

Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile

■ Enrique Oviedo¹

Fecha de recepción: mayo de 2007

Fecha de aprobación y versión final: agosto de 2007

Resumen

El artículo describe tres iniciativas de Carabineros de Chile: el establecimiento de un modelo de acercamiento policía-comunidad, la incorporación de la violencia intrafamiliar como tarea prioritaria y la utilización de indicadores de disminución de delitos en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Destacan como fortalezas de Carabineros en el desarrollo de estas iniciativas la mirada estratégica, la capacidad

¹ Enrique Oviedo, chileno, sociólogo, máster en Desarrollo Urbano, especializado en temas urbanos, violencia, seguridad ciudadana y participación social. Socio de SUR Profesionales, ex asesor de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Desde 1990 a la fecha ha sido profesor de cátedra en materias de teoría y metodología sociológica en universidades de Chile. Actualmente es profesor de la Universidad Academia Humanismo Cristiano en el Magíster de Sociología y de la Universidad Central en el Magíster en Criminología y Seguridad Ciudadana. Ha escrito artículos sobre seguridad ciudadana en revistas, libros nacionales e internacionales.

de vincularse a otras instituciones públicas y la búsqueda de compromisos de largo plazo. Como aspectos problemáticos se cuentan el nuevo rol otorgado a la comunidad en las estrategias policiales, la pretensión de alcanzar un acercamiento con la comunidad sin cambios institucionales y la implementación de prácticas especializadas para disminuir delitos en un corto tiempo.

Palabras clave: *modernización policial, gestión policial, policía comunitaria, indicadores policiales.*

Introducción

Carabineros de Chile es una policía uniformada de larga tradición de servicio en materias de orden y seguridad pública. Es reconocida como una buena policía por sus pares en América Latina y es evaluada positivamente por los chilenos.

Para los chilenos, así como para el resto de los habitantes de América Latina, la seguridad pública ocupa un lugar importante en sus preocupaciones. En los últimos años existe una tendencia a la estabilidad de la victimización del país y el actual gobierno se ha compro-

metido a reducir los hogares victimizados por algún delito en un 10%, así como el número estimado de delitos de mayor connotación social en un 9%, entre 2006 y 2010². En este contexto, Carabineros se plantea, entre otros, tres grandes desafíos para el mejoramiento de su gestión. El primero es fundar un modelo de acercamiento policía-comunidad que contemple un observatorio de prácticas socio-policiales exitosas para replicar aquellas que demuestren eficacia y eficiencia. El segundo es incorporar la violencia intrafamiliar como tarea prioritaria en su trabajo con la comunidad. Finalmente, el tercero es incorporar indicadores de disminución de delitos según tipo de delitos por territorios, como aporte a la variable de impacto de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP)³.

El presente artículo aborda estos tres desafíos por: su relevancia como iniciativas innovadoras de modernización policial; porque presentan soluciones a problemas concretos; porque muestran un trabajo que considera la coproducción de seguridad y la proximidad a la comunidad. Una de las experiencias está aún en diseño, las otras dos recién en ejecución. Todas son propiamente policiales y buscan disminuir delitos

2 Esta reducción está calculada respecto de las estimaciones de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2005 en victimización general. En el 38,3% de los hogares al menos un miembro ha sido víctima alguna vez de un delito. Una parte importante de los delitos atenta contra la propiedad —robos residenciales, violentos, desde vehículos y hurtos—, así como también son anónimos, es decir, sin testigos ni victimarios identificables.

3 Chile posee un documento de Política Nacional de Seguridad (PNSC 2004), que concitó un amplio consenso de sectores del Estado, policías, representantes del mundo político e instituciones privadas, entre otros, que establece un diagnóstico país y define un horizonte, principios y desafíos programáticos. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública focaliza, coordina y temporaliza las líneas programáticas de la PNSC, establece metas y plazos para el período de gobierno 2006-2010.

y temor, y mantener o mejorar la confianza ciudadana.

