

La policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja*

Hugo Frühling

RESUMEN

En Chile, el debate acerca de la seguridad ciudadana sólo tangencialmente se refiere al funcionamiento del modelo policial vigente, que consiste en la existencia de dos policías de carácter nacional. Se pone énfasis en las carencias de recursos y de dotación que enfrentan ambas policías y en las recientes limitaciones de sus facultades para detener sin orden judicial.

Sin desconocer la importancia de esos aspectos, el artículo plantea que las policías enfrentan desafíos mucho mayores que los descritos, que se han hecho patentes en los últimos años. En primer lugar, las estrategias utilizadas en el pasado para enfrentar el delito común se encuentran superadas porque demuestran ineffectividad o derechamente implican un uso discrecional de las facultades de la policía, incompatible con el Estado de Derecho. Segundo, existe una desigualdad notoria y creciente en la provisión del servicio de vigilancia policial, que se ve agravada por la posibilidad de los sectores más pudientes de contratar servicios de seguridad privados. Por último, los mecanismos existentes para controlar la gestión policial y las infracciones de las normas legales y reglamentarias por parte de los policías adolecen de graves limitaciones.

■ Hugo Frühling, es abogado, fue Secretario del Consejo Coordinador de Seguridad Pública y Asesor del Ministro del Interior entre 1992 y 1994. Ha sido profesor visitante en las universidades de Ottawa y Harvard e investigador (fellow) del The Woodrow Wilson International Center durante 1996. Algunas de sus últimas publicaciones son *Determinants of Gross Human Rights Violations by State and State-sponsored Actors in Brazil, Uruguay, Chile, and Argentina. 1960-1990* (con Wolfgang S. Heinz, 1999); *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior* (1998); *Judicial Reform and Democratization in Latin America*, en *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Felipe Agüero and Jeffrey Stark, Ed., 1998) y *"Carabineros y consolidación democrática en Chile"*, en *Pena y Estado* (Año 3 N° 3, 1998).

* Parte de la investigación para este artículo fue financiada por el Institute for Peace y por el Proyecto N° 1980712 del Fondecyt.

HUGO FRÜHLING es profesor y coordinador de investigación del Instituto de Ciencia Política de la U. de Chile y Director del Área de Seguridad Ciudadana del Centro de Estudios del Desarrollo, Rafael Cañas 114, Providencia, Santiago, Chile

Fax: (562) 235 2556 Correo electrónico: hfruhlin@uchile.cl

INTRODUCCIÓN

Un artículo reciente de dos connotados expertos en materia policial sostiene que en países democráticos desarrollados como Canadá, Gran Bretaña y Estados Unidos, las policías viven un proceso de reflexión interna, autocuestionamiento y búsqueda de un nuevo papel, lo que sin duda marca el fin de una etapa y el comienzo de otra en su desarrollo institucional¹.

Dos elementos impulsarían el proceso indicado. En primer lugar, la policía ha perdido el monopolio de las actividades de vigilancia. En muchos casos, éstas han sido asumidas por compañías privadas de seguridad que custodian servicios públicos, transportan valores, ofrecen protección a personajes públicos y preservan el orden en espacios de propiedad privada, pero de acceso público (centros comerciales, *malls*). En segundo lugar, las distintas fuerzas policiales examinan con cuidado todos los aspectos involucrados en su acción, debido a que ya no tienen la misma confianza que antes en su capacidad para controlar el delito. Ello ha implicado un autoanálisis de las funciones que desempeñan y de sus estrategias, organización, administración, sistema disciplinario y mecanismos de control público sobre la gestión policial vigentes en la actualidad².

Quizá una de las expresiones más conocidas de este proceso de cambio es el ocurrido en la policía de la ciudad de Nueva York, que ha recibido gran publicidad porque al parecer ha causado una baja notoria de las tasas de criminalidad³. Al mismo tiempo, demuestra la falta de unanimidad que hay en torno a la labor policial, la que recibe fuertes críticas, a pesar de sus aparentes resultados⁴.

En contextos distintos y más cercanos, también se abre paso el debate acerca de la reforma policial en América Central, Argentina, Brasil y Colombia; a raíz del incremento del crimen y el colapso de instituciones policiales afectadas por el desprestigio y la corrupción, e involucradas en elevados grados de violencia contra

1 Bayley, David H. y Clifford D. Shearing (1996), "The Future of Policing", *Law & Society Review* Vol. 30, pág. 585-586.

2 *Ibíd.*

3 Bratton, William y Peter Knobler (1998), *Turnaround*, Random House, Nueva York.

4 Estas se refieren al incremento de los abusos policiales (como resultado de la estrategia aplicada), y a que el notable aumento de las detenciones por contravenciones y faltas ha producido una ocupación sin precedentes de las instalaciones penitenciarias del Estado, que las ha dejado sin lugar para recibir a delincuentes peligrosos. Michael Massing, "The Blue Revolution", en *The New York Review of Books*, 18 de noviembre de 1998, pág. 32-36.

las personas. Aunque las situaciones nacionales son distintas, existe conciencia acerca de la necesidad imperiosa de reestructurar las fuerzas policiales, lo que ha dado lugar a diversos experimentos cuyos resultados finales están por evaluarse⁵.

En agudo contraste con lo anterior, el modelo policial chileno que consiste en la existencia de dos policías de carácter nacional –una militarizada que cumple en lo fundamental funciones preventivas y de seguridad pública, y otra civil que actúa como auxiliar de la Justicia en la investigación de delitos– se desenvuelve con críticas más bien puntuales a sus orientaciones y funcionamiento. Sería injusto sostener que las policías son por completo impermeables al cambio. De hecho, la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile han propuesto y puesto en práctica reformas de cierta relevancia. La primera ha fortalecido el accionar de su Unidad de Asuntos Internos para controlar la corrupción y los abusos policiales; ha introducido la enseñanza de los derechos humanos en su currículo y está empeñada en preparar a la organización para la próxima entrada en vigencia de un procedimiento penal de carácter acusatorio.

A su vez, Carabineros ha iniciado un proceso de racionalización para dejar de cumplir 24 de las 67 tareas que actualmente le encomienda la Ley⁶, lo que debiera incrementar el personal que cumple tareas operativas. Asimismo, el discurso de la superioridad de la institución ha incorporado una mayor preocupación por el tema de los abusos policiales, refiriéndose a éste de manera pública⁷.

Sin embargo, estas modificaciones resultan pequeñas si se las compara con la magnitud de los desafíos futuros que enfrentan las instituciones policiales. En años recientes se han hecho patentes los siguientes aspectos de trascendencia:

1. Las estrategias utilizadas en el pasado para enfrentar el delito común se encuentran superadas porque demuestran ineffectividad o derechamente implican un uso discrecional de las facultades de la policía, incompatible con el Estado de Derecho.
2. Existe una desigualdad notoria y creciente en la provisión del servicio de vigilancia policial, que se agrava por la posibilidad de los sectores más pudientes de contratar servicios de seguridad privados.

5 Frühling, Hugo, "Reforma policial y consolidación democrática en América Latina". Trabajo presentado al Seminario sobre Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe, organizado por el Woodrow Wilson Center y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile (5 y 6 de mayo de 1999). Para el caso de Colombia, María Victoria Llorente (1999), "Perfil de la policía colombiana", en Malcom Deas y María Victoria Llorente (Comp.), *Reconocer la guerra para construir la paz*. Ediciones Uniandes, Santafé de Bogotá, págs. 390-473.

6 "Plan antidelictivo: Carabineros deja de cumplir funciones extrapoliciales", *El Mercurio*, 12 de enero de 1999, págs. A1 y A10. "Sin crear viceministerio, Gobierno lanzó nuevo plan de seguridad", *La Hora*, 11 de enero de 1999s, págs. 2 y 3.

7 "Trece carabineros dados de baja este año por violencia innecesaria", *La Segunda*, 29 de diciembre de 1997, págs. 6 y 7.

3. Los mecanismos que existen para controlar la gestión policial y las infracciones de las normas legales y reglamentarias por parte de las policías adolecen de graves limitaciones. Dichos mecanismos cuestionan la posibilidad que tiene el público, o la autoridad que lo representa, de conocer en detalle la gestión interna de la policía y la forma en que se asegura el cumplimiento de ciertas normas de conducta del personal policial.

Como ya se señaló, los dilemas indicados no son exclusivos de la situación chilena. Las fuerzas policiales que actúan en países desarrollados comparten algunos de sus aspectos. Quizá lo peculiar de la situación nacional es la casi ausencia de debate informado acerca de los cambios profundos que enfrenta la función policial, y de las consecuencias que éstos puedan tener en la seguridad de los ciudadanos, en la vigencia efectiva de los derechos personales y en la calidad del régimen democrático. Lo que aquí sostenemos es que ese debate es urgente y que el avance en los tres aspectos mencionados en este artículo creará condiciones para un sistema policial bastante diferente del actual.

