son de prevención del delito, desorden y violencia deben conocer elementos amplios de prevención del delito, seguridad ciudadana y justicia, mientras que quienes se dedican a la investigación criminal deben tener un perfil altamente especializado, con conocimientos específicos en investigación criminal. En un contexto de rápida evolución de los patrones delictivos, cultura, estructuras sociales y tecnologías, es esencial avanzar en un sistema que permita a las policías adoptar las mejores prácticas y optimización del uso de los recursos humanos, con el objetivo de prevenir, controlar e investigar eficazmente los delitos. El desarrollo de este sistema debe ser construido en torno a estrategias de asignación de recursos humanos para cada función. Para ello se construyen modelos en base a características del territorio, distribución territorial, características delictivas de la zona, características sociodemográficas, demanda de servicios policiales, volumen de llamados de emergencia, victimización, costo de la instalación de los servicios policiales, etc. (Wilson & Weiss, 2014).

EXPERIENCIA COMPARADA

Es por los motivos señalados anteriormente, que Arias et al. (2012) sostienen que las policías debiesen aspirar a procesos de permanente reforma que les permitan adecuarse al medio y



perfeccionar su operación. En este sentido, las reformas suelen centrarse en dos características: estructura y funciones. La primera de ellas corresponde a la definición de las instituciones policiales como un cuerpo organizado en torno a prácticas y códigos y con algún grado de especialización para en la realización de sus funciones, mientras que la segunda tiene una definición más amplia que incluye, como mínimo, la vigilancia del cumplimiento de la ley a través de la prevención y control del delito. Analizar estos procesos de reformas, permiten entender el contexto en el que se realiza cualquier cambio en las instituciones policiales. El análisis de caso da cuenta de los facilitadores y obstaculizadores en la gestión del cambio institucional de las policías. Para analizar estos elementos, a continuación, se presentan dos casos de reformas a instituciones policiales: Policía de Irlanda y la Policía Nacional de Colombia.

A propósito del proceso de reforma policial en Irlanda del Norte, Ellison (2007) sostiene que las reformas de las estructuras de policiamiento público en particular, y de democratización de las instituciones de gobernanza en general, son componentes esenciales de los esfuerzos de construcción de paz en sociedades postautoritarias y transicionales. Dichos procesos deben ser, siempre, parte de un programa más amplio de resolución de conflictos y establecer estructuras de actividad policial pública que no sean solo culturalmente apropiadas, sino que también democráticas y respetuosas de los DDHH fundamentales. El autor afirma que *“la voluntad de ajustarse a los principios de la policía democrática en los estados postautoritarios y de transición es importante como un fin en sí mismo: prevenir abusos contra los DDHH, proporcionar un nivel mínimo de seguridad ciudadana, etc., sino también porque una actuación policial justa y eficaz contribuye a las bases mismas del orden político del que tan a menudo dependen las libertades democrática”* (Ellison, 2007, págs. 243-244). De esta forma, para el proceso norirlandés fue clave el reconocimiento que la policía y la justicia eran elementos centrales a la dinámica del conflicto, por lo que eran parte tanto del problema como de la solución. Después de la creación en 1999 de la Independent Commission on Policing (ICP) para generar un diagnóstico de los problemas policiales del país, se plantearon 175 propuestas en 19 áreas temáticas, que debían responder a cinco elementos claves para alcanzar un cuerpo policial legitimado ante la sociedad:

1. ¿Fomenta una actividad policial eficiente y efectiva?
2. ¿Entregará actividad policial justa e imparcial, libre de control partidista?
3. ¿Provee rendición de cuentas y responsabilización tanto a la ley como a la comunidad?
4. ¿Hará a la policía más representativa de la sociedad a la que sirve?
5. ¿Protege y reivindica los DDHH y la dignidad de todos? (Ellison, 2007).

De esta manera, Irlanda del Norte buscó dar respuesta a dos corrientes de reformas. Por una parte, una que buscaba el fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas y responsabilización, formación, reclutamiento, cambio cultural, cambios administrativos, organizacionales y procesales. Por otra parte, hubo un proceso de “multilateralización de la policía”⁵, donde se cambia del énfasis en la policía hacia la actividad policial.

Sin embargo, aun cuando existe la voluntad de emprender estos procesos, no todos son exitosos. Por el contrario, suelen fallar (Skogan, 2008). Un buen ejemplo de ello son las dos experiencias

⁵ Este concepto hace referencia a la reestructuración de la actividad policial a partir del desarrollo de nuevos grupos de instigadores y de proveedores de seguridad (por ejemplo, la seguridad privada) (Bayle & Shearing, 2001)



recientes de reforma a la policía colombiana: el proceso de reforma institucional realizado por el gobierno de Gaviria en el año 1993 y; la constitución de la Misión Especial para la Policía por parte del gobierno de Uribe en el 2003. Son dos procesos distintos, aunque con orígenes y resultados similares: escándalos de corrupción policial asociados narcotráfico y una mala imagen generalizada, y procesos de contrarreformas.

De acuerdo con Casas Dupuy (sf), el proceso iniciado en 1993 involucró activamente a la sociedad civil y la clase política. Estas propuestas realizadas en este periodo quedaron reflejadas en una serie de Leyes y Decretos emitidos por el gobierno para desarrollar un importante sistema de control y participación ciudadana en los asuntos de policía, y promover el acercamiento de ésta a las autoridades civiles locales. No obstante, estas reformas tuvieron una aceptación baja al interior de la Policía desde el inicio de su implementación. Por este motivo, apenas hubo la oportunidad (dada la coyuntura política de 95-98), la Policía Nacional Colombiana (PNC) inició el Programa de Transformación Cultural, que constituía su propio proceso de reforma. Este programa tuvo dos efectos. Por una parte, sirvió de marco para que la PNC adelantara un proceso de depuración considerable, al mismo tiempo que reversaba las iniciativas más importantes de la reforma de 1993.

En tanto, el de 2003 no involucró activamente ni a la ciudadanía ni a la clase política, sino que tuvo una Misión Especial compuesta por cuatro “expertos” que trabajaron a puertas cerradas y al final realizaron una serie de recomendaciones al Gobierno Nacional. El Gobierno no acogió la totalidad de las recomendaciones, en especial las que generaban mayor resistencia al interior de la Policía. Optó en cambio por desarrollar con la PNC un Plan de Mejoramiento basado en las recomendaciones de la Misión, que desconoció las recomendaciones que buscaban fortalecer el enfoque de seguridad ciudadana ya que no encajaban dentro de la Política de Seguridad Democrática⁶ (Casas Dupuy).

De manera más reciente, Colombia ha implementado en 2010 el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) como parte de la actividad policial. Este consiste en un programa de vigilancia policial implementado en las ocho ciudades más grandes del país⁷ a partir del año 2010 (Mejía, Ortega, & García, 2013). Sin embargo, este no corresponde a una modernización o reforma propiamente tal, sino a un cambio en las estrategias operacionales y de actividad policial que se ha presentado como un gran cambio en la policía en general.

El caso colombiano presenta un ejemplo particular que da cuenta de una realidad en la región. Las instituciones policiales latinoamericanas se han caracterizado por presentar problemas asociados a falta de recursos humanos, tecnológicos y financieros, bajos niveles de profesionalización, capacidades de investigación muy limitadas, altos niveles de centralización, una sobrecarga de funciones, funciones administrativas y superposición de funciones, entre otros aspectos relevantes, que les impiden desempeñarse de manera eficaz y eficiente (Arias et al., 2012).

Sin embargo, Arias et al. (2012) sostienen que, en América Latina, desde el retorno a la democracia o el fin de los conflictos armados internos, los gobiernos han evitado procesos

⁶ Este concepto ha sido criticado dentro de la literatura especializada porque asimila la función policial a una fuerza militar.

⁷ Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Pereira and Cúcuta.



integrales y de largo plazo de reforma policial, principalmente, por tres motivos. El primero de ellos es que, aún con sus deficiencias, la policía, en su organización y despliegue de labores, es una herramienta institucional políticamente útil para gobernar. En segundo lugar, la policía es un instrumento de descriminalización e impunidad fáctica, siendo capaz de omitir de sus actividades un amplio espectro de delitos, como los de cuello y corbata o de corrupción. Por último, la policía es eficiente en el control del delito mediante su regulación ilegal. Esto es particularmente importante frente a la existencia de mercados ilegales.

Es en este marco que se desarrolla el PDL. No obstante hay aprendizajes de los procesos de reforma para la especialización de funciones, las experiencias internacionales muestran que las policías deben estar en constante reforma, buscar la eficiencia y efectividad, integrar a los cuerpos policiales como actores activos de la reforma, fortalecer la profesionalización policial, resolver la sobrecarga y duplicidad de funciones, entre otros.

EL CASO CHILENO

Los esfuerzos previos al PDL

Desde comienzos de la década del 90, tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones han buscado implementar medidas orientadas a la modernización y mejora de la calidad de su servicio, enfocándose principalmente en aumentar sus dotaciones, sumando actualmente cerca de 70 mil funcionarios policiales (Fundación Paz Ciudadana, 2020).