I. Ochenta años

Carabineros de Chile es una institución octogenaria de tradición en la sociedad chilena. El 27 de abril de 2007 celebró sus ochenta años de existencia⁴. Creada tras la unión de la Policía Fiscal, las policías municipales y el Cuerpo de Carabineros, sus antecedentes —de vigilancia y control policial— se remontan a los serenos, los Dragones de la Reina, en el período colonial⁵.

Es una policía preventiva, con un mando unificado de organización y carácter militar, obediente, no deliberante, profesional, jerarquizada y disciplinada, subordinada al gobierno nacional. Dependiente administrativamente del Ministerio de Defensa, está vinculada operativamente en materias de orden y seguridad con el Ministerio del Interior⁶. Para el cumplimiento de sus objetivos ejerce los siguientes roles: “preventivo, de control de orden público, educativo, de comodidad pública, de solidaridad social y de integración

4 Creada en 1927 por Decreto con Fuerza de Ley N° 2.484.

5 En el país existen dos policías: Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile. La Policía de Investigaciones es una institución de carácter civil, que tiene como función principal, pero no única, investigar y aclarar los delitos que ya han ocurrido. Su origen se remonta hacia fines de la segunda mitad del 1800. Primero forma parte de Carabineros de Chile, pero en el año 1933 se le otorga su autonomía como policía civil dependiente del Ministerio del Interior.

6 De acuerdo a una última modificación constitucional (artículo 101), Carabineros dependerá en el futuro del Ministerio que tenga a su cargo la seguridad pública. Hoy se encuentra en trámite, en el Parlamento, el proyecto de ley. En junio de 2006 ingresó al Senado el proyecto que crea el Ministerio de Seguridad Pública y, luego, en el 2007 se envió una indicación sustitutiva que reemplaza el Ministerio por una Subsecretaría.

nacional”. El rol preventivo es definido como “esencial y primario” por Carabineros de Chile y compromete la presencia en la comunidad para el resguardo de la vida y bienes de las personas. El rol de control del orden público se refiere a la restauración del orden público cuando es quebrantado, así como a velar por la práctica de “los actos de instrucción y las órdenes decretadas por las autoridades judiciales y administrativas competentes”. El rol educativo tiene relación con las acciones de Carabineros hacia la comunidad para crear en las personas respeto al ordenamiento jurídico vigente. El rol de comodidad pública compromete la colaboración e información a la comunidad de materias de utilidad e interés práctico general. Se entiende por rol de solidaridad social al conjunto de actividades en beneficio de la comunidad que se manifiestan, principalmente, en situaciones de emergencia. Por último, el rol de integración nacional refiere al resguardo de la soberanía nacional (Carabineros 1989).

Carabineros es una de las instituciones públicas mejor evaluada por los chilenos (Ministerio del Interior 2003a, 2005a)⁷; es reconocida como la principal institución responsable de la seguridad de los ciudadanos por sobre los tribunales de justicia, el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, así como por sobre la Policía de Investigaciones de Chile.

Carabineros de Chile está presente en la sociedad chilena, sus funcionarios tienen contacto cotidiano con la población frente a sus diferentes necesidades —desde información hasta primera atención a víctimas de delitos—. Esta presencia, que incide positivamente en un reconocimiento de los ciudadanos, implica una demanda por una

7 En 2003 solo 2 de cada 100 hombres y mujeres de 16 y más años afirman haber presenciado una conducta de Carabineros al margen de la ley. La mayor parte se refiere a actuaciones con abuso de autoridad y prepotencia. Ver Ministerio del Interior (2003 y 2005). Encuesta de Percepción y Evaluación de la Labor de Carabineros de Chile en la RM, V y VIII Región.

Evaluación del desempeño de organismos e instituciones en temas de seguridad ciudadana (en porcentajes)			
Instituciones	Evaluación (%)		
	Positiva	Negativa	Neta
Carabineros	51	12	39
Policía de Investigaciones	43	13	30
Gendarmería	31	13	18
Municipalidades	29	21	8
Ministerio del Interior	24	20	4
Ministerio Público/Fiscales	20	26	-6
Tribunales de Justicia	20	32	-12
Ministerio de Justicia	19	31	-12
Congreso Nacional	18	30	-12

Fuente: II Encuesta de Percepción y Evaluación de Carabineros de Chile, 2005. División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior.