Con el fin de aportar a ese debate, en la primera sección de este artículo se describen el modelo de policía que existe en Chile y las políticas gubernamentales. Éstas tienen como telón de fondo la situación delictual existente, que se describirá a partir de las cifras oficiales sobre delitos denunciados y de las encuestas que miden percepciones de inseguridad. La segunda sección aborda rasgos del debate que existe en nuestro país en torno a las falencias que enfrenta la policía. Éste enfatiza aspectos relacionados con la dotación policial, los recursos materiales con los que cuenta la policía y sus atribuciones. En la tercera sección se abarcan los tres problemas centrales y no discutidos que enfrentan las instituciones policiales: la necesidad de concebir una nueva estrategia para enfrentar el delito; las razones y consecuencias que se derivan de la actual desigualdad en la oferta de servicios policiales a la comunidad, y los inadecuados mecanismos de control y fiscalización administrativa de la actuación policial y sus efectos.

1. Policías y la función policial en Chile

1.1 El sistema policial chileno

En Chile, las funciones policiales se entregan a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones. La primera institución se creó en 1927, como resultado de la unificación definitiva de las policías fiscales y municipales y el Cuerpo de Carabineros que formaba parte del Ejército⁸. La segunda se estableció en 1933. El Servicio de

8 Ver Maldonado Prieto, Carlos (1990), "Los Carabineros de Chile: historia de una policía militarizada" en *20 Nordic Journal of Latin American Studies*, pág. 3 y siguientes. Frühling, Hugo "Carabineros y consolidación democrática en Chile", en *Pena y Estado* Año 3 N° 3 (1998), págs. 81-116.

Investigaciones y el Servicio de Identificación y Pasaportes se separaron de Carabineros y pasaron a depender en forma directa del Ministerio del Interior.

Carabineros de Chile tiene una planta legal de 36.777 funcionarios, pero en 1998 estaban financiadas sólo 34.777 plazas. En la actualidad, se forma parte del contingente que resta para completar la planta legal. De la cantidad indicada, un porcentaje elevado de funcionarios (8.450 policías) desempeña tareas administrativas⁹.

La institución tiene un carácter militar que rige su disciplina y formación, que se manifiesta en el hecho que su personal está sometido a la competencia de los tribunales militares por actos de servicio violatorios de la ley en que pueda incurrir¹⁰. Sus funciones tradicionales han sido las de policía de seguridad (con competencia primordialmente preventiva), la mantención del orden público y el control y regulación del tráfico vehicular. En materia de investigación de delitos, al comienzo sólo le correspondía realizarla en aquellos lugares del país donde no existía Policía de Investigaciones. Sin embargo, en años recientes, sus atribuciones evolucionaron hacia una superposición de tareas con la Policía de Investigaciones, que le llevó a crear su propio Servicio de Investigaciones Policiales.

En los últimos años, Carabineros ha defendido públicamente su carácter de policía preventiva e investigativa¹¹. Tal posición encuentra fundamento legal en el hecho de que Carabineros recibe órdenes de investigar de los magistrados. Además, está autorizado para iniciar la investigación de ciertos delitos sin necesidad de esperar la expedición de una orden judicial¹².

El desarrollo de funciones propiamente investigativas ha aumentado las tensiones entre Carabineros y la Policía de Investigaciones, lo que ha culminado en desacuerdos públicos y en proposiciones del alto mando de la institución uniformada de unificar ambas policías. Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, las

9 La información la entregó el General Subdirector de Carabineros, Gustavo Lagos Robles, a la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados (sesión del 20 de agosto de 1998). Ver Informe de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, del 2 de junio de 1999, pág. 12.

10 La jurisdicción militar sobre Carabineros tiene gran e inusual amplitud. Cubre los delitos cometidos por miembros de dicha institución, así como los delitos que puedan cometer civiles en su contra. Ver Mera Figueroa, Jorge "La modernización de la Justicia Militar chilena: un desafío pendiente. La Situación de Carabineros", *Cuadernos del CED* N° 29, 1999.

11 Servicio Jurídico de Carabineros, "Capacidad de Investigación de Carabineros", en *Revista de Carabineros* N° 432, 1991, pág. 20.

12 El artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, modificado en 1989, estableció que Carabineros cumpliría las órdenes y resoluciones de los tribunales en todos aquellos lugares en que no existiera Policía de Investigaciones. Ya iniciado el gobierno democrático, en 1991 se dictó la Ley N° 19.077 que permite que tanto Carabineros como Investigaciones puedan practicar las diligencias preliminares de toda investigación referida a delitos contra las personas, robo, hurto y tráfico ilícito de estupefacientes.

tensiones han tendido a disminuir, aunque se han sucedido ocasionales conflictos – incluso con escándalo público– como los excesos publicitarios en la detención de miembros de la otra policía, acusados de cometer delitos, y en altercados en la vía pública entre carabineros y detectives por la detención de sospechosos¹³.

A su vez, la Policía de Investigaciones constituye un cuerpo civil bastante más pequeño. Su planta se fijó en 6.514 plazas, de las cuales 3.444 corresponden a investigadores policiales. Su principal función radica en la investigación de delitos, aunque también tiene a su cargo el control del ingreso y salida de personas del territorio nacional. En el período previo al régimen militar ejercía funciones de control de aquellas actividades que podían atentar contra la estabilidad del régimen político. Por lo general, su director ha sido una persona de confianza política del Presidente y ha provenido de fuera de las filas de la institución¹⁴. Ambas situaciones se conjugan para que la Policía de Investigaciones sea percibida como una policía más cercana al gobierno.

Bajo el régimen militar las dos policías acentuaron sus diferencias culturales y políticas. Si bien en 1974 ambas pasaron a depender del Ministerio de Defensa, la institución que mejor aprovechó el nuevo régimen para aumentar sus atribuciones fue Carabineros. Incursionó en el área investigativa y se hizo presente en el régimen político incrementando su autonomía institucional.

Sus atribuciones investigativas le permiten actuar a pedido de los magistrados y por iniciativa propia en respuesta a la comisión de ciertos delitos que con mayor frecuencia se cometen en el país. En materia constitucional, la Constitución aprobada en 1980 consagró en su Artículo 95 que el General Director de Carabineros es uno de los ocho integrantes del Consejo de Seguridad Nacional. Este elige a dos miembros del Tribunal Constitucional y a cuatro senadores de entre los ex comandantes en jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile. Por lo tanto, Carabineros cuenta con un senador que representa los puntos de vista institucionales. Por último, la Ley Orgánica Constitucional dictada en las postrimerías del régimen militar entrega importante autonomía a la institución en materia de ascensos y retiros de oficiales, y permite a su General Director establecer los servicios policiales que estime pertinentes.

La creciente duplicación de funciones entre ambas policías y el fortalecimiento de una doctrina de autonomía corporativa durante el régimen militar en Carabineros, sin duda han contribuido a acentuar los roces y conflictos que tal vez siempre

13 Frühling, Hugo, Luis Sandoval y Andrés Araya, "Temas Policiales", *Cuadernos del CED* N° 27, 1998, págs. 70-74.

14 Durante el régimen militar (1973-1990) los directores generales de la Policía eran generales de ejército en retiro. Desde 1992 dirige la institución Nelson Mery Figueroa, quien ha hecho su carrera en la propia institución.

existieron. Ello ha dificultado con severidad la coordinación entre ambas policías, más allá de las declaraciones públicas de sus jefes o de las autoridades gubernamentales¹⁵.

1.2 Políticas recientes hacia las policías

Las políticas hacia las policías emprendidas por los gobiernos democráticos tienen como telón de fondo el agudo incremento del temor al crimen y el aumento de las denuncias por comisión de delitos. Si bien esta tendencia se hizo notar con fuerza durante los años '80, es a partir de la década del '90 donde se produce un cambio en la modalidad de los delitos que experimentan crecimiento, por ejemplo, con el fuerte aumento de los asaltos con uso de armas.

Las tasas de denuncia registradas por Carabineros reflejan una consistente tendencia al crecimiento de los robos a partir de 1982, que alcanzan su punto más alto en 1991 cuando la tasa de denuncias llegó a 612,7 por cien mil habitantes. Este incremento es muy importante, ya que en 1980 la tasa era de sólo 284,2 por cada cien mil habitantes. Desde 1991 las tasas disminuyen, aunque experimentan un nuevo crecimiento en 1996: en 1995 la tasa era de 510,5, en 1996 aumentó hasta 566,6¹⁶.

Al analizar el comportamiento de los robos hay dos aspectos fundamentales que conviene tener en cuenta. El primero es el notorio aumento experimentado por los asaltos –o robos con intimidación o violencia contra las personas– durante la década de los '90. Según cifras de la Policía de Investigaciones, en 1990 eran 96,6 por cien mil. En 1997 llegaron a 194,6 por cien mil¹⁷.