La PDI, desde los años noventa, ha llevado a cabo un proceso de modernización -conocido como Plan Minerva- con el objetivo de fomentar el acercamiento entre la institución y la comunidad, mejorar las relaciones con actores sociales y gubernamentales, implementar buenas prácticas de policiamiento, orientar al funcionario policial hacia el servicio público, e instalar medidas de responsabilización policial.

Por su parte, los esfuerzos de Carabineros en los últimos 20 años se han orientado a desarrollar cercanía con la comunidad, gestión del trabajo policial en base a información y responsabilización. Una de sus principales iniciativas en esta línea, se inició el año 2001 a través de la implementación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva en todas las comunas del Gran Santiago, “una estrategia policial de vigilancia por sectores territoriales denominados “Cuadrantes”, que están bajo el control policial de la Unidad Operativa de Carabineros. Su sentido general es obtener mayor eficacia y eficiencia en el accionar policial acentuando una relación más directa y efectiva entre el Carabinero y los habitantes de cada “Cuadrante”, de manera que aquel y éstos se conozcan y trabajen coordinadamente” (DIPRES, 2014). Otro punto llamativo fue la instalación del Sistema Táctico de Análisis Delictual (STAD), implementado en base al modelo COMPSTAT⁸ (Compare Statistics, en inglés), con el objetivo de “entregar los medios para que las estrategias policiales sean más efectivas, dirigir los recursos hacia donde se necesitan, motivar y dirigir a Carabineros para que tome todos los pasos posibles para disminuir los delitos, compartir buenas prácticas entre las distintas unidades y generar y potenciar liderazgos positivos en la organización (CESC, 2014, pág. 4). Este sistema fue reemplazado a los cuatro años por la Plataforma de Análisis Criminal Integrado de Carabineros (PACIC), modelo que añadió nuevos indicadores para el análisis criminal, así como el monitoreo a nivel de subcomisaría, tenencias y retenes, aspectos que buscaban fomentar la gestión local de

⁸ Sistema usado por la Policía de Nueva York.



la seguridad ciudadana. A su vez, éste fue reemplazado por el Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) en 2018.

Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, las policías chilenas, particularmente Carabineros, se han visto públicamente cuestionadas en los aspectos mencionados por Arias et al., desde hechos como el fraude al fisco por CLP 28.000 millones (24Horas, 2019); Caso Huracán; y el asesinato de Camilo Catrillanca. Como mecanismo para enfrentar estos casos, entre otros hechos, se propuso el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (ANSP) de julio de 2018 y los posteriores proyectos de ley que se derivaron de éste -entre ellos, el proyecto de ley de especialización de funciones policiales-.

La oferta y demanda policial en Chile

Desde una perspectiva de la asignación de recursos humanos y sus funciones, -tema esencial del PDL-, Carabineros presenta públicamente tres metodologías de cálculo de asignación de recursos. La primera de ellas es para el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Esta es denominada como “unidad de vigilancia equivalente” (más conocida como UVE). La UVE permite calcular la oferta⁹ de dichos medios en relación con la población de un determinado cuadrante y la distribución territorial per cápita demandada¹⁰ para ciertos estándares de vigilancia policial (Carabineros de Chile, 2018).

Luego está la “Metodología para Determinar el Nivel Crítico de Vigilancia de un Cuartel Policial”. Esta metodología también usa el cálculo de las UVE y establece el tipo de servicios de vigilancia que Carabineros debiese entregar. El objetivo de esta metodología es la presentación de una primera aproximación del cálculo de la demanda de servicios de vigilancia policial que un determinado territorio requiere (Carabineros de Chile, 2018). Considerando que en el cálculo inicial de las UVE ya hay un cálculo de la oferta de vigilancia policial, esta metodología permite calcular la brecha existente entre la demanda y la oferta por seguridad de un territorio en particular.

Por último, Carabineros presenta la “Metodología para la Optimización del Despliegue Operativo”, que permite un análisis de las posibilidades de optimizar los servicios de vigilancia policial a partir de la reorganización de las unidades policiales existentes en un territorio en particular.

En tanto, la PDI también cuenta con una metodología general de estimación de demanda y oferta de servicios policiales¹¹ (División de Evaluación Social de Inversiones, MDS, 2013). La metodología general de la PDI busca, por medio de la identificación de las principales variables asociadas a la demanda de servicios policiales (también llamados inductores de demanda, id), la dotación necesaria para brindar dichos servicios. Es una metodología aplicable a todas las Jefaturas Nacionales y las BICRIM, aunque se ajusta a las realidades específicas de cada Jefatura. Al mismo tiempo, existe un cálculo de estimación de dotación de oficiales policiales requeridos

⁹ Contempla los siguientes elementos: recursos que cumplen servicios en la población; respaldo de vehículos policiales; coeficiente de dotación; método de cálculo que se utiliza para valorizar el aporte que realizan los cuarteles policiales al sistema de vigilancia en términos de UVEs. No se presentan las fórmulas de cálculo para esto.

¹⁰ Contempla los siguientes factores: prevención, fiscalización; procedimientos; órdenes judiciales; y servicios extraordinarios. No se presentan las fórmulas de cálculo para esto.

¹¹ Se entienden por servicios policiales de la PDI: i) Servicios del Ámbito Investigativo, ii) Servicios Auxiliares del Ámbito Procesal Penal; iii) Servicios de Prevención de Delitos; iv) Servicios de Control Migratorio y v) Servicios Propios de la Unidad Policial.



para responder a la demanda de servicios policiales definidos previamente en cada unidad policial (esta no incluye a los funcionarios de apoyo).

La metodología que se propone para la estimación de la dotación de oficiales policiales (OP) que se requiere para prestar los diversos servicios que entrega una unidad policial no incluye el cálculo de la dotación de los funcionarios de apoyo. La metodología requiere definir para cada inductor de demanda (id) las horas hombres de la unidad policial que toma la realización del servicio. Con ese cálculo y el de la demanda actual y proyectada, se determina la dotación requerida para id. Se presenta de la siguiente forma:

$$\text{Tasa anual de variación promedio } id_i = (id_{i,año t} | id_{i,año t-n})^{1/n} - 1$$

Donde:

$id_{i,año t}$: número de casos del id tipo “i” en el año “t”

$id_{i,año t-n}$: número de casos del id tipo “i” en el año “t-n”

n = número de años de información histórica utilizado para calcular la tasa promedio

Y luego se calcula la estimación y proyección de la demanda de servicios preventivos (Plan Antidelincuencia Selectivo, PLAS):

$$\text{Tasa anual de variación promedio PLAS} = (PLAS_{i,año t} | PLAS_{i,año t-n})^{1/n} - 1$$

$PLAS_{año t}$: número de servicios PLAS en el año “t”

$PLAS_{año t-n}$: número de servicios PLAS en el año “t-n”

n = número de años de información histórica utilizado para calcular la tasa promedio

Luego, tanto para los id como para los PLAS, se calcula una estimación según los años de horizonte que se esté presupuestando. Por último, se establece la infraestructura física de cuarteles necesaria a partir de la coeficientes técnicos y normas para ello por cada OP (División de Evaluación Social de Inversiones, MDS, 2013).

Orígenes del Proyecto de Ley de Especialización de Funciones Policiales

El hecho que Chile cuente con dos cuerpos policiales plantea necesariamente la discusión por las funciones policiales de cada uno de estos cuerpos y los límites de éstos. Las funciones que realizan Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile se encuentran organizadas de modo de cumplir con los objetivos del sistema de prevención, control y persecución penal. De modo similar, datos internacionales revelan que las principales actividades del 85% de la dotación policial corresponden a patrullaje, investigación criminal y control del tránsito (Bayley, 2006). En tanto, el resto de las capacidades de las policías se destinan a labores administrativas y otras funciones sociales de acuerdo con el contexto de cada institución.

En esta línea, Carabineros de Chile despliega metodologías de trabajo que no están necesariamente vinculadas con el rol preventivo -que significan desafíos en relación con la cobertura de sus servicios, déficit de recursos humanos y materiales, y sobredemanda- tales como (Mellado, 2020):

- Despliegue operativo en todo el territorio nacional.



- Integración con la comunidad.
- Sistema georreferenciado y focalizado de información delictual.
- Estrategias MICC y Programa 24 horas.
- Capacidad de generar alianzas estratégicas.

Por su parte, la Policía de Investigaciones también realiza una serie de actividades de carácter preventivo que permiten mejorar la percepción de seguridad en los territorios, focalizar su trabajo en áreas prioritarias, recolectar información en terreno, y un mayor acercamiento a la ciudadanía, entre otros (Mellado, 2020). Sin embargo, estas actividades implican la superposición de funciones con Carabineros de Chile, y la distracción de recursos humanos, técnicos y financieros, entre otros.

Esta superposición y distracción de recursos tiene implicancias no solo para el uso eficiente de recursos policiales, sino también en el desempeño de dichas instituciones.