Cuadro I

Nota: Encuesta aplicada a hombres y mujeres de 16 y más años de las regiones Metropolitana V, VIII y IX.

mayor relación con la comunidad. Actualmente en los barrios, los vecinos suelen pedir más reuniones con Carabineros y más vigilancia para disminuir la delincuencia y el consumo problemático de drogas, entre otros.

No obstante su buena valoración global, una mirada más profunda de las evaluaciones permite observar que Carabineros es mejor valorado por labores sociales que aquellas policiales vinculadas al control del delito. En general, son los más victimizados, los más inseguros y los sectores populares —específicamente los jóvenes de bajos ingresos— quienes tienen una mirada más crítica y tienden a desconfiar de Carabineros de Chile (Ministerio del Interior

2005a)⁸. Aún así, la mala evaluación de ciertos grupos sociales vulnerables frente a las violencias y delitos no suele traducirse en un rechazo a la institución sino más bien en una exigencia de mayor presencia y eficacia policial.

Fuente: II Encuesta de Percepción y Evaluación de Carabineros de Chile, 2005. División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior.

Evaluación positiva de Carabineros según nivel socioeconómico (en porcentajes)	
Nivel socioeconómico	Evaluación positiva (%)
E	56,9
D	47,7
C 3	55,5
C 2	59,7
ABC I	73

Cuadro 2

Nota 1: Esta clasificación está basada en ingreso, educación y tenencia de bienes.

El segmento ABCI corresponde a la posición más alta dentro de la estratificación y E a la más baja.

Nota 2: Encuesta aplicada a hombres y mujeres de 16 y más años de las regiones Metropolitana V, VIII y IX.

2. Tres experiencias de modernización policial

a) Modelo de acercamiento Carabineros-comunidad

Como se mencionó anteriormente, Carabineros es una institución valorada por los chilenos. Así lo demuestra gran parte de los estudios que rankean las instituciones públicas de acuerdo a la confianza que generan y a la eficacia y eficiencia en sus

8 Según la Encuesta de Percepción y Evaluación de la Labor de Carabineros de Chile (2005) “la percepción de inseguridad aumenta la desconfianza, así como la desconfianza hacia Carabineros lleva a mayores niveles de inseguridad”.

labores. La evaluación positiva de Carabineros está incluso por encima de su sobreexposición como primera línea pública de represión en los años de dictadura, así como en su labor de control del orden público en democracia que, en ocasiones, la conduce a polémicas por el grado de violencia utilizado para ahogar desbordes en marchas de estudiantes que piden mejora del sistema educación o trabajadores que claman por mejores sueldos y condiciones laborales.

Una parte importante de la valoración de Carabineros responde a su larga trayectoria institucional —es una entidad enraizada profundamente en la sociedad chilena—, así como a sus labores de orientación social de apoyo a un concepto amplio de necesidades de resguardo, lo cual constituye una tarea que se manifiesta más allá de la función de orden y seguridad, de brindar protección frente a acciones de violencia y delitos, y que

Evaluación de confianza en instituciones (en porcentajes)			
Instituciones	Mucha confianza	Confianza	Desconfianza
Carabineros	25	54	21
Policía de Investigaciones	15	51	34
Alcaldes	6	41	53
Gobernadores	5	39	56
Intendentes	4	40	57
Fiscales del Ministerio Público	6	37	57
Ministros de la Corte Suprema	5	35	60
Jueces	5	34	61
Parlamentarios	3	33	63

Cuadro 3

Nota: Encuesta aplicada a hombres y mujeres de 16 y más años de las regiones Metropolitana V, VIII y IX.