Cifras consolidadas provenientes de ambas policías, y procesadas por la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones del Ministerio del Interior, indican que la tendencia al alza de los delitos durante el período 1996–1997 no se limita al robo con violencia. Durante ese bienio, éste habría aumentado en un 12,7% mientras que las violaciones exhiben un alza de 10,7%¹⁸. Durante el primer semestre de 1998 volvió a registrarse un alza importante de estos delitos en comparación con el primer semestre de 1997. El robo con violencia aumentó un 39,6% mientras que las violaciones se incrementaron en 7,4%¹⁹. En el primer semestre de 1999 se verificó

15 El informe de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados ya citado (ver nota N° 9), sostiene que la escasa voluntad de coordinación entre ambas policías se agravará con la próxima entrada en vigencia de un nuevo procedimiento penal.

16 Anuario de Estadísticas Criminales, 1996 y 1997, Fundación Paz Ciudadana.

17 Anuario de Estadísticas Criminales, 1998, Fundación Paz Ciudadana.

18 "Cifras de Carabineros, Investigaciones y la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones". *La Tercera*, 28 de abril de 1998, pág. 9.

19 *El Mercurio*, 8 de julio de 1998, pág. A11.

una nueva alza en relación con el primer semestre de 1998, de 40,1% para el caso del robo con violencia, aunque las violaciones experimentaron un descenso nacional²⁰.

Más importante que el crecimiento de los robos con violencia, es la modificación sustantiva de la modalidad de estos asaltos. Se detectan bandas de asaltantes que actúan armadas en contra de entidades financieras, industrias y establecimientos comerciales, y que utilizan tácticas que en el pasado eran monopolio de grupos armados de carácter político.

A fines de la década de los '80, los estudios de opinión pública revelan por primera vez la preocupación por la delincuencia. Una encuesta realizada en 1988 por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) en 15 comunas populares de Santiago, indagó acerca de los principales problemas que las personas percibían en sus comunas. En respuesta espontánea, los entrevistados señalaron que el primer problema era la falta de preocupación municipal (22,6%) y el segundo era la delincuencia (22,2%). La drogadicción se ubicó en tercer lugar (11,1%). Además, el 60,8% opinó que la delincuencia había aumentado.

Durante los años '90, y en forma repetida, las encuestas de opinión pública señalan que se mantiene la preocupación por la delincuencia como una fuerte prioridad para los chilenos. Durante casi toda la administración Aylwin concitó una atención mayor que temas como el empleo, la salud y la educación (ver cuadro 1). Esta percepción no parece haber sufrido modificaciones. En junio de 1997, un 68,6% de los chilenos pensaba que había más delincuencia que el año anterior y el 84,2% opinaba que la delincuencia era más violenta que en 1996²¹.

Para responder a esta situación, el gobierno incrementó de manera importante el financiamiento presupuestario otorgado a ambas policías, con énfasis en aspectos logísticos, y en el financiamiento de nuevas plazas, en especial en Carabineros.

Al considerar todo el período, entre 1990 y 1998 el crecimiento del aporte fiscal alcanzó a un 111,6% en Carabineros y a un 170,2% en Investigaciones.

En relación con la participación de las policías en el total del aporte fiscal al Sistema de Justicia Criminal, es posible apreciar un comportamiento más o menos estable entre 1990 y 1998. En todo caso, Carabineros presenta una progresiva disminución desde un 62% en 1990, hasta el 53,9% en 1998. La Policía de Investigaciones experimentó un crecimiento que va del 13,4% en 1990, al 14,9% en 1998. La disminución relativa de Carabineros se explica por el aumento de la participación del Poder Judicial y de Gendarmería. El primero pasó de un 7,9% en 1990 a un 10,7% en 1998, mientras que el segundo aumentó de un 13 a un 17,5% en igual período.

20 *El Mercurio*, 1° de agosto de 1999, págs. A1 y A20.

21 Encuesta Fundación Paz Ciudadana y Adimark. *La Segunda*, 26 de mayo de 1997, pág. 16.

Cuadro 1

Prioridad otorgada por los chilenos a la delincuencia²²

Temas	Marzo 1989	Junio 1990	Marzo 1991	Abril 1992	Junio 1993	Noviembre 1995
Delincuencia	21,5	40,7	64,0	62,7	56,4	35,0
Salud	46,3	50,7	38,8	44,1	49,2	38,0
Pobreza	30,9	27,6	26,0	32,2	39,0	48,0
Educación	39,3	36,3	26,9	26,6	31,9	29,0
Sueldos	45,6	38,9	36,6	32,9	27,9	27,0
Empleo	44,5	35,1	27,3	28,5	23,4	30,0

Fuente: Encuestas CEP-Adimark, 1989-1993 y CEP, 1995.

Cuadro 2

Aporte fiscal* a las policías, 1990-1998 (miles de pesos de diciembre 1998)

Año	Carabineros	Investigaciones
1990	78.499.429	16.932.667
1991	85.681.841	18.265.500
1992	99.386.851	22.610.657
1993	109.420.612	27.355.203
1994	117.254.208	29.443.879
1995	125.121.254	31.411.738
1996	141.418.807	36.828.309
1997	158.462.932	43.691.747
1998	166.140.687	45.758.020

* En moneda nacional

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes de presupuestos de cada año.

22 El cuestionario presentaba a los encuestados una lista de problemas. Se les pedía que indicaran los tres más importantes a los que el gobierno debería dedicar mayor esfuerzo. El porcentaje corresponde a la proporción de encuestados que incluyó el tema indicado.

Además, hay que considerar que las policías reciben recursos fiscales en moneda extranjera, lo que no sucede con otros componentes del Sistema de Justicia Criminal. Estos recursos si bien en un comienzo no fueron muy significativos, con el transcurso de los años se han transformado en una importante fuente de ingresos, en especial para adquirir vehículos y equipamiento.

En términos porcentuales, la variación del aporte en moneda extranjera en el período 1990-1998 alcanzó al 319% en Carabineros y al 2.918% para la Policía de Investigaciones.

Si se consideran los aportes en moneda nacional y extranjera, el crecimiento de los recursos para las policías entre 1990 y 1998, alcanzó un 120% en Carabineros y a un 197% en Investigaciones, lo que obviamente es superior al incremento alcanzado si sólo se tomaran en cuenta los aportes en moneda nacional.

Cuadro 3

Aporte fiscal total* a las policías 1990-1998

Año	Carabineros	Investigaciones
1990	81.811.828	17.101.783
1991	89.636.218	18.434.616
1992	109.179.496	24.044.833
1993	117.739.872	28.780.876
1994	122.794.870	30.005.551
1995	132.173.565	32.162.365
1996	148.652.515	37.774.978
1997	167.894.671	47.094.844
1998	180.028.953	50.862.194

* Incluye aportes en moneda nacional y extranjera (tipo de cambio, diciembre 1998: \$ 472,39).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes de presupuestos de cada año.

En general, los mandos de ambas policías parecen reconocer que la situación presupuestaria ha mejorado, aunque la siguen considerando insuficiente. En el caso de Carabineros, se señala la mejoría en el aspecto tecnológico así como la renovación del parque automotor y la adquisición de helicópteros²³. Un texto oficial de la Policía

23 "Carabineros apoya idea de bajar su carga administrativa", *El Mercurio*, 20 de abril de 1998, págs. C1 y C10.

de Investigaciones se refiere en términos entusiastas a las mejoras que ha experimentado la institución en años recientes: “En el período (1992–1998)... se dotó a la institución de recursos tecnológicos de alta especialización, se dotó al personal de armamento moderno y elementos de protección, como los chalecos antibalas. Cada detective operativo cuenta hoy con su propio chaleco de cargo. Contrasta esto con 1990, en que existían para la institución sólo ocho chalecos”²⁴.

Hace muy pocos años eran frecuentes las críticas a las insuficiencias presupuestarias que enfrentaban las policías, en especial las provenientes de la policía uniformada. Su General Director sostuvo que en muchos lugares del país el funcionamiento de Carabineros se sostenía gracias al apoyo de entidades públicas, de organizaciones privadas y de particulares²⁵.

El que los delitos sigan aumentando, a pesar de los esfuerzos gubernamentales y policiales, ha abierto un debate (soterrado a veces, más público en otras) acerca de la dotación de personal policial, el excesivo número de funciones desempeñadas por Carabineros y las disminuidas atribuciones con las que contaría su personal.

1.3 Las insuficiencias de las policías vistas a través del debate público

El debate público acerca de la actuación de las policías que refleja la prensa parece manifestar un importante grado de conformidad con la estructura del sistema policial chileno vigente, y escasas críticas a la manera en que las policías desempeñan sus funciones. Las críticas, cuando existen, son generales. Alcaldes, autoridades y las propias policías asumen que los cuerpos policiales por sí solos son capaces de controlar la delincuencia. Ello explica que al hablar de las policías los temas que se mencionan sean casi exclusivamente de recursos y atribuciones.