Por estos motivos, el presidente Sebastián Piñera convocó una Mesa de Trabajo por la Seguridad para combatir la delincuencia y el narcotráfico durante las primeras semanas de su mandato. Dicha Mesa estuvo compuesta por ministros, subsecretarios, senadores, diputados, alcaldes, académicos y representantes de la sociedad civil. El trabajo de este equipo derivó en lo que hoy conocemos como el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (julio de 2018), el cual contiene cinco ejes: modernización policial, fortalecimiento del Sistema de Inteligencia del Estado, fiscalización y perfeccionamiento del control de armas de fuego, resaltar el rol que juegan los municipios en la seguridad pública y la coordinación entre los actores del Sistema de Persecución Penal (Mesa de Trabajo por la Seguridad Pública, 2018)

Cabe destacar que el acuerdo presentó 71 medidas relacionadas con el proceso de modernización policial (Mesa de Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, 2018). Es decir, casi la mitad de las propuestas planteadas en el documento, tienen relación con las policías y su necesidad de modernizar y fortalecer tanto a Carabineros como a la Policía de Investigaciones en la generación de capacidades para responder a la demanda pública de más y mejor seguridad ciudadana, en tanto que ambas instituciones constituyen la principal herramienta del Estado para llevar a cabo esta tarea.

De esta forma, el PDL de especialización preferente de funciones policiales está motivado por la intención de modernizar la gestión del sistema, focalizándose en la liberación de recursos destinados a funciones investigativas y redestinarlos a las acciones policiales de carácter preventivo. La especialización de funciones es un componente de un proceso de modernización de la gestión policial en torno a la estandarización de procesos y la selectividad del sistema, cuya intervención permitiría que las policías realicen una labor más eficiente.

El PDL de Especialización preferente en las funciones policiales tiene su origen en el Capítulo I - Especialización de las funciones policiales - de este Acuerdo. Este consta de tres propuestas, a saber (Mesa de Trabajo por la Seguridad Pública, 2018):

Propuesta N°1: El Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP) instalará un grupo de trabajo especializado, compuesto por dicha Secretaría de Estado, ambas policías y el MP, cuyo objetivo será la realización de un diagnóstico respecto de las funciones asignadas a cada policía, los recursos físicos y humanos de los que disponen para llevarlas a cabo y las capacidades y experiencias de cada una. Este diagnóstico debía ser entregado al ministro del Interior y Seguridad Pública en diciembre de 2018.



Propuesta N°2: Una vez realizado el trabajo de diagnóstico, y en un plazo no mayor a un mes, propondrá al ministro del Interior y Seguridad Pública un conjunto de medidas normativas que implementen las sugerencias derivadas de las conclusiones del diagnóstico.

Propuesta N°3: A partir del trabajo realizado por el equipo de trabajo, el MISIP desarrollará un Plan Final de Reasignación Preferente de Funciones, Materias y Recursos de las Policías, para una implementación gradual en las regiones del país y con una asignación progresiva de las materias investigativas.

El proyecto de ley fue presentado en junio de 2019, una vez que el trabajo de las primeras dos propuestas estuvo listo. Sin embargo, de acuerdo con quienes participaron en dicho trabajo diagnóstico, éste no constituyó un diagnóstico en los términos presentados en ANSP (Muñoz, 2020). Es decir, se presentó sin un diagnóstico respecto de las funciones asignadas a cada policía, los recursos físicos y humanos de los que disponen para llevarlas a cabo y las capacidades y experiencias de cada una; sin medidas derivadas del diagnóstico; y sin un Plan Final de Reasignación Preferente de Funciones, Materias y Recursos de las Policías. Más bien, su objetivo fue buscar la forma de liberar recursos humanos para labores preventivas en las calles.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

El PDL de Especialización preferente de funciones policiales aspira a mejorar la gestión de las instituciones policiales a través de una redefinición del rol policial y cambios en la estructura institucional, presupuestaria y en la redefinición de los vínculos institucionales (Dammert, 2020). Para ello propone una serie de acciones que buscan reforzar las orientaciones de cada una de las policías hacia sus roles esenciales: prevención del delito a nivel nacional y agente investigativo de los delitos, respectivamente (Gobierno de Chile, 2019).

El PDL presenta déficits que pueden dificultar el logro de sus objetivos: la debilidad en definiciones estratégicas sobre las funciones de ambas policías, la ausencia de lineamientos de la nueva gerencia pública, la dificultad para la gestión de los recursos humanos y coordinación interinstitucional, por último, la ausencia de un diagnóstico y un plan para la gestión de aspectos operativos asociados a la implementación del PDL.

Definiciones estratégicas

La discusión previa al PDL buscaba la forma de potenciar la prevención -concepto que no tiene una definición unívoca en la literatura criminológica ni cuenta con una definición clara para los fines del PDL- a partir de la liberación de recursos humanos, del mejoramiento de los criterios de selectividad y asignación de la Fiscalía y de la estandarización de procesos. Uno de los dilemas que enfrentó este debate fue cuál es la definición de la función preventiva de Carabineros de Chile y cómo se mide su cumplimiento. Esta controversia no se resuelve claramente en el diagnóstico preliminar del PDL, ni en el PDL, por lo que el logro de este objetivo está en entredicho.

Esta información no permite un diagnóstico exhaustivo sobre los roles de las policías que fueron consensuados en el grupo de trabajo que elaboró, a saber:



- **Rol preventivo:** asociadas a actuaciones preventivas en el territorio, vinculación con la comunidad, control del orden público, protección de personas y lugares importantes, análisis criminal preventivo y actuaciones por Ley de Extranjería
- **Rol investigativo:** punto de partida de una investigación penal; funciones asociadas al rol de apoyo al Ministerio Público, cumpliendo con órdenes e instrucciones de dicha institución; acciones realizadas en representación de la Interpol (Organización Internacional de Policía Criminal); análisis criminal realizado con fines investigativos; y aquellas actuaciones para testimonio en juicio oral.
- **Rol administrativo judicial:** asociado a ambas policías, tiene una alta carga de trabajo para los funcionarios policiales y corresponden al rol administrativo judicial, enfocadas en dar cumplimiento a órdenes e instrucciones tanto dentro como fuera del proceso penal (Mellado, 2020).

Sin embargo, más allá de la identificación y descripción de estos roles, no hubo una definición operacional¹² de “función policial” (Muñoz, 2020). Definir lo que es una “función policial” y cada una de ellas, implica ser capaz de definir lo que se va a medir, de alcanzar los resultados requeridos por el gobierno dentro de un presupuesto asignado, responsabilizarse por sus acciones y el cumplimiento de los estándares de efectividad y eficiencia impuesto, así como el desarrollo de estrategias para enfrentar el delito que las comunidades enfrentan.

Estas definiciones debiesen permitir dar al PDL un marco conceptual básico sobre el cual avanzar sobre la especialización preferente de Carabineros y la PDI. Sin embargo, una revisión de éste permite observar que está desarrollado de tal forma de buscar el logro de dos objetivos centrales: por un lado, la especialización preferente de las policías, otorgando a Carabineros el trabajo preferente de policía preventiva y la investigación de delitos a la PDI; y, por otro lado, la estandarización y coordinación de trabajo de las policías. (Duce, 2020).

Desde la especialización preferente, el PDL se sustenta sólo sobre dos de las funciones que las policías desarrollan en Chile: prevención e investigación. El orden público – que ha demostrado ser una función esencial tras el estallido social de 2019- se menciona sólo como parte de la necesidad de contar con unidades especializadas territoriales (Duce, 2020). Sin embargo, tanto la Comisión de Reforma a Carabineros¹³ (2020) como el Consejo Asesor de Reforma a Carabineros¹⁴ (2020) dan cuenta de la necesidad de contar con una definición más amplia respecto del conjunto de funciones, de Carabineros en particular, y de las policías en general. Cabe destacar que el informe del Consejo Asesor dedica un amplio apartado a la función de orden público y a los cambios que ésta necesita, mientras que el PDL la identifica como una función accesoria. Asimismo, el PDL omite otras funciones inherentes a la actividad policial, tales como el control de tránsito y la seguridad vial, control de fronteras y actuación en emergencias.

¹² Esa definición tampoco existe hoy.

¹³ Nace en Comisión de Seguridad del Senado en conjunto con expertos académicos y de la sociedad civil. Entregó su propuesta de reforma en enero de 2020.

¹⁴ Nace como iniciativa del Ejecutivo. Cuenta con expertos de distintos organismos estatales, expertos académicos y de la sociedad civil. Entrega su informe y propuesta de reforma en marzo de 2020.



Lineamientos de Nueva Gerencia Pública

En sociedades con democracias consolidadas, como la chilena, cabe pensar que los procesos de modernización policial, entre los cuales se encuentran iniciativas orientadas a la especialización de funciones, tengan como marco conceptual la nueva gerencia pública (NPM por su nombre en inglés, New Public Management), dando paso a una actividad policial democrática. En este contexto, la transparencia, el accountability y el estado de derecho son los principales valores de la actividad policial democrática para ejecutarla e implementarla (den Heyer, 2011). A grandes rasgos, el autor plantea que las policías en la NPM deben cumplir con características tales como la definición y establecimiento de metas y objetivos organizacionales anuales; el desarrollo de indicadores de desempeño individual y organizacional; el desarrollo e implementación de un marco exhaustivo de Planificación Corporativa; y el desarrollo e implementación de revisiones de gestión y marcos de evaluación de rendimiento (den Heyer, 2011).