Fuente: II Encuesta de Percepción y Evaluación de Carabineros de Chile, 2005. División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior.

permite una vida en paz en la privacidad del hogar o en el ámbito público.

Entre sus actividades se cuenta el control del tránsito, la protección de fronteras, la protección a menores —hogares de menores—, la preservación del medio ambiente, la protección de embajadas y del Parlamento, el control de eventos deportivos y artísticos, musicales, entre otras. En nuestra memoria está la imagen de Carabineros asistiendo a familias en riesgo de catástrofes en territorios extremos, protegiendo a niños y niñas en situación de vulnerabilidad, acudiendo al parto de una madre distante de servicios de salud pública o en presentaciones de sus cuerpos de adiestramiento de perros y de policía montada. Los chilenos muchas veces nos molestamos frente a un policía que en labores de dirección de tránsito nos multa por una infracción, pero reconocemos su autoridad y nos enorgullecemos de su integridad, reconocimiento que forma parte del patrimonio del país, registrado en guías prácticas para turistas donde se indica lo inapropiado de intentar sobornar a un Carabinero, ya que se corre el riesgo de ser detenido.

Evaluación de la relación de Carabineros con la comunidad (en porcentajes)		
Evaluación	2003	2005
Buena	44,2	47,3
Regular	39,2	36,8
Mala	16,6	15,9

Cuadro 4
 Nota: Encuesta aplicada a hombres y mujeres de 16 y más años de las regiones Metropolitana V, VIII y IX.

Cada cierto tiempo, este conjunto de labores de orientación social es materia de discusión especializada frente a problemas de eficiencia policial. Algunos críticos consideran que Carabineros descuida la vigilancia, el mantenimiento de la seguridad y orden público —sus funciones principales— con otras actividades no policiales que demandan mucho tiempo. Estas últimas, sumadas a las

labores administrativas, implican distraer un porcentaje importante de recursos del ámbito preventivo y represivo.

En el año 1998 Carabineros de Chile implementó una modalidad de servicios policiales preventivos que llamó Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, destinado a brindar seguridad, buena convivencia social y generar mayor confianza, así como a solucionar problemas que aquejaban a la comunidad —en base o derivados a las violencias, delitos y temor—.

Se dividió el territorio jurisdiccional de cada comisaría en sectores —cuadrantes—, de los cuales se posee un buen diagnóstico demográfico, social, económico, urbano y delictual. Cada cuadrante recibe especial atención de carabineros asignados para el efecto, que deben procurar mantener una comunicación eficaz con los vecinos residentes o quienes circulan en el sector. Cada cuadrante es atendido diferencialmente según sus necesidades por Unidades de Vigilancia Equivalentes —nombre utilizado para cuantificar los recursos humanos y logísticos que posee Carabineros en términos de sus capacidades operativas—⁹.

A pesar de que el Plan Cuadrante ha logrado un diseño adecuado para la distribución de sus recursos humanos, técnicos y económicos en el territorio para su función preventiva policial, Carabineros evalúa que desde sus primeras intervenciones pilotos —hace 9 años atrás— al momento, no existe un(os) modelo(s) de participación ciudadana que facilite(n) la relación policía-comunidad para la resolución de sus problemas de temor, violencias y delitos.

Con este diagnóstico, Carabineros de Chile¹⁰ se propuso a comienzos de 2004

⁹ A modo de ejemplo, un furgón con tres carabineros es igual a un UVE; un radiopatrullas con dos carabineros es sinónimo de 0,8 UVE; una moto todo terreno con un carabinero es igual a 0,45 UVE; un carabinero montado (a caballo) es análogo a 0,3 UVE; y un carabinero a pie es equivalente a 0,2 UVE.

¹⁰ Carabineros de Chile y el Ministerio del In-

identificar prácticas y potenciar capacidades policiales destinadas a fortalecer la relación e integración de Carabineros con la comunidad para abordar —en forma conjunta y colaborativa— la solución a los problemas locales de seguridad. Se espera que el desarrollo e instalación institucional de nuevas prácticas de integración aporte a un mayor conocimiento mutuo y a un avance de la confianza ciudadana, así como a la disminución del temor.