Una de las principales carencias de las policías, mencionadas como críticas para un adecuado control del delito, es la deficitaria cantidad de personal. De manera regular, Carabineros ha dado cuenta que el número de policías en relación con la población flotante en algunas comunas de la capital es en extremo bajo²⁶. Tal insuficiencia es notoria en los sectores de menores ingresos, donde existe una persistente visión de abandono y de falta de adecuadas condiciones de seguridad²⁷. Un estudio reciente realizado por Carabineros, con apoyo técnico de la Facultad de

24 Policía de Investigaciones de Chile, *Gestión 1992–1997*, Santiago, 1998, pág. 52.

25 General Director Rodolfo Stange. Reflexiones finales. Plan de Modernización de Carabineros de Chile, 1994, pág. 190.

26 En julio de 1997 se informó que la relación policía/habitantes en la comuna de Providencia era de un carabinero por cada 2.512 personas, si se tomaba en cuenta la población flotante. “Faltan Carabineros”, *La Tercera*, 22 de julio de 1997, pág. 4.

27 “Nueve carabineros de ronda para 140 mil habitantes”, *El Mercurio*, 9 de junio de 1998, págs. C1 y C8. Ver también, “Carabineros apoya idea de bajar su carga administrativa”, *El Mercurio*, 20 de abril de 1998, págs. C1 y C10.

Economía de la Universidad Católica, concluye que en Santiago existe un déficit de 21% en vigilancia policial²⁸. A su vez, la Policía de Investigaciones conserva una planta con el mismo número de cargos fijado en 1975.

La argumentación a favor de más policías tiene sentido. Sin embargo, es poco probable que el aumento gradual se traduzca en un incremento significativo de la presencia policial y, aún menos, que ésta en forma mecánica implique una disminución del delito.

David Bayley, en un conocido estudio sobre la policía, calcula que en el caso de Nueva York por cada 100 policías empleados en la fuerza policial, sólo 12 están en la calle en todo momento²⁹. Ello es producto de que la fuerza se divide en tres turnos, que hay funcionarios con licencias y que muchos cumplen funciones de apoyo, planificación o administrativas en el propio cuartel. Otros autores estiman que el porcentaje de personal policial en la calle es aún menor en relación con el total³⁰. Si se aplica esa conclusión a la realidad nacional, resulta probable que el incremento de personal requerido tendría que ser muy sustantivo para que efectivamente el público notara la diferencia. En términos prácticos ello no parece posible a corto plazo, no sólo por las limitaciones financieras inherentes a la actual coyuntura nacional, sino porque la institución carece de la capacidad para entrenar a contingentes masivos de aspirantes a policías³¹.

Además, es necesario indicar que el mero aumento de personal policial no constituye una varita mágica que por sí sola resuelva la realidad de inseguridad que vive el país; o que reemplace la necesidad de contar con estrategias adecuadas para enfrentar una cambiante realidad delictual. Esta se desplaza con gran rapidez y toma ventaja del incremento notable de las oportunidades delictuales, producto de una economía que se ha expandido en años recientes. Al respecto, Sherman sostiene una hipótesis que hacemos nuestra: la presencia y visibilidad policiales pueden ser muy importantes, pero su efecto depende concretamente de lo que la policía haga³².

En parte, la notoria falta de personal policial se atribuye a que Carabineros desempeña un gran número de funciones, de las que rehusaría desprenderse con el propósito de mantener su influencia social. Ello habría llevado a la renuencia institucional a aceptar la participación de los municipios en tareas de vigilancia preventiva, lo que ha creado tensiones con la Asociación Chilena de Municipalidades

28 "Déficit de 21% en vigilancia policial capitalina", *La Tercera*, 30 de julio de 1999, pág. 11.

29 Bayley, David (1994), *Police for the future*, Oxford University Press, Nueva York, pág. 52-53.

30 Se habla de una relación de ocho policías en la calle por cada 100 en la planta. Sherman, Lawrence W. "The Police", en Wilson, James Q. y Joan Petersilia, *Crime*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1995, pág. 329.

31 "Carabineros apoya idea de bajar su carga administrativa", *El Mercurio*, 20 de abril de 1998.

32 Sherman, Lawrence W. Op. cit., pág. 330.

y con algunos alcaldes. Sin embargo, en meses recientes Carabineros aceptó la necesidad (sugerida en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de 1994) de dejar de desempeñar algunas funciones no esenciales y de optimizar el despliegue operativo del personal institucional para incrementar el número de policías dedicado a funciones operativas³³.

Otro factor que debilitaría la eficiencia profesional, y que es relevado por el debate público, es el de los escasos salarios percibidos por el policía que cumple funciones en la calle, y que impediría atraer personal de mejor nivel educacional y excelencia³⁴. No cabe duda que ese factor puede tener importancia en el marco de policías que realizan un esfuerzo sustantivo por elevar el nivel educacional de sus miembros, y de esta forma incentivan una mayor iniciativa para responder a problemas delictuales que son crecientemente complejos. Resulta incuestionable que mejores sueldos permitirían contar con un universo más amplio y educado de postulantes a las policías. Sin embargo, de nuevo se carece de estudios que demuestren de manera fehaciente que en la actualidad existen deficiencias en la actuación policial, y que éstas se subsanarían si el personal policial subordinado experimentara un incremento de remuneraciones.

Una tercera razón que aparece en el debate público, y que explicaría el incremento delictual, señala que la policía ve entorpecida o limitada su acción debido a la nueva legislación vigente desde el 1º de julio de 1998. Esta elimina la detención por mera sospecha predelictual, y obliga al funcionario público que realiza la detención a informar a la persona detenida de la razón de la detención y de sus derechos, antes de conducirla a la unidad policial³⁵. La nueva disposición legal también estableció que el detenido o preso, aunque se encuentre incomunicado, tiene derecho a que con la mayor brevedad se informe a su familia, a su abogado, o a quien él indique de su detención y la causa que la motiva.

Al comienzo, la reacción policial ante la nueva norma fue positiva. El General Subdirector de Carabineros expresó que ésta otorgaba transparencia al procedimiento, ya que obligaba al policía a cumplir una rutina destinada a proteger los derechos del sospechoso³⁶. Sin embargo, a los pocos días de vigencia de la nueva ley, carabineros entrevistados por la prensa daban cuenta de que los detenidos adquirirían una actitud desafiante frente a los agentes de la ley³⁷.

33 Véase notas N° 7 y 21. Además, "Reingeniería en cuarteles de Carabineros", *La Tercera*, 7 de agosto de 1999, pág. 11.

34 Echeverría, Germán "Aquellos desafíos para mejorar el nivel de policías", *El Mercurio*, 7 de marzo de 1998, págs. A1 y A20.

35 Ley N° 19.567 D.O. de 1º de julio de 1998.

36 "Policías están entrenadas para aplicar nueva Ley", *El Mercurio*, 2 de julio de 1998.

37 "Delincuentes asumen actitud desafiante ante la policía ... y hasta exigen café!", *La Segunda*, 14 de julio de 1998.

Con posterioridad, y ya oficialmente, Carabineros dio a conocer que dicha legislación entorpecía la acción policial. Más aún y de manera oficiosa, oficiales de la institución señalaron que el Congreso debería modificar dicha legislación³⁸. Sin embargo, las objeciones presentadas y reproducidas en la prensa son débiles y traslucen poco aprecio por las libertades públicas. Se asevera que el derecho a visita a los detenidos distrae personal policial de tareas más importantes, y que los delincuentes al comparecer ante los tribunales se quejan de que no les han leído sus derechos. Por último, se hace notar que al garantizar al detenido el derecho a guardar silencio se le incita a no cooperar con la investigación. Ello expresa una elevada confianza en la declaración extrajudicial de los inculpados como método y medio de prueba para resolver los delitos³⁹. Volveremos sobre el tema más adelante.

En suma, el debate público acerca del delito rara vez abarca aspectos cualitativos del desempeño policial, pone en cuestión la estructura de funcionamiento de las policías o releva las limitaciones que enfrenta la policía para controlarlo. Se centra en los recursos y en las atribuciones y supone que la policía es omnipotente. Bastaría con resolver esos problemas para avanzar decididamente en la obtención de mayor seguridad ciudadana. Tenemos dudas acerca de los fundamentos de tal reflexión. Por lo tanto, nuestra intención es describir aspectos no tratados por el debate público, los que tienen gran incidencia sobre la actuación policial y constituyen dilemas en torno a los cuales existe menos consenso.

2. La policía y el delito

2.1 La investigación policial del delito

La policía moderna utiliza tres estrategias predominantes para enfrentar el crimen común urbano: el uso de la patrulla preventiva motorizada que permite cubrir áreas extensas a fin de detectar delitos; la reacción ante los pedidos de auxilio de la población y la investigación de delitos ocurridos.