Cumpliendo con estos atributos, se define lo que se requiere y espera de cada miembro de la organización, se justifica el uso de recursos y se permite la evaluación de la eficiencia organizacional. En las policías, el objetivo de la NPM es el desarrollo de elementos claves que permitan focalizar los recursos y servicios prioritarios en áreas geográficas y delitos específicos. Esto busca, entre otras cosas, mejorar la efectividad y eficiencia de las instituciones policiales.

Respecto de la primera, Arias et al. sostienen que la relación de la comunidad con el delito debe ser definida en conjunto con esta última, de modo que la efectividad y la eficiencia tengan una perspectiva tanto interna como externa. Entonces, para que la policía pueda medir su desempeño organizacional, necesita un marco de desempeño que combine sus objetivos en resultados y outputs. De esta manera, se consideran los conceptos de efectividad y eficiencia como esenciales para este proceso de definición de la función policial:

Efectividad: ha sido identificada como la medida en que un recurso en particular está logrando su propósito y suele evaluarse sin consideración de sus costos o inputs. Es una medida que evalúa el nivel de satisfacción de los usuarios.

Eficiencia: indica el grado en cualquier recurso policial designado para desempeñar una actividad en particular, lo haga. Es una medida que alcanza todos los requisitos de costo, márgenes, utilización de activos, entre otros (Sundqvist, Backlund, & Chronéer, 2014) (den Heyer, 2011)(Arias et al. 2012).

Recursos Humanos y Coordinación Interinstitucional

Desde los antecedentes de la Mesa de Trabajo por la Seguridad Pública (2018) y el diagnóstico posterior del Grupo de Trabajo, se desprende que el principal problema de la falta de especialización de las policías tiene relación con la duplicidad de las funciones que realizan y la descoordinación a la que esta duplicidad lleva, y no con la falta de una definición clara sobre las funciones de cada institución policial. Sin embargo, el PDL aborda limitadamente el problema de duplicidad (Duce, 2020).

El diagnóstico realizado para el PDL reconoce la descoordinación en el trabajo de ambas instituciones y la inexistencia de un marco regulatorio al respecto. El PDL aborda en alguna medida la necesidad de trabajo intersectorial para la especialización de funciones. No obstante,



el comportamiento cotidiano y operativo de las instituciones policiales y del sector seguridad supera en complejidad las propuestas del PDL (Duce, 2020).

No se puede desconocer que el PDL hace un esfuerzo por fomentar el trabajo intersectorial entre los distintos actores del sector seguridad. Sin embargo, el principal esfuerzo -el mandato preferente- es ambiguo y presenta un alto riesgo de inaplicabilidad (Duce, 2020) (Muñoz, 2020). El PDL define criterios para que el MP decida a quién recurrir en investigaciones de casos generales. Dada la independencia del MP, la indicación del PDL no implica otra cosa que la continuidad de las prácticas actuales, donde es decisión de cada fiscal a qué policía asigna una causa.

El PDL presenta también problemas para la gestión de recursos humanos, puesto que no indica ni ingresa ningún cambio orgánico suficiente ni de recursos que permitan cumplir con la “especialización preferente”.

La dotación de la PDI es menos de un sexto de la de Carabineros (ver Tabla 1), por lo que, para tener un rol preferente en la investigación es necesario fortalecerla, tanto en recursos como en capacidad (Dammert, 2020) (Duce, 2020), de lo contrario, su capacidad investigativa será insuficiente para lo que requiere el MP (Silva, 2020). Por otra parte, el PDL tampoco toma una postura clara frente a las estructuras especializadas de Carabineros especializadas existentes en el ámbito de investigación criminal, por ejemplo, LABOCAR (este tendría una planta de 459 funcionarios distribuidos en 15 unidades (Fundación Paz Ciudadana, 2020)). En este sentido, no hay ninguna mención en el PDL cómo se manejaría la especialización preferente desde el ámbito de la formación en las respectivas policías. Es decir, se busca darles funciones preferentes sin considerar la preparación inicial para ello ni el fortalecimiento de dichas capacidades durante el desarrollo de carrera.

Tabla 1. Distribución Regional de la dotación de Carabineros y la PDI

Región	Dotación Carabineros de Chile	Dotación Policía de Investigaciones
Arica y Parinacota	1.057	345
Tarapacá	1.234	294
Antofagasta	1.767	288
Atacama	784	178
Coquimbo	1.916	270
Valparaíso	4.405	735
Metropolitana	26.554	3.791
O'Higgins	1.987	273
Maule	2.659	425
Biobío	6.043	818
La Araucanía	3.234	503
Los Ríos	1.295	198
Los Lagos	2.952	349
Aysén	834	136
Magallanes y Antártica	642	155
TOTAL	57.363	8.758

Fuente: (Fundación Paz Ciudadana, 2020).



Aspectos operativos para la implementación

Para la implementación de una ley de especialización preferente de funciones de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile es necesario tener en consideración un conjunto de antecedentes que ponen en juego su capacidad real de implementación, tales como las diferencias de dotación mencionadas previamente (Plana Mayor Jefatura Nacional Estratégica, Policía de Investigaciones, 2019) (Carabineros de Chile, 2020).

La diferencia en la dotación de ambas policías incide en su cobertura territorial y en la capacidad de respuesta ante las múltiples demandas de la ciudadanía. A modo de ejemplo, la PDI no cuenta con las unidades policiales, ni el personal para poder prestar sus servicios de forma expedita a zonas extremas, por lo que Carabineros de Chile asume labores investigativas, principalmente en primeras diligencias que eventualmente debería realizar la PDI.

Para subsanar este desafío, el PDL hace explícito el hecho que Carabineros contará con unidades territoriales con personal capacitado para llevar a cabo primeras diligencias cuando sea necesario. Por otra parte, la PDI contará con unidades operativas con personal especializado y medios de investigación suficientes para delitos que sean de especial gravedad, ocurrencia y que exijan conocimientos y competencias específicas (Gobierno de Chile, 2019).

Luego, la especialización preferente de funciones depende de la asignación que realiza el Ministerio Público de funciones investigativas a una u otra policía (Gobierno de Chile, 2019). El proyecto mantiene siempre la autonomía constitucional y la facultad de dirigir las investigaciones criminales con las que cuenta el MP, no obstante, define lineamientos para que la disposición de la distribución de la ejecución de las diligencias policiales considere los recursos y las capacidades técnicas de cada una de las policías y se privilegie el trabajo de las unidades especializadas.

Si bien el diagnóstico logró identificar una serie de nudos críticos -en los ámbitos de especialización, selectividad, estandarización, y capacitación/formación- cuyo trabajo permitirían avanzar en el PDL, éste es insuficiente para los objetivos que se había trazado originalmente y no fue considerado para su presentación. De acuerdo a participantes del grupo del que surge el diagnóstico, este contó con información limitada para evaluar la verdadera demanda de las funciones policiales, más bien buscó la forma de “poner más carabineros en las calles” (Mellado, 2020) (Muñoz, 2020). En la revisión de la demanda de funciones de cada policía, sólo tres resultan exclusivas a Carabineros de Chile y sólo dos exclusivas de la PDI. A saber: sólo Carabineros realiza actividades en el marco del Modelo de Integración Carabineros-Comunidad (MICC), restauración del orden público y análisis criminal preventivo; mientras que la PDI realiza exclusivamente actividades vinculadas a Extranjería e Interpol (Fundación Paz Ciudadana, 2020). En tanto, ambas instituciones declaran realizar labores preventivas, investigativas y administrativo judiciales (Fundación Paz Ciudadana, 2020). A forma de información cuantitativa, dicho diagnóstico contó con información de datos de Carabineros de Chile, de la PDI y del MP pensado en la duplicidad de funciones en las órdenes de investigar (OI) y en las instrucciones particulares (IP) emitidas por la Fiscalía (para ver la duplicidad en otras actividades, ver Anexos). Es decir, se contempló sólo la demanda generada por el MP, sin contar la demanda desde otros organismos del Estado o la ciudadanía. Tal como muestra la Tabla 2, la demanda desde la Fiscalía de Órdenes de Investigar e Instrucciones Particulares, si bien es mayoritaria para la PDI, cuenta con un amplio respaldo de Carabineros, siendo incluso superior en las regiones extremas del país.



Tabla 2. Demanda de Funciones Investigativas

Región	Demanda (OI + IP) Carabineros de Chile	%	Demanda (OI+ IP) Policía de Investigaciones	%	Demanda (OI+ IP) Total
Arica y Parinacota	2.668	31,6%	5.785	68,4%	8.453
Tarapacá	5.193	51,7%	4.856	48,3%	10.049
Antofagasta	6.948	44,2%	8.760	55,8%	15.708
Atacama	3.281	35,9%	5.847	64,1%	9.128
Coquimbo	3.002	36,5%	5.216	63,5%	8.218
Valparaíso	24.126	42,7%	32.393	57,3%	56.519
Metropolitana	68.951	40,0%	103.392	60,0%	172.343
O'Higgins	10.394	45,9%	12.229	54,1%	22.623
Maule	11.932	36,7%	20.593	63,3%	32.525
Biobío	27.644	46,6%	31.734	53,4%	59.378
La Araucanía	18.020	51,6%	16.884	48,4%	34.904
Los Ríos	6.372	44,0%	8.122	56,0%	14.494
Los Lagos	10.559	41,5%	14.863	58,5%	25.422
Aysén	3.236	50,7%	3.148	49,3%	6.384
Magallanes y Antártica	3.226	50,1%	3.217	49,9%	6.443
TOTAL	205.552	42,6%	277.039	57,4%	482.591

Fuente: (Fundación Paz Ciudadana, 2020).

4. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS Y MEJORAS

Si bien el PDL de Especialización Preferente de Funciones Policiales tiene sus raíces en problemas estructurales en las definiciones de las funciones policiales que deben ser subsanados, es un proyecto que resulta insuficiente para establecer una coordinación estratégica y operativa entre las policías, así como para el establecimiento que los servicios policiales consideren los respectivos planes estratégicos de desarrollo policial. Desde una perspectiva de gestión pública, el PDL carece de elementos para un desarrollo e implementación que permita lograr los objetivos propuestos.

En primer lugar, la información diagnóstica es débil para los objetivos propuestos. Si bien el grupo de trabajo que nace al alero del Acuerdo Nacional por la Seguridad realizó un diagnóstico respecto a las funciones policiales y su demanda, la información utilizada corresponde sólo a datos administrativos de Carabineros, la PDI y la Fiscalía, concentrándose en la duplicidad de las funciones en el ámbito investigativo. De esta manera, la información en los ámbitos de la prevención y orden público es mínima y no permite un análisis concluyente respecto a estas funciones ni a la demanda que se tiene de ellas por parte de la ciudadanía. El PDL tiene un problema inicial al no operacionalizar los elementos claves de su objetivo y al no contar con una



línea base que permita generar un diseño sólido, con metas y objetivos medibles, tal como plantea Den Heyer. Al no contar con una definición de lo que es la especialización, las funciones y cada una de sus dimensiones no habrá directrices específicas para lograrla. En esta misma línea, si bien el PDL sostiene que la especialización preferente debe ser incorporada a los Planes Estratégicos de Desarrollo Policial, no se contempla la realización de un marco exhaustivo de Planificación Corporativa de Desarrollo.

A continuación, se presentarán propuestas de mejora en las mismas dimensiones en las que se ha analizado el proyecto.

Definiciones estratégicas

Una función policial son todas aquellas acciones asociadas al quebrantamiento de la ley o a la necesidad inmediata de intervención para prevenir o controlar emergencias (Bayley, 2006). Tanto la especialización asociada al rol preventivo como el investigativo, debe contemplar la definición de dicha función y de procesos específicos a ser realizados en relación con las necesidades de cada actividad y de las capacidades requeridas de los funcionarios policiales para ello. En particular, deben considerarse aspectos a evaluar y rediseñar, por ejemplo:

- Especialización para cada fase del proceso preventivo
- Especialización para cada fase del proceso investigativo, por tipología de delito.

De esta manera, sería posible potenciar los recursos especializados que actualmente tienen las policías, diseñando un modelo de asignación preferente a cada una de ellas considerando su nivel de profesionalización en ciertos ámbitos y su cobertura territorial. En el caso del proceso investigativo, debe considerar la participación del MP, definiendo estrategias de cambio institucional que faciliten la instalación de dicha recomendación en cada fiscalía, respetando la autonomía de estas.

Un proceso de este tipo supone la disposición de ciertos recursos a través del territorio, que no están contemplados en el PDL. En este aspecto, es necesario desarrollar una estrategia para fortalecer las capacidades locales y una redistribución de las dotaciones territoriales considerando las necesidades de cada región. Para poder fortalecer adecuadamente este tipo de servicios en una de las dos policías, el sistema debe ser capaz de garantizar la cobertura de los servicios con alto nivel de especialización en todo el territorio nacional. Sin embargo, tal como es posible observar en las Tablas 1 y 2, a pesar de que la PDI responde a la mayor parte de la demanda de la Fiscalía, su dotación es un sexto de la dotación de Carabineros¹⁵. La especialización, para ser efectiva, debe considerar que aquel personal de mayor cualificación técnica destine su labor a aquellas funciones que requiere de dicha preparación (Dammert, 2020) (Duce, 2020) (Fundación Paz Ciudadana, 2020).

Lineamientos de Nueva Gerencia Pública

La búsqueda de una gestión policial eficaz y eficiente -que subyace al objetivo de coordinación estratégica y operativa entre las policías- es posible en la medida que se intervengan las

¹⁵ Esto no significa que la dotación de la PDI debiese ser la misma de Carabineros. Sin embargo, da cuenta de una mayor dificultad de despliegue en el territorio.



dimensiones, como la estandarización de procesos, la selectividad de los servicios, la formación especializada de funcionarios policiales y la especialización funcional de las instituciones.

La liberación de recursos policiales para fortalecer las respectivas labores preventivas e investigativas requiere mejorar la gestión del sistema en general.

El uso eficiente de recursos escasos requiere de selectividad del recurso policial utilizado en relación con función asignada. En este sentido, los lineamientos definidos en los planes estratégicos de cada institución policial para sus funciones preferentes debiesen tener un criterio de selección del personal policial ad hoc. Sin embargo, tanto el sistema de formación como el de desarrollo de carrera son dimensiones omitidas en el PDL. Más aún, para lograr una coordinación efectiva, se requiere de un trabajo colaborativo entre ambas policías y las demás instituciones del sector seguridad, con el objetivo estandarizar procesos y tomas de decisión, que el PDL tampoco contempla.

Para la optimización de la gestión de la prevención y del proceso de investigación criminal es esencial la revisión de los planes de formación inicial y de carrera de los funcionarios policiales, de tal manera de implementar una estandarización de procesos y la especialización funcional.

Recursos Humanos y Coordinación Interinstitucional

La experiencia internacional da cuenta que, aquellos funcionarios policiales con conocimientos amplios, aunque muy generales, deben encontrarse principalmente realizando labores preventivas, aquellas instituciones orientadas a la investigación criminal deben apuntar a la profesionalización y especialización funcional (Newburn, 2013). Lo anterior plantea la necesidad de una adecuación de las mallas curriculares para fortalecer las capacidades investigativas de los funcionarios policiales. Tanto el MP, como demandante de los servicios policiales, y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como ministerio del cual dependen las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, debiesen ser parte de este proceso que considere componentes prácticos en la formación inicial, una planta docente que responda a estas necesidades, y la generación de instancias de especialización funcional durante el desarrollo de carrera que optimicen el trabajo de las policías, entre otros.

Si bien el diagnóstico del grupo de trabajo contempló exclusivamente la demanda de las policías por parte del MP, la realidad es que ambas policías poseen un conjunto de facultades autónomas que realizan sin instrucción de la Fiscalía. Actualmente, tanto Carabineros como la PDI ejercen estas facultades de manera independiente, con escasos acuerdos en relación sobre la estandarización de la ejecución de este tipo de acciones. Esta situación dificulta la sistematización de información, la comparabilidad de registros y la recolección de información adecuada en el momento inicial del proceso investigativo¹⁶.

En el ámbito de la estandarización, uno de los principales nudos críticos en la optimización de los procesos que el PDL omite es la discrecionalidad de la toma de decisiones. En este sentido, existe una necesidad del sistema de gestión policial de estandarización de actividades y de decisiones, unificando criterios de actuación, homologando procedimientos de acuerdo con un estándar de calidad. Un proceso de este tipo permitiría reducir brechas en la calidad de los

¹⁶ Esto es particularmente conflictivo en la toma de conocimiento de un hecho delictual; la elaboración de partes policiales; y primeras diligencias.



servicios provistos y mejorar la eficacia y eficiencia del sistema de persecución penal. Este proceso solo podría ser efectivo si participaran los tres actores claves para la especialización de las policías. Esto incluye al Ministerio Público. Sin embargo, esto presenta problemas políticos ya que implica cambios a la Ley Orgánica de éste y es un riesgo para su efectiva independencia. Por este motivo, se sugiere la creación de una mesa de trabajo que permita diseñar lineamientos internos para la fiscalía considerando estrategias de asignación de recursos policiales a desarrollar en un plan conjunto de mejoras.

Aspectos operativos para la implementación

El PDL parte de la premisa que el principal problema en la especialización de las funciones preferentes se encuentra en la duplicidad de funciones. Sin embargo, y dado el problema inicial de operacionalización de lo que constituye una “función policial” y los limitados datos de los que se dispone respecto a la demanda y oferta policial (recursos humanos, físicos y monetarios), el análisis en torno a esta materia es débil. Lo anterior no quiere decir que el problema de duplicidad no exista- por el contrario, el trabajo de la mesa lo expresa claramente-. Sin embargo, no hay evidencia suficiente para sostener que este es el problema que subyace sobre la especialización preferente. Asimismo, tampoco contempla la implementación de un proceso de evaluación.