Los expertos coinciden en que la investigación de delitos ya producidos enfrenta límites conocidos que la convierten en una estrategia imprescindible, pero no suficiente para controlar la criminalidad. Tal como lo demuestran las cifras de la Policía de Investigaciones que se exponen a continuación, los porcentajes de esclarecimientos de

38 "Legislación entorpece acción policial", *El Mercurio*, 10 de agosto de 1999, pág. C2.

39 Ver González, Felipe, María Angélica Jiménez y Cristián Riego (1998), "La policía y el proceso penal: antecedentes empíricos", en Mauricio Duce, Felipe González, María Angélica Jiménez, Cristián Riego y Juan Enrique Vargas, *La reforma de la justicia penal*, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, págs. 265-389.

casos pueden ser muy altos en los delitos cometidos entre conocidos, pero tienden a ser bastante bajos en los delitos cometidos entre extraños y en aquéllos donde no existe confrontación ni contacto directo entre víctima y victimario.

Un estudio ya clásico sobre la productividad policial llegaba a conclusiones similares. En primer lugar, la capacidad de la policía para resolver la gran mayoría de los delitos es muy baja. Segundo, los delitos culminan en detenciones de sospechosos sólo cuando existen testigos presenciales o las víctimas proporcionan información relevante. Por último, la presencia de esos testigos o de esa información depende de la relación de la policía con el público y del tipo de delito del que se trate⁴⁰.

El cuadro 4 indica el alto porcentaje de homicidios resueltos por la Policía de Investigaciones en años recientes, lo que se explica porque en este tipo de delitos existe, por lo general, una relación previa entre el hechor y la víctima. Sin embargo, a pesar de haber disminuido apreciablemente el número de homicidios investigados por la Policía de Investigaciones, no se logra advertir una tendencia clara de aumento de los delitos investigados con resultado, lo que ratifica las limitaciones ya señaladas.

Cuadro 4

Homicidios

Año	Delitos investigados	Con resultado	Porcentaje
1990	673	580	86,2
1991	600	489	81,5
1992	611	509	83,3
1993	560	453	80,9
1994	599	487	81,3
1995	490	425	86,7
1996	560	509	90,9
1997	465	373	80,2

Fuente: Anuario de Estadísticas Policiales. Policía de Investigaciones de Chile. INE.

40 Skogan, Wesley G. y George E. Antunes, "Information, apprehension, and deterrence: exploring the limits of police productivity", en *Journal of Criminal Justice*, Vol. 7 (Otoño 1979), págs. 217-241. El caso japonés es excepcional, en la medida en que la tasa de resolución de delitos por parte de la policía es muy alta. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la policía goza de la confianza total de la población y que persiste una cultura valórica muy homogénea en la sociedad, la que rechaza con fuerza las conductas que se desvían de la norma vigente.

Los auspiciosos resultados de la investigación policial en materia de homicidios no se reproducen en el caso de los robos con fuerza, por las razones ya indicadas y como lo señala el cuadro siguiente:

Cuadro 5

Robos con fuerza			
Año	Delitos investigados	Con resultado	Porcentaje
1990	70.687	15.677	22,2
1991	71.502	14.346	20,1
1992	60.176	14.743	24,5
1993	55.923	14.838	26,5
1994	57.717	15.934	27,6
1995	58.011	13.817	23,8
1996	64.976	15.279	23,5
1997	70.189	16.861	24,0

Fuente: Anuario de Estadísticas Policiales. Policía de Investigaciones de Chile. INE.

Esta situación se corrobora en el caso de los robos con violencia donde, además, el porcentaje de casos con resultado es decreciente, en la medida en que ha aumentado notablemente el número de casos investigados por esa Policía. Un incremento de algo más de 124% en el número de delitos investigados trae consigo una disminución en algo más del 100% en los resultados policiales.

La labor policial es la base sobre la que se asienta la tarea judicial. Por lo tanto, no sorprende que los estudios realizados den cuenta de un bajo porcentaje de condenas en comparación con el número de denuncias que procesa la justicia. Un estudio acerca del porcentaje de aprehendidos y de condenados por robo, en relación con el total de causas ingresadas a la justicia, concluye que en 1993 el porcentaje de condenas llegó al 4,6%. Si se toma en cuenta que sólo algo más del tercio de los robos se denuncia a la justicia, se deduce que sólo un 1,5% de los responsables de robos fue condenado⁴¹.

Lo anterior obliga a pensar en estrategias preventivas. Es decir, la policía debe actuar antes de que se produzca el delito para contribuir a un control que la mera investigación de delitos ya ocurridos sólo obtiene en forma parcial.

41 Frühling, Hugo "Modernización de la policía. Documento presentado en el Foro Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano y las Islas Haití y la República Dominicana, 1998, Banco Interamericano de Desarrollo, págs. 26-27.

Cuadro 6

Robos con violencia

Año	Delitos investigados	Con resultado	Porcentaje
1990	4.648	1.479	31,8
1991	6.521	2.044	31,3
1992	5.353	1.881	35,1
1993	4.165	1.242	29,8
1994	4.915	1.278	26,0
1995	5.402	1.317	24,4
1996	8.273	1.375	16,6
1997	10.448	1.558	14,9

Fuente: Anuario de Estadísticas Policiales. Policía de Investigaciones de Chile. INE.

2.2 La prevención policial del delito

Durante décadas, y no sólo en Chile, la actividad policial preventiva se ha basado en dos estrategias centrales: el incremento de la visibilidad de la policía –mediante el uso del patrullaje motorizado– y la detención sin orden judicial. Pero la mera visibilidad policial pierde importancia a medida que se extiende el área de las ciudades, se diversifican las formas de construcción y se incrementa el proceso de urbanización. Las posibilidades de que la patrulla se enfrente con un delito se reducen notoriamente si ésta debe desplazarse por áreas territoriales cada vez más extensas donde predominan, además, construcciones que no se visualizan en detalle desde una patrulla en marcha. En Chile aún se mantiene incuestionada la utilidad de ese patrullaje. En otros países está en entredicho. En todo caso, se sostiene que la presencia policial puede tener efecto, dependiendo de lo que la policía haga y de los lugares donde se concentre⁴².

La otra estrategia policial de tipo preventivo, comúnmente utilizada en América Latina, consiste en las detenciones sin orden judicial por simple sospecha de que el detenido puede tener malos designios. Aquí el uso de la discrecionalidad policial es máximo, ya que la sospecha no se dirige hacia quienes hayan cometido un delito concreto, sino que hacia quienes parecen encontrarse en el proceso de intentar cometer una acción delictual.

Las críticas hacia este modelo de prevención son múltiples. En primer lugar, se sostiene que las detenciones basadas en la táctica de la sospecha simplemente

42 Sherman, Lawrence. Op. cit., págs. 329-334.

sirven para producir estadísticas justificatorias de la efectividad policial, pero carecen de relación directa con la prevención delictual⁴³. En segundo lugar, privan de la libertad a las personas sobre la base de apreciaciones subjetivas y devienen en un sistema de control dirigido a aquéllas que pertenecen a las capas populares definidas como peligrosas⁴⁴. Por último, al permitir la detención sin ninguna evidencia que dé lugar a procesar a los detenidos, carecen de efectividad para controlar el delito.

Tal como se desprende de los anuarios estadísticos basados en información de Carabineros de Chile, en 1930 las detenciones por sospecha constituían el 11,8% del total de detenciones efectuadas por Carabineros. En 1964 eran el 35,2%. En 1970 representaban el 40,3%. Ello demuestra de manera fehaciente su importancia como estrategia policial para el control del delito. En 1930 se detuvo a 18.612 personas por sospecha, en 1964 a 173.288 y en 1970 a 185.318. La tasa de detenciones por sospecha por cien mil habitantes pasó de 434,1 en 1930, a 3.035 en 1951. En 1985 descendió a 1.728,7 y durante los años '90 sufrió una baja aún más sustantiva con la llegada de la democracia.

La táctica de las detenciones por sospecha cumple con el papel de demostrar un fuerte control policial sobre el espacio y las personas. Pero en los hechos constituye un instrumento anticuado de intervención policial. Primero, porque motivó fuertes críticas de los sectores juveniles y de derechos humanos debido a la discrecionalidad que implica, lo que termina por afectar la imagen policial. Segundo, porque carece de toda selectividad: produce una enorme cantidad de arrestos cuyos resultados son inciertos y obliga a un gasto enorme de recursos humanos y materiales en el procesamiento, detención y traslado de sospechosos en torno a los cuales no existen evidencias de que hayan cometido delito alguno.

En los países democráticos las detenciones por meras sospechas de designios peligrosos están prohibidas, lo que ha obligado a las policías a repensar sus estrategias preventivas. No es del caso examinarlas aquí en detalle y sólo algunas se pueden aplicar a realidades como la chilena⁴⁵.

43 Sozzo, Máximo "¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre la prevención del delito e institución policial". Trabajo presentado en la Jornada sobre las "Detenciones, facultades y prácticas policiales en la ciudad de Buenos Aires", 5 de julio de 1999, organizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales en el marco del proyecto Policía y Sociedad Democrática coordinado por el CED, pág. 41.

44 Correa, Jorge y Luis Barros (1993), "Justicia y Marginalidad de los Pobres", CPU y Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica, Santiago. Un 41,3% de los encuestados en este estudio mencionó el abuso policial como uno de los cinco problemas prioritarios que los nuevos tribunales debían atender. Un 40,6 de los encuestados manifestó estar en desacuerdo con estas detenciones y casi un cuarto de la muestra declaró haber sido detenido alguna vez sin pasar al juzgado.

45 Ver Frühling, Hugo "La prevención del crimen. Notas sobre la justicia penal y la reducción de oportunidades para la delincuencia", presentado en la reunión sobre "El Desafío de la Violencia Criminal Urbana", organizada por el Estado de Río de Janeiro y el BID, 2 al 4 de marzo de 1997.

Por ejemplo, en años recientes se ha puesto énfasis en Estados Unidos en el control de faltas e infracciones menores que inciden sobre la calidad de vida de la población. Este concepto fue puesto en práctica en 1994 por William J. Bratton cuando asumió el cargo de Comisionado de la Policía de Nueva York. En términos argumentativos, Bratton sostuvo que era necesario controlar aquellas infracciones que en apariencia eran leves, pero que incidían sobre la calidad de vida de la población⁴⁶. La estrategia de Bratton parte de la base que las personas involucradas en faltas menores también pueden cometer crímenes mayores, o al menos tener información sobre ellos. De esta manera, la detención por faltas otorga a la policía la base legal para interrogar a sospechosos de otros crímenes y crea, además, una sensación de control externo muy fuerte.

Los resultados aparentes de esta estrategia han sido muy buenos desde el punto de vista de la disminución de las tasas de criminalidad, aunque también se han producido reducciones comparables en ciudades que han impulsado estrategias policiales distintas. En el caso de nuestro país, es debatible que una estrategia de esta naturaleza conduzca al control de la criminalidad, entre otras razones porque ya se aplica. Por ejemplo, importantes porcentajes de las detenciones se deben a ebriedad. Asimismo, y hasta 1998, las detenciones por vagancia y mendicidad sumadas constituían cerca del 0,9% de las detenciones anuales, aunque los jueces se mostraban renuentes a condenar a los acusados de tales delitos.

No es perceptible que esas formas de control hayan tenido un efecto serio sobre la criminalidad. A pesar de su aplicación ésta ha continuado subiendo durante las dos últimas décadas. Por otra parte, en países como Chile que arrastran serios problemas sociales, un énfasis riguroso en la aplicación de la ley a ese tipo de delitos menores o faltas, a la postre será percibido como un intento por criminalizar la pobreza y le restará toda legitimidad.

Por cierto que ésta no es la única alternativa estratégica existente. También están aquellas modalidades de actuación policial en asociación estrecha con las organizaciones sociales y vecinales. Una de sus opciones es la policía comunitaria. Este modelo podría describirse como un tipo de acción policial en que se atiende y responde a las inquietudes de la comunidad. Para ello el radio de acción policial se reduce a un vecindario específico; el policía se establece allí de manera permanente y lo recorre a pie, con el propósito de conseguir un adecuado conocimiento de los vecinos, de la situación de seguridad existente y de los riesgos que enfrentan los habitantes del sector⁴⁷.

46 Véase nota N° 3. Kelling, George L. y Catherine M. Coles (1996), *Fixing broken windows*, The Free Press, Nueva York.

47 Para una descripción del modelo y una discusión sobre su aplicabilidad en Chile, ver Rodrigo de la Barra, "Policía comunitaria: trayectoria de un concepto y experiencias comparadas", en Taller Policía y Comunidad, Proyecto Policía y Sociedad Democrática, Cuadernos del CED N° 30, 1999, págs. 3-38.

Las definiciones existentes del modelo son diversas, pero existen dos factores esenciales: la atención dedicada a áreas territoriales muy pequeñas y el establecimiento de una relación estrecha con la comunidad, la que adquiere la capacidad para controlar la acción policial o para orientarla de acuerdo con sus percepciones⁴⁸.

Por último, también existen las estrategias en que la policía se centra en la resolución de problemas de carácter acotado –en conjunto con otros servicios sociales y con investigadores– para responder a los factores precipitantes del problema⁴⁹.

Las posibilidades o limitaciones que existen para aplicar cualquiera de estas estrategias a nuestra realidad exigen una discusión seria que ya se ha iniciado débilmente. El punto central es que la selección de las estrategias de prevención adecuadas para la actual situación no puede consistir en el retorno a la táctica de la sospecha, que no ha sido por completo abandonada por la policía (como lo demuestran sus críticas hacia la ley que la derogó). Es necesario definir otras que la reemplacen, compatibles con el respeto de los derechos constitucionales y basadas en una evaluación empírica de su posible impacto. Tal estrategia debe incluir una relación más estrecha de la policía con el mundo social, que hasta ahora no ha sido propuesta ni formulada en forma oficial.

Las estrategias policiales a emplear constituyen uno de los problemas centrales para la policía. Pero no es el único. Otro adicional y del que se habla poco es la creciente desigualdad en el servicio policial proporcionado en el territorio de Santiago.

3. Distribución de la vigilancia policial

3.1 El aporte municipal a las policías

Una fuente de creciente magnitud para el financiamiento policial desde la instalación de los gobiernos democráticos son los aportes municipales. Carabineros de Chile recibe la mayoría de ellos y ya constituyen un verdadero complemento al financiamiento fiscal de la institución. Esta nueva fuente de financiamiento coloca a Carabineros ante la necesidad de interactuar y responder ante autoridades locales que carecen de atribuciones legales en materia de seguridad pública. Ello significa cambios de carácter relevante en la estructura de funcionamiento institucional.

No existen cifras oficiales que den cuenta del monto anual que reciben las policías por esta vía o por la de los aportes privados, lo que sin duda es un obstáculo para

48 Sherman, Lawrence. Op. cit., pág. 339.

49 Goldstein, Herman "La nueva orientación policial: confrontando la complejidad", en *Pena y Estado* N° 3, 1998, págs. 117-128. Una descripción de ejemplos exitosos que han aplicado esta estrategia se encuentra en "The 9th Annual International Problem-Oriented Policing Conference", San Diego, California, 1998.

determinar el presupuesto real de dichas instituciones. Según fuentes extraoficiales provenientes de la propia institución, los aportes municipales a Carabineros para el período 1989–1994 alcanzaron aproximadamente los \$ 3.100 millones en cifras nominales. Un 57% se destinó a la construcción y reparación de cuarteles, un 42,9% a infraestructura y equipamiento y el resto a adquisición de vestuario y mobiliario.

Datos más recientes de la Asociación Chilena de Municipalidades señalan que, en 1997, los municipios entregaron alrededor de \$ 3 mil millones para colaborar con las tareas de Carabineros e Investigaciones. En los primeros siete meses de 1998 los recursos entregados alcanzaban los \$ 2 mil millones⁵⁰. Análisis más recientes de la Fundación Paz Ciudadana sostienen que en 1999 los municipios de Santiago, Vitacura, Las Condes y Providencia gastarán \$ 2.623 millones en seguridad y que Carabineros de Chile recibirá alrededor del 22% de esa inversión⁵¹.

Pero la obtención de recursos por esta vía presenta algunos inconvenientes. Al ser un aporte localizado, en el sentido que los municipios favorecerán a sus residentes, se presentan grandes diferencias entre municipalidades que cuentan con mayores recursos y aquellas que a duras penas logran financiar sus actividades. Por ejemplo, de los 225 municipios que entregaron recursos a Carabineros entre 1989 y 1994, un 30,7% (69 municipalidades) hicieron aportes inferiores a \$ 500 mil y un 31,1% (70 municipios) realizó aportes entre \$ 1 y \$ 5 millones. Las municipalidades cuyos aportes superaron los \$ 10 millones representan un 16% (36 municipios), y la mayoría se localiza en la Región Metropolitana.

Los vehículos (radiopatrullas, cuarteles móviles, furgones y motos todo terreno) son entregados en comodato a Carabineros. Entre 1990 y 1994 las municipalidades pusieron a su disposición 291 vehículos, lo que representa casi la mitad de los vehículos recibidos por la institución en ese período⁵². También cabe consignar que algunos municipios mantienen sus propios sistemas de vigilancia preventiva (“patrullando juntos”, “seguridad vecinal”, “protección ciudadana”, etc.) que consisten en vehículos municipales que recorren el territorio de la comuna, conducidos por funcionarios del municipio acompañados, por lo general, de carabineros. En algunos casos, el equipamiento con que cuentan estos dispositivos comunales es superior en cantidad y calidad a los recursos de la propia policía⁵³.