Un primer paso para avanzar en este problema es el cálculo de la brecha existente entre la oferta y la demanda de las distintas funciones policiales y las diversas distribuciones territoriales. Bajo el entendimiento que existe una duplicidad en las funciones y bajo el supuesto que se desarrolle el ejercicio de operacionalización pendiente, es posible proponer un esquema que permita calcular la dotación necesaria para el desarrollo eficiente de dichas funciones por parte de Carabineros y la PDI, contemplando todas las funciones existentes y el tiempo que se le destina a cada una de ellas en un periodo de un año. El diagnóstico del grupo de trabajo mostró que dicha superposición existe, aunque no existe un cálculo para esa superposición. En este sentido, luego del cálculo de la brecha entre oferta y demanda, se debería hacer el cálculo respecto a la duplicidad de las funciones y cuál es el costo que ésta representa para cada institución. De esta manera, contemplando el cálculo de funciones duplicadas en ambas policías, es posible tener una medición, ya sea de una pérdida o de una optimización del uso de los recursos humanos.

Lo anterior supone el acceso a información hoy restringida por el artículo 436 del Código de Justicia Militar. Con información transparente respecto a las dotaciones, distribuciones territoriales, oferta-demanda de servicios policiales, recursos materiales, entre otros, se puede trabajar sobre la base de la realidad de las dotaciones policiales con miras a una eventual especialización de funciones que pudiera, por ejemplo, privilegiar ciertas estrategias de prevención sólo en Carabineros y cierto tipo de investigaciones sólo en la PDI.

5. CONCLUSIONES

Todos los ámbitos de mejora planteados tienen en común la falta de un diagnóstico sólido, que genera un entendimiento acotado del problema de especialización preferente de funciones policiales, y, por ende, de soluciones acotadas. En este sentido, todo avance que se quiera realizar en esta materia requiere de datos que no se encuentran disponibles públicamente, pero que son esenciales para analizar y establecer adecuadamente la demanda por servicios policiales en el



territorio -tanto de parte de la ciudadanía como de diversos organismos públicos- y la real oferta de las policías. De esta manera, se podría analizar la brecha existente y diseñar un proyecto de especialización preferente basado en evidencia.

Más allá de estas recomendaciones, es necesario también tener en cuenta cómo ha cambiado el contexto nacional, y la realidad de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, desde que el proyecto fue presentado a mediados de 2019. El estallido social de octubre de ese año puso de manifiesto formas de abuso policial, el incumplimiento de los protocolos y denuncias de violaciones a los derechos humanos sobre las policías, especialmente por parte de Carabineros (ACNUDH, 2019) (Human Rights Watch, 2019). Estos hechos pusieron en evidencia la profunda crisis y urgencia de una reforma estructural del sector seguridad, que va más allá de la especialización preferente de las funciones policiales. A la luz de los hechos y frente a una reforma inminente a Carabineros, - que abarca una reestructuración mayor del sistema de seguridad-, el PDL no sólo es insuficiente, sino que también extemporáneo.

Tal como fue señalado en el marco conceptual, las reformas de las estructuras de policiamiento público en particular, y de democratización de las instituciones de gobernanza en general, son componentes esenciales de los esfuerzos de construcción de paz en sociedades postautoritarias y transicionales. La inacción de los distintos gobiernos post dictadura en esta materia ha quedado de manifiesto en los casos de malversación de fondos públicos, Caso Huracán, el asesinato de Camilo Catrillanca y los casos de abuso policial durante el estallido social. En este sentido, la reforma a Carabineros en particular y al sector seguridad en general, es una deuda de la transición chilena.

Si bien los avances en la materia son aún incipientes, hay indicios que pronto comenzará un proceso de reforma a Carabineros -el cual, inevitablemente tocará también a la PDI y a la estructura de gobernanza civil del sector seguridad (Silva, 2020)-. En este contexto, sin claridad de cómo se llevará a cabo dicha reforma, el PDL tendrá dificultades para sostenerse y justificarse en el marco de cambios estructurales que aún no han sido definidos ni priorizados. No obstante, y dada la generalidad del proyecto, también podría enlazarse al proceso de reforma con mejoras sustanciales en su formulación.

El PDL de Especialización Preferente de Funciones Policiales presenta debilidades de contenido desde su origen, así como un problema de temporalidad dado el actual contexto nacional. Si bien la especialización de funciones preferentes, tanto para Carabineros como para la PDI, es una dimensión central del proceso de modernización de las policías, el PDL no avanza sustancialmente ni en el mejoramiento de la especialización ni en la profesionalización de las policías en el ámbito preferente. Frente a la pregunta de investigación por la viabilidad de generar un modelo de gestión policial especializado funcionalmente a través del PDL de Especialización de Funciones Policiales, cabe decir que existen vacíos de información y problemas de diseño para lograr este objetivo. El PDL, si bien profundamente necesario, no logra dar respuesta a los problemas de especialización preferente.

De esta forma, el PDL presenta dos riesgos importantes. Por una parte, el proyecto podría generar la falsa sensación de avance en materia de reforma policial, constituyéndose como un obstáculo más que un facilitador para el proceso de reforma. Por otra parte, existe el consumo de recursos técnicos y políticos en un proyecto que no produce cambios sustanciales en los recursos y capacidades de las policías, y que, por tanto, tendrá un impacto mínimo o nulo frente al problema de especialización preferente.



Si el PDL avanzara en una propuesta de asignación de recursos humanos, así como en propuestas de gestión en las áreas de modernización mencionadas, puede ser un pilar fundamental del proceso de reforma a Carabineros. El potencial del PDL está en su capacidad de adaptarse al escenario posterior a su presentación y ser parte del proceso integral de reforma, no en ser un proyecto de ley aislado.

El PDL, como propuesta inicial para la especialización de funciones, cumple con ciertas consideraciones mínimas. No obstante, como el análisis presentando muestra, una especialización de funciones requiere una serie de cambios estructurales en Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Ministerio Público. Cambios de esta magnitud están fuera del alcance de un proyecto de ley. Es necesario que éstos sean parte de un proceso integral de reforma al sector seguridad.



6. BIBLIOGRAFÍA

- 24Horas. (13 de Febrero de 2019). *Fraude en Carabineros: Fiscalía estima en más 28 mil millones de pesos lo defraudado al Fisco*. Obtenido de <https://www.24horas.cl/nacional/fraude-en-carabineros-fiscalia-estima-en-mas-28-mil-millones-de-pesos-lo-defraudado-al-fisco-3089886>
- ACNUDH. (2019). *Informe sobre la misión a Chile 30 de octubre-22 de noviembre de 2019*. Ginebra: ACNUDH.
- Arias, P., Rosada-Granados, H., & Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina: Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: FES Seguridad; Friedrich Ebert Stiftung. Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Arias, P., Rosada-Granados, H., & Saín, M. F. (2012). *Reformas policiales en América Latina: Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: FFES Seguridad; Friedrich Ebert Stiftung; Pregograma de Cooperación en Seguridad Regional.
- Bayle, D., & Shearing, C. (2001). *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Bayley, D. (2006). Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad. *Law & Society Review. Journal of the Law and Society Association*, 40(4), 963-965.
- Bayley, D. (2006). Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad.
- Bottoms, A., & Tankebe, J. (2012). Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice. *Journal of Criminal Law & Criminology*(102), 119-170.
- Carabineros de Chile. (2018). *Manual operativo: Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*. Santiago: Carabineros de Chile.
- Carabineros de Chile. (2020). *Cuenta Pública 2020*. Santiago: Carabineros de Chile.
- Casas Dupuy, P. (s.f.). Reformas y contrarreformas en la policía colombiana. Obtenido de <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/reformasycontrarreformas.pdf>
- Centro de Estudios Públicos. (2020). *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 84*. Santiago : CEP.
- CESC. (2014). *Estudio "Sistematización del Sistema Táctico de Análisis Delictual –STAD"*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Chan, J. (1996). Changing police culture . *British Journal of Criminology*, 109-134.
- Cheung, J. (2005). Police Accountability. *The Police Journal*, 78(1), 3-36.
- Comisión de Reforma a Carabineros. (enero de 2020). *Propuesta de Reforma a Carabineros de Chile*. Santiago, Chile.