50 Estos montos correspondían sólo a cien municipios que informaron a la Asociación de los aportes, de acuerdo con su Presidente, alcalde Gonzalo Duarte. *El Mercurio*, 27 de agosto de 1998, pág. A1.

51 *El Metropolitano*, 3 de agosto de 1999, pág. 11.

52 No se consideran aquellos vehículos entregados en conjunto con otros niveles de la administración del Estado (gobiernos provinciales y regionales) ni con el sector privado.

53 Por ejemplo, en la comuna de Providencia se compró un importante número de motos Harley Davison destinado a este fin. Según el Jefe de Seguridad Ciudadana de Ñuñoa, la municipalidad cuenta con 15 camionetas, 2 jeeps y 10 motos todo terreno destinadas a tareas de seguridad. Carabineros de la comuna tiene 15 vehículos policiales y 10 motos todo terreno. *La Tercera*, 3 de enero de 1999, II cuerpo, pág. 2.

Más allá de la distribución interna de aportes, interesa determinar el significado del aporte municipal. Para ello resulta esencial comparar el monto de los aportes fiscales con los municipales. Del aporte fiscal se tomará sólo aquella parte destinada a la inversión real, que incluye vehículos, requisitos de inversión para el funcionamiento, terrenos y edificios e inversión no regionalizable, ítems utilizados en las partidas de la Ley de Presupuestos de la Nación.

El aporte fiscal para inversión real en moneda nacional para el período 1989–1994 fue de \$ 5.145.318.000, sin considerar el ítem vehículos que no recibe aportes en moneda nacional. Si se comparan estos \$ 5 mil millones con los \$ 3 mil millones de aporte municipal para igual lapso, es posible dar cuenta de la importancia que tiene para Carabineros los fondos que provienen de las municipalidades. En este punto, los mayores aportes los realizan los municipios más ricos, lo que acentúa todavía más las diferencias de recursos para las tareas policiales entre comunas de distintos niveles socioeconómicos.

Sin embargo, si se compara el aporte fiscal total –incluyendo el que se hace en moneda extranjera– con el realizado por las municipalidades durante el período, el primero alcanza los \$ 15.710.625.820, superior en casi cinco veces al aporte municipal a Carabineros.

3.2 Distribución de la vigilancia policial en el territorio

La importancia del aporte municipal para el financiamiento de las policías, en especial Carabineros, ha incidido en una distribución de los recursos policiales que es poco equitativa, según los indicadores a los que se puede acceder.

Si bien al analizar la distribución de medios y de personal policial en las diversas comunas de la Región Metropolitana nos hemos encontrado con limitaciones de información (las cifras del personal efectivo del escalafón operativo de Carabineros corresponden a 1993), resulta posible establecer la relación entre número de policías y habitantes de las diversas comunas a esa fecha. De acuerdo con éstas⁵⁴, el promedio en la Región Metropolitana era de 11,7 funcionarios policiales por cada 10 mil habitantes.

Una revisión de las comunas que están bajo ese promedio demuestra que no todas, pero sí muchas de ellas, son comunas con importantes bolsones de pobreza. Así, la relación en Cerro Navia era de 6,4 carabineros por 10 mil habitantes; en Peñalolén de 5,1; en Lo Prado de 7,3 y en La Cisterna de 7,9. Otras comunas de expansión reciente y que albergan también a sectores de clase media se encontraban notoriamente desprotegidas, como Maipú con 5,6 o La Florida con 7,8. La relación policías/habitantes constituye tan sólo uno de los indicadores a examinar, ya que

54 Dicho análisis fue elaborado en el marco del proyecto Fondecyt N° 1980712.

también debe tomarse en cuenta la extensión de la comuna y la demanda que existe por servicios policiales.

Un indicador adicional basado también en cifras de 1993 se refiere a la dotación de vehículos que sirven a las diversas comunas. Una vez más se confirma la regla anterior. Los municipios como Vitacura, Providencia y Las Condes tienen las más altas tasas de vehículos policiales por cada 10 mil habitantes de toda la Región Metropolitana.

Un trabajo aún no publicado del investigador Iván Silva de Ilpes, utiliza cifras de 1998 y una sofisticada metodología destinada a establecer el nivel de vigilancia policial por comuna. Dado que la vigilancia policial puede ser de diversos tipos, según sea la forma en que se ejecuta la acción o el personal que la realiza, es necesario establecer una unidad común en que se expresen de manera equivalente los distintos tipos de vigilancia por territorio. Una vez establecida la unidad de vigilancia equivalente, resulta posible conocer la oferta de vigilancia policial por comuna⁵⁵.

Comparando el *ranking* de vigilancia policial por comuna con los niveles de pobreza por comuna, se arriba a la siguiente conclusión: cuatro de las seis comunas que ostentan los mayores niveles de vigilancia son las que coincidentemente tienen los más bajos niveles de pobreza. Las comunas con mayor porcentaje de población pobre gozan de un nivel de vigilancia medio. Las dos comunas con los más bajos niveles de vigilancia, tienen un importante porcentaje de población pobre (El Bosque y San Ramón).

Los datos anteriores parecen sugerir una alta concentración de recursos humanos y materiales de policía en aquellas comunas que apoyan con más vigor la labor policial. Sin embargo, son precisamente las comunas cuyos residentes cuentan con los medios económicos para contratar seguridad privada. Por lo tanto, al menos puede sostenerse como una hipótesis seria que es necesario redistribuir los recursos policiales para proporcionar mayores niveles de seguridad subjetiva a los sectores poblacionales que en los hechos no acceden a la seguridad privada.

Sin embargo, la solución al dilema de la equidad en la distribución de recursos policiales es más dificultosa que lo que parece a primera vista. Desde luego, y tal como lo postula el diputado Aldo Cornejo, mientras las policías reciban financiamiento privado y municipal es inevitable que se produzcan formas de inequidad inaceptable⁵⁶. Dichos financiamientos están sujetos a la condición de ser empleados en territorios determinados y con fines específicos. A las policías le resulta difícil renunciar a ellos dada su cuantía.

55 Iván Silva. Ver también "Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad ciudadana (con énfasis en vigilancia policial). Versión Preliminar", Dirección de Desarrollo y Gestión Local, Ilpes, Santiago, 1998, págs. 40 y siguientes.

56 Cornejo, Aldo "El riesgo de estirar la mano", *La Época*, 23 de septiembre de 1997, pág. 10.

Un paso inicial consiste en reconocer el problema y buscar una solución política o legislativa que evite que una situación que hoy sólo existe en Santiago se traslade a todo el país. El camino tal vez pasa por dejar de incentivar dichas donaciones sin límites; por asegurar una mayor flexibilidad en el despliegue policial que permita redistribuir recursos humanos y materiales, y por construir un grupo de indicadores más sofisticados que las meras denuncias policiales como factor determinante del despliegue territorial, de manera de proporcionar seguridad a sectores con menor predisposición a denunciar.

4. Control administrativo de la conducta policial

4.1 Ética y procedimientos policiales

Al analizar las estrategias de prevención policial del delito, señalamos que hay muchas alternativas de estrategias policiales disponibles, pero que resulta ineludible que éstas busquen una relación mucho más estrecha con la comunidad. Esta relación es imprescindible para obtener apoyo de la población en las tareas cotidianas de la policía, pero, además, porque la mantención del orden público debe continuar siendo una tarea que la policía sólo realice en forma subsidiaria. En otras palabras, la policía ya no puede asumir el conjunto de la tarea de mantención del orden público por sí sola.

Para obtener dicho apoyo se necesitan estrategias que involucren a las instituciones policiales y es esencial crear estrechas relaciones de confianza con las organizaciones vecinales y funcionales. Sin embargo, ello no será posible mientras el sistema de control administrativo de la conducta policial constituya un sistema cerrado, secreto, basado en reglamentaciones insuficientes o claramente atrasadas en comparación con el avance de otras policías en la materia⁵⁷.

En años recientes ha existido una evidente mejoría en la situación de los derechos humanos en el país. Sin embargo, las quejas por abusos han continuado y defensores de derechos humanos siguen sosteniendo que su procedimiento de investigación al interior de las instituciones policiales carece de transparencia. Un informe realizado en 1996 por el Relator Especial sobre la Tortura de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas hacía ver la necesidad que la policía registrara la identidad de los funcionarios que llevan a cabo las detenciones y los interrogatorios de los detenidos⁵⁸.

57 Neild, Rachel (1998), "Internal controls and disciplinary units", Washington Office on Latin America.

58 "Informe del Relator Especial, Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1995/37 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita del Relator Especial a Chile", E/CN.4/1996/35/Add.2, 4 de enero de 1996, pág. 28.