- Consejo Asesor Reforma a Carabineros. (enero de 2020). *Consejo de Reforma a Carabineros*. Santiago, Chile.
- Contreras, F., & Barrera, C. (22 de noviembre de 2019). *La ANFP decide suspender la fecha del Torneo Nacional*. Obtenido de latercera.cl: <https://www.latercera.com/el-deportivo/noticia/la-anfp-suspende-la-fecha/911835/>
- Contreras, P. M. (30 de enero de 2020). *Carabineros: una institución que (legalmente) se manda sola*. Obtenido de CiperChile.cl: <https://ciperchile.cl/2020/01/30/carabineros-una-institucion-que-legalmente-se-manda-sola/>
- Contreras, P., Montero, R., & Salazar, S. (30 de enero de 2020). *Carabineros: una institución que (legalmente) se manda sola*. Obtenido de CiperChile.cl: <https://ciperchile.cl/2020/01/30/carabineros-una-institucion-que-legalmente-se-manda-sola/>
- Dammert, L. (27 de abril de 2020). Especialización preferente de funciones policiales. *Presentación ante la Comisión de Seguridad Pública del Senado*. Valparaíso, Chile.
- den Heyer, G. (2011). New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 419-433.
- DIPRES. (2014). *Informe Final Corregido: Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Santiago: DIPRES.
- División de Evaluación Social de Inversiones, MDS. (2013). *Metodología general de cálculo de dotación, infraestructura y localización óptimas: Policía de Investigaciones*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Duce, M. (27 de abril de 2020). Proyecto de Ley de Especialización de Funciones Policiales. *Presentación ante la Comisión de Seguridad Pública del Senado*. Valparaíso.
- Ellison, G. (2007). A Blueprint for democratic policing anywhere in the world? Police reform, political transition, and conflict resolution in North Ireland. *Police Quarterly*, 10(3), 243-269.
- Ericson, R. (2005). Police as Reproducers of Order . En T. (. Newburn, *Policing: Key Readings* (págs. 215-246). Portland: Willan Publishing.
- Fundación Paz Ciudadana. (2018). *Índice Paz Ciudadana*. Santiago: FPC.
- Fundación Paz Ciudadana. (2019). *Índice Paz Ciudadana*. Santiago: FPC.
- Fundación Paz Ciudadana. (27 de abril de 2020). Presentación Daniel Johnson en la Comisión de Seguridad del Senado en el marco del Proyecto de Ley de Especialización Preferente de Funciones Policiales. Valparaíso, Chile.
- Gobierno de Chile. (junio de 2019). Proyecto de Ley. *Especialización de Funciones Preferentes*, Boletín N°12.699-07. Chile.



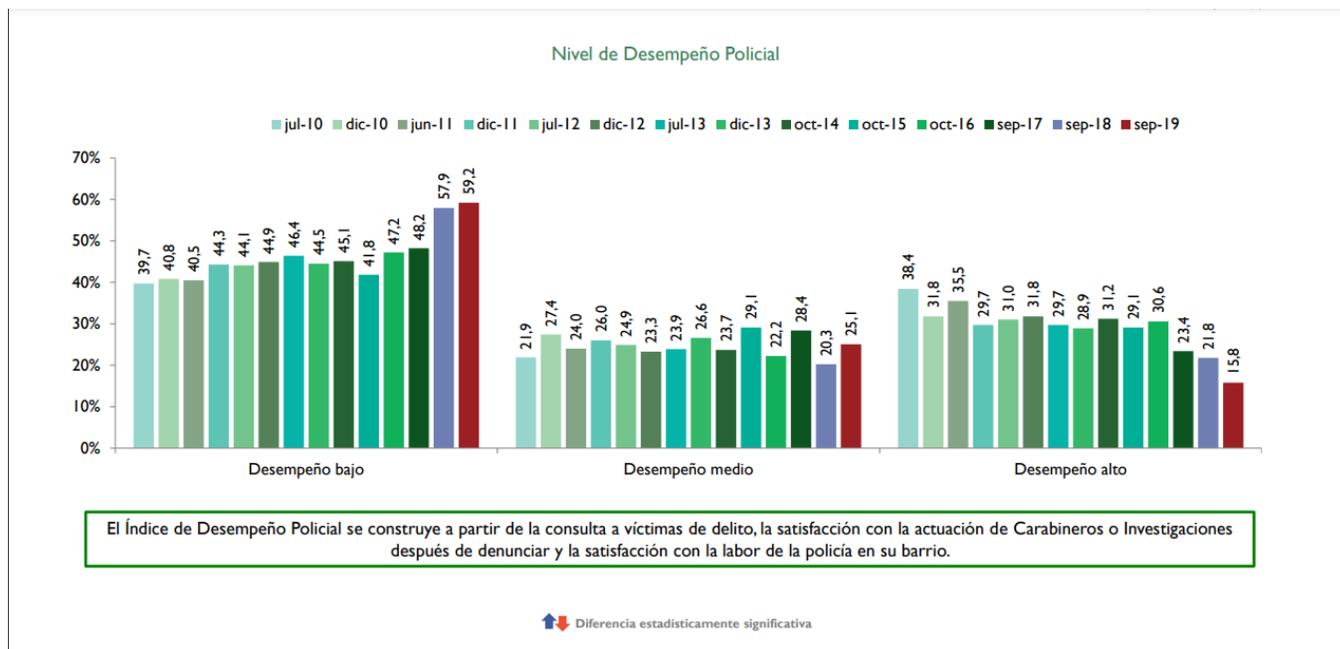
- Goh, G. (9 de Agosto de 2013). *InsightSquared*. Recuperado el 22 de Abril de 2019, de <https://www.insightsquared.com/2013/08/effectiveness-vs-efficiency-whats-the-difference/>: <https://www.insightsquared.com/>
- Human Rights Watch. (2019). *Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas. Uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes y transeúntes, graves abusos de detención*. Nueva York.
- INDH. (31 de Diciembre de 2019). *Reporte de Estadísticas INDH*. Obtenido de Instituto Nacional de Derechos Humanos: <https://www.indh.cl/archivo-de-reportes-de-estadisticas/>
- Laffont, J., & Martimort, D. (2001). *The theory of incentives: The principal-agent theory*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lum, C., Kope, C., & Telep, C. W. (2011). The evidence-based policing matrix. *Journal of Experimental Criminology*, 3-26.
- Manning, P. (2010). *Democratic Policing in a Changing World*. Paradigm Publishers.
- Mejía, D., Ortega, D., & García, J. (february de 2013). Police Reform, Training and Crime: Experimental evidence from Colombia's Plan Cuadrantes. *Working Papers, 11*. Bogotá, Colombia: Fundación Ideas para la Paz.
- Mellado, C. (15 de septiembre de 2020). Entrevista sobre las conclusiones a la mesa de trabajo especializado de funciones preferente. (A. Silva, Entrevistador)
- Mesa de Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. (2018). *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública*. Santiago.
- Mesa de Trabajo por la Seguridad Pública. (2018). *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Mota Prado, M., T. M., & Hartford, P. (8 de August de 2012). Police reform in violent democracies in Latin America. *Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y política (SELA)*. New Haven.
- Mota Prado, M., Trebilcock, M., & Hartford, P. (2012). Police reform in violent democracies in Latin America. *Hague Journal on the rule of Law*, 252-285.
- Muñoz, N. (16 de noviembre de 2020). Entrevista Especialización Preferente de Funciones Policiales. (A. Silva, Entrevistador)
- Newburn, T. (2013). *Criminology*. Oxon: Routledge.
- Plana Mayor Jefatura Nacional Estratégica, Policía de Investigaciones. (2019). *Informe de Resultados PDI: Gestión Operativa Enero-Diciembre 2018*. Santiago: Policía de Investigaciones de Chile.
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.
- Ruiz, M. (2014). La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: una desafío educativo nacional y regional. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 122-133.



- Senado. (11 de Diciembre de 2019). *Respaldan acusación constitucional contra el ex ministro Chadwick*. Obtenido de Senado: <https://www.senado.cl/respaldan-acusacion-constitucional-contra-ex-ministro-chadwick/senado/2019-12-11/105300.html>
- Senado. (15 de septiembre de 2020). *Senado*. Obtenido de Senado.cl: https://www.senado.cl/apps Senado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12250-25
- Silva, A. (26 de junio de 2020). *Reforma a Carabineros: lo acordado, lo no discutido, lo urgente y lo importante*. Obtenido de <https://www.asuntospublicos.cl/>: <https://www.asuntospublicos.cl/2020/06/reforma-a-carabineros-lo-acordado-lo-no-discutido-lo-urgente-y-lo-importante/>
- Silva, D. (9 de diciembre de 2019). *Cancelan el tradicional desfile navideño Paris Parade 2019*. Obtenido de <https://www.latercera.com>: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/cancelan-tradicional-desfile-navideno-paris-parade-2019/931246/>
- Skogan, W. (march de 2008). Why reforms fail. *Policing and Society*, 18(1), 23-34.
- Sundqvist, E., Backlund, F., & Chronéer, D. (2014). What is project efficiency and effectiveness? *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, 278-287.
- T13. (30 de octubre de 2019). *Gobierno cancela la realización de la APEC y la COP 25 en Chile*. Obtenido de <https://www.t13.cl/>: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/chile-apec-cop25-30-10-2019>
- Villa, B. (7 de noviembre de 2019). *Se suspende la Teletón: será aplazada hasta abril de 2020*. Obtenido de <https://www.biobiochile.cl>: <https://www.biobiochile.cl/noticias/espectaculos-y-tv/notas-espectaculos-tv/2019/11/07/se-suspende-la-teleton-sera-aplazada-hasta-abril-de-2020.shtml>
- Villalobos, G. (15 de junio de 2018). *Pauta*. Obtenido de <https://www.pauta.cl>: <https://www.pauta.cl/nacional/laduda-resuelta-cuantos-carabineros-hay-en-chile>
- Weber, M. (2001). La política como vocación. En M. Weber, *El político y el científico* (págs. 81-180). Madrid: Alianza Editorial.
- Willis, J. (18 de june de 2019). *Policing and Law Enforcement*. Obtenido de <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780195396607/obo-9780195396607-0034.xml>
- Wilson, J., & Weiss, A. (2014). Police staffing allocation and managing workload demand: A critical assessment of existing practices. *Policing*, 1-13.

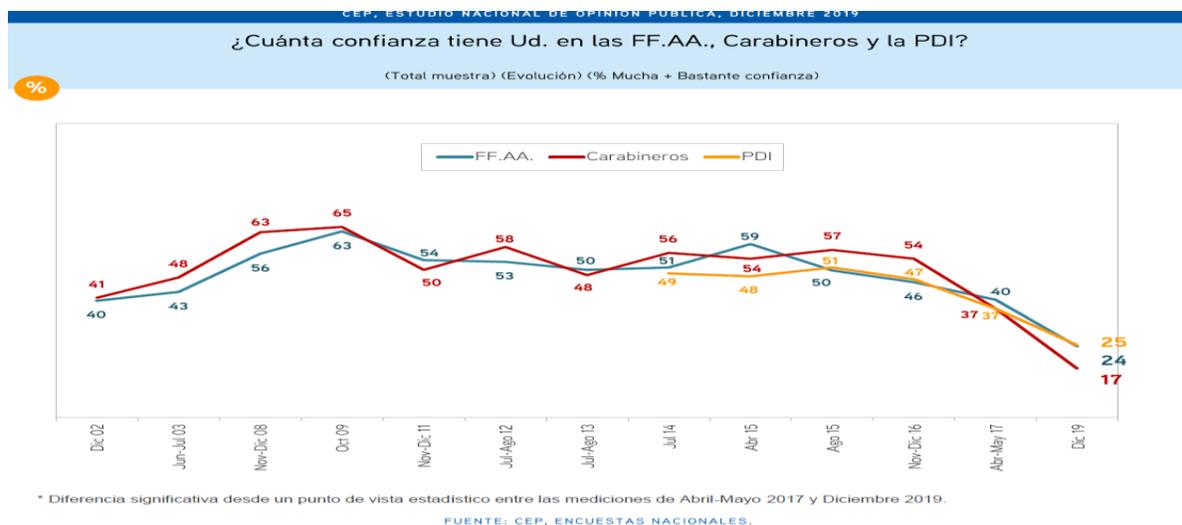
7. ANEXOS

Gráfico 1. Nivel de Desempeño Policial



Fuente: (Fundación Paz Ciudadana, 2019)

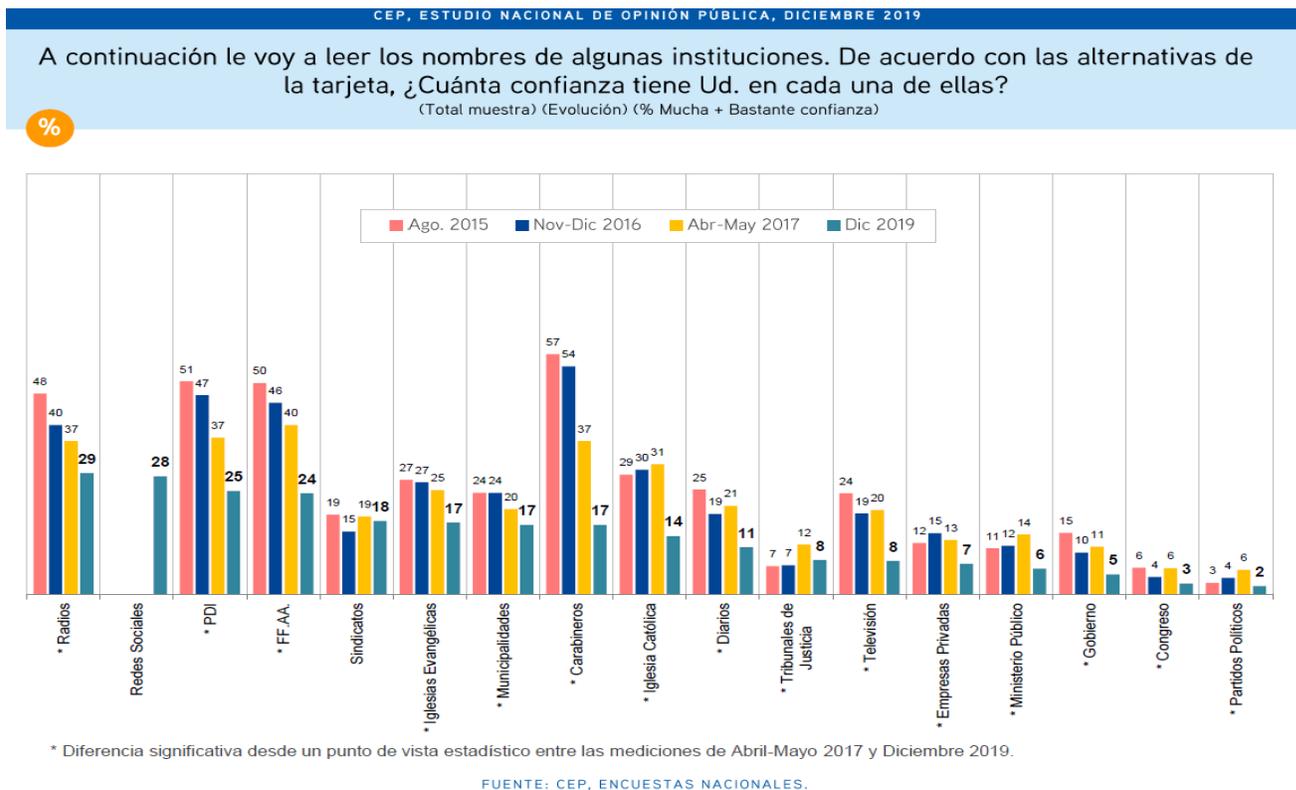
Gráfico 2. Confianza en las FF.AA., Carabineros y la PDI



Fuente: (Centro de Estudios Públicos, 2020).



Gráfico 3. Confiianza en las instituciones



Fuente: (Centro de Estudios Públicos, 2020)



Exploración diagnóstica de funciones

Rol preventivo			
Función	Actividades	Responsable	
		Carabineros	PDI
Actuaciones preventivas en el territorio	Patrullajes preventivos focalizados		
	Fiscalización del cumplimiento de normativas legales atinentes a la función policial (alcoholes, tránsito, etc.)		
	Controles de identidad preventivo (artículo 12 Ley 20.931)		
	Control de identidad (artículo 85 CPP)		
	Patrullajes preventivos fronterizos		
Vinculación con la comunidad	Charlas a la comunidad		
	Campañas educativas		
	Programas de acercamiento a la comunidad (por ejemplo, MICC)		
	Participación en mesas territoriales (Consejos Comunales de Seguridad)		
Control del orden público	Restauración del orden público (marchas, desalojos)		
	Servicios no planificados (rondas masivas, fiscalizaciones determinadas, catástrofes, eventos deportivos, etc.)		
Protección de personas y lugares importantes	Acciones tendientes a brindar protección y seguridad a S.E el Presidente de la República y otros, tanto en territorio nacional como extranjero		
Análisis criminal preventivo	Análisis de información delictual		
	Sistema táctico de operación policial		
	Planificación del trabajo policial preventivo		
	Actuaciones por ley de inteligencia		
Actuaciones por ley de extranjería	Control migratorio		
	Fiscalización de extranjeros		
	Archivo de viajes		
	Atención de público		

Fuente: (Fundación Paz Ciudadana, 2020).

Rol investigativo			
Función	Actividades	Responsable	
		Carabineros	PDI
Inicio de investigación penal	Recepción de denuncias		
	Flagrancia		
	Primeras diligencias derivadas de flagrancia		
	Diligencias sin necesidad de orden previa (art. 83 CPP)		
	Control de identidad (artículo 85 CPP)*		
Cumplimiento de órdenes e instrucciones del Ministerio Público para el apoyo del proceso de investigación criminal	Realización de diligencias por orden de investigar		
	Realización de diligencias por instrucción particular		
	Declaración funcionario policial durante la investigación		
	Análisis pericial		
Interpol	Comunicación constante sobre los hechos de alcance mundial en el ámbito de la criminalidad		
	Cumplimiento a los distintos requerimientos internacionales en materia de investigación criminal		
Análisis criminal investigativo	Análisis de información delictual		
	Apoyo a estrategias de trabajo policial investigativo		
	Actuaciones por ley de inteligencia		
Actuaciones para testimonio en juicio oral	Preparación para juicio oral		
	Declaración en juicio oral		

Fuente: (Fundación Paz Ciudadana, 2020).

Rol administrativo judicial

Función	Actividades	Responsable	
		Carabineros	PDI
Cumplimiento de órdenes e instrucciones en función del proceso penal	Citaciones		
	Verificación de cumplimiento de medidas cautelares		
	Ejecución de medidas de protección		
	Ejecución de órdenes de detención		
Cumplimiento de órdenes e instrucciones administrativo-judiciales fuera del proceso penal	Citaciones		
	Ejecución de medidas de protección		
	Órdenes de arresto Juzgados de Policía Local / de Familia / del Trabajo		
	Traslado de menores y otros asuntos de familia		

Fuente: (Fundación Paz Ciudadana, 2020)