En la Policía de Investigaciones se han adoptado algunas medidas sistémicas destinadas a enfrentar los problemas de probidad y de abusos que marcaban a la institución al comenzar la transición. El 4 de septiembre de 1995 entró en vigencia un Código de Ética profesional que menciona en forma explícita la Declaración Universal de los Derechos Humanos como uno de sus fundamentos. Asimismo, se creó el Departamento V de Asuntos Internos, organismo encargado de investigar denuncias por infracciones a la ética cometidas por los funcionarios. Además, se estableció en 1993 el Consejo Superior de Ética Policial, cuerpo colegiado asesor del Director General que analiza las conductas de los funcionarios y de las estructuras institucionales, y aconseja y propone decisiones al Director General en esa materia. También en diciembre de 1993 se creó el Departamento VII de Control de Procedimientos Policiales, encargado de revisarlos críticamente para extraer lecciones y avanzar en el mejoramiento de las formas de trabajo policial. También está a cargo de revisar procedimientos específicos con el fin de establecer eventuales irregularidades o responsabilidades en alguno cuestionado.

Los avances han sido muy importantes, pero como reconocen profesionales asesores de la institución, han enfrentado fuertes resistencias internas que se han vencido sólo de manera progresiva.

La reglamentación que rige a Carabineros se mantiene casi igual que en el pasado. Las obligaciones que asume el funcionario policial en el tratamiento del público, del detenido y del sospechoso están establecidas en el Reglamento de Disciplina N° 11, aprobado por Decreto del Ministerio del Interior N° 900 del 20 de junio de 1967; en el Reglamento de Servicios para Jefes y Oficiales de Fila de Carabineros N° 7, aprobado por Decreto Supremo 639 del 25 de abril de 1968, y en el Código de Ética y Doctrina Institucional publicado en el Anexo N° 2 del Boletín Institucional N° 387 de 1990.

El Reglamento de Disciplina clasifica las faltas en las que puede incurrir el funcionario policial en aquellas relativas a la integridad moral del funcionario o al prestigio de la institución, en las contrarias a la subordinación y el compañerismo, las que van contra la reserva en asuntos de servicio, las de abuso de autoridad y las contrarias al régimen institucional. El mayor énfasis de la norma está en el mantenimiento del orden disciplinario y jerárquico al interior de la institución, por lo que las referencias a la necesidad de evitar el abuso de poder son relativamente puntuales.

El Código de Ética y Doctrina Institucional concibe al carabinero como integrante de una institución casi total, cuyos valores, orientaciones y perspectivas moldean al conjunto de las relaciones valóricas y sociales del funcionario. Al ingresar a la institución éste asume compromisos con la patria, la institución, el servicio policial, la familia y la comunidad, los que tienen idéntica jerarquía. El ámbito de las relaciones privadas del individuo también pasa a ser regido por la doctrina institucional. Es obvio que esto contribuye a disciplinar a los miembros pero, a la vez, puede fortalecer

el espíritu de pertenencia a la institución, el sentimiento de cuerpo y de lealtad hacia ella, muchas veces contradictorio con la adecuada denuncia e investigación de hechos punibles cometidos por sus miembros, y muy poco receptivo a las críticas externas. Así, por ejemplo, el artículo 7° del Código establece la obligación de actuar de manera serena aunque decidida cuando se ofenda, de obra o palabra, la dignidad, el honor y prestigio de la institución o de cualquiera de sus integrantes.

En el Código se definen los principales deberes éticos del policía como aquellos que son la expresión de la responsabilidad de preservar la institucionalidad de la República, de garantizar el orden público y la seguridad pública interior. En lo esencial, Carabineros se define como una institución que existe para el servicio de los intereses del Estado y la mantención del orden, por encima de la protección de los derechos individuales. Al respecto, el artículo 3° del Código de Ética establece la obligación del policía de permanecer alerta ante cualquier acto atentatorio contra los valores patrios y la institucionalidad vigente, y a reaccionar en forma oportuna ante cualquiera acción que perturbe la integración armónica de los sectores nacionales. El concepto mismo de integración armónica parece poco conciliable con el disenso vehemente que exponen grupos, a veces muy impopulares, y cuyos derechos deben ser plenamente respetados en la democracia.

Los principios que rigen el respeto a los derechos de las personas por parte de Carabineros están regulados por los artículos 14° y 15°. De ellos se desprende que el funcionario policial debe guardar el orden público evitando arbitrariedades y exceso de celo. Asimismo, se asevera que el policía debe tener dominio y control sobre sí mismo, con el fin de impedir que las pasiones y prejuicios influyan en la equidad con la que debe actuar. No existe duda alguna que estos artículos cubren en lo fundamental las obligaciones que debe respetar el policía ante la comunidad, aunque constituyen una porción minoritaria del Código de Ética que consta de 23 artículos. A nuestro juicio, ello refleja acertadamente el pensamiento doctrinario de la institución. Éste asume la necesidad de reforzar mediante normas éticas el cumplimiento de un conjunto de obligaciones laborales, familiares e incluso protocolares por parte del funcionario. La ética ayuda a moldear una actitud disciplinada, de fuerte espíritu de cuerpo, de defensa del espíritu institucional, de deferencia y respeto hacia oficiales de Carabineros en retiro. En ese sentido, no resulta extraño que el respeto por los derechos de las personas constituya sólo un aspecto de dicho Código.

En parte alguna el Código de Ética menciona en forma explícita el concepto de derechos humanos, producto sin duda de la cercanía de la superioridad de la institución con el régimen militar, con frecuencia denunciado por violaciones de dichos derechos. En parte para avanzar en la dirección de subsanar ese evidente vacío, el General Director de Carabineros aprobó en 1994 un documento denominado “La Dignidad Humana como Principio de la Doctrina Institucional”. En él se define una responsabilidad con la sociedad y se detallan orientaciones relativas al trato con el público y con los detenidos.

El procedimiento disciplinario vigente en ambas policías es exclusivamente interno y los superiores administran las sanciones. Ante un hecho que revista el carácter de falta o delito, los jefes superiores pueden ordenar la instrucción de un sumario. Todo sumario administrativo, eventualmente, puede desembocar en la eliminación del funcionario de la institución, ya sea como sanción directa o como consecuencia de la calificación resultante, sin perjuicio de la sanción penal pertinente. No existen normas que estimulen a la población a presentar quejas. Por el contrario, el artículo 11° del Reglamento N° 15 que rige a Carabineros, establece que cuando cualquiera persona presenta reclamos contra el personal hay que advertirle que si se establece que la denuncia es falsa, se seguirán acciones legales en su contra. Por último, tampoco se consigna la obligación de informar al reclamante acerca de los resultados de la investigación realizada.

Se carece de toda información respecto del número de quejas presentadas por el público contra los procedimientos policiales. Tampoco se sabe acerca de las investigaciones internas realizadas por la policía o las sanciones aplicadas. En Chile no se han utilizado otros instrumentos de medición de la relación entre la policía y la comunidad, como las encuestas sobre percepción del público con posterioridad a encuentros con la policía, que se realizan en otros países. Entonces, nuestra impresión es que el conocimiento con el que cuentan las instituciones y el público para poner en práctica una política de acercamiento a la comunidad es limitado, lo que siempre redundará en fuertes desconfianzas mutuas más allá de los avances parciales que puedan obtenerse.

Por otra parte, ese acercamiento depende de la dictación de nuevas reglamentaciones que acojan de manera eficiente y accesible las quejas de la población; que den a conocer los resultados de las investigaciones internas realizadas y que utilicen esa información con el objetivo de modificar sistémicamente la formación, doctrina y procedimientos policiales.

5. Conclusiones

Sin duda la policía chilena enfrenta problemas materiales y de dotación, cuya solución contribuiría seriamente a su mayor eficiencia. Sin embargo, la coyuntura actual es lo bastante compleja como para rechazar la creencia, ampliamente compartida en nuestro país, que con ello bastaría para resolver los problemas de seguridad urbana existentes. Se trata de un paso necesario, pero no suficiente. Más aún, sostenemos que es abiertamente insuficiente.

Nuestra argumentación parte por sostener que las policías se encuentran en la búsqueda de nuevas estrategias preventivas, ya que las aplicadas históricamente en el país están obsoletas o carecen del apoyo popular que pudiera otorgarles legitimidad.

Las opciones son muchas y no consisten en la aplicación de una táctica única: puede tratarse de una multiplicidad o combinación de éstas. Lo que sí nos parece claro es que el éxito requiere involucrar a la sociedad en estrategias bien concebidas y planificadas.

A su vez, mejorar las relaciones con la población también implica una actitud de mayor apertura de la policía hacia la población y de entrega de información sobre su actuación y objetivos. Asimismo, se debe sustentar en la solución de dos problemas fundamentales y de gran trascendencia: la entrega de un servicio de vigilancia marcado por la equidad hacia los sectores de menores ingresos y la instauración de procedimientos de control disciplinario, más abiertos y transparentes, que hagan a la policía más responsable frente a las peticiones y orientaciones provenientes de la sociedad.

No sostenemos que la solución a estos problemas sea de incumbencia exclusiva de las policías. Corresponde al gobierno y al Congreso participar activamente en su solución, involucrando en el debate la participación de los sectores más amplios posibles.