Unido a lo anterior, Carabineros percibe la importancia de implementar un observatorio de buenas prácticas al interior de la institución. En la actualidad Carabineros realiza, a lo largo del país, distintos tipos de prácticas que pueden clasificarse como de prevención social o situacional: cambian balones de fútbol por armas hechas¹¹ en barrios vulnerables, desarrollan programas de educación cívica o de generación de habilidades manuales para jóvenes vulnerables, promueven la disciplina en niños y adolescentes a través del deporte, enseñan la ley o las implicancias biológicas y sociales de un consumo desmedido de alcohol y drogas, promueven la ocupación del espacio público de manera sana a través de la formación de grupos de batucadas, pequeñas orquestas, o grupos de danza folklórica, entre muchas otras.

Aunque todas las prácticas son buenas en sí mismas y pueden ser comprendidas en un concepto amplio de prevención, debe ser evaluada su eficiencia social: ¿Las prácticas están focalizadas en evitar conductas violentas y/o

terior suscribieron un convenio de colaboración tendiente a la ejecución, en la Región Metropolitana de Santiago, del programa Fortalecimiento de la Integración Carabineros-Comunidad, en el marco del Programa Chile + Seguro (Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo). Dicho programa es ejecutado por Carabineros en coordinación con la Subsecretaría del Interior y la División de Seguridad Ciudadana.

11 Se refiere a armas postizas, no auténticas, hechas artesanalmente con materiales reciclados. Lo hacen algunos delincuentes en las poblaciones y en las cárceles.

delictivas o encarnan derechos de educación, esparcimiento, recreación, desarrollo integral, etc.? ¿Corresponde a Carabineros el desarrollo de estas iniciativas o a otras instituciones del ámbito de las políticas sociales? ¿Los beneficios de las iniciativas en cuestión superan los costos en los cuales incurre Carabineros? ¿Cuán complementarias son estas prácticas con otros programas del Estado? ¿Duplican esfuerzos? ¿Son contradictorias con otros programas sociales?

A través del observatorio se precisarán las prácticas propias de Carabineros que cumplen con criterios de focalización, eficiencia y coherencia. El observatorio permitirá transferir a las distintas realidades comunales —con las adaptaciones del caso— aquellas que demuestren ser efectivas para resolver problemas de seguridad de la comunidad. Por otra parte, el observatorio cumplirá el rol de facilitar el aprendizaje al interior de la organización y, con ello, contribuirá a los procesos de cambio y mejoramiento institucional. Se espera que, a futuro, ejerza un rol preponderante en el direccionamiento de los procesos de capacitación del personal.

b) Incorporación de la violencia intrafamiliar como una materia prioritaria del Plan Cuadrante

En nuestras sociedades la familia cumple un rol central en el proceso de socialización. En ella se transmiten valores y normas de comportamiento. La familia debe ser un lugar de apego, resguardo y cariño. Sin embargo, en muchas ocasiones también es un espacio donde se vive la negligencia, el abandono y la violencia.

La Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004) se compromete a enfrentar la violencia al interior de las familias —tanto en contra de la mujer como el maltrato a niños y niñas— como un problema del país. La violencia del ámbito privado, además del daño que causa a las mujeres, hombres, niños y niñas, incide sobre la magnitud y grado de violencias ejercidas públicamente.

En el siglo XIX y comienzos del XX en Chile, la violencia dentro de la pareja y la familia era tolerada y formaba parte de las relaciones habituales. La violencia ejercida por el esposo y el padre sobre su mujer y sus hijos era aceptable e incluso era considerada parte del necesario rol pedagógico del jefe del hogar. La violencia solo fue objeto de procedimientos judiciales o intervención cuando se consideró “excesiva” —heridas serias o muerte de la esposa— o “anormal” —de parte de la esposa al esposo—. (Salinas, 2005).

A pesar de los cambios que incidieron en definir la violencia al interior de la familia como un problema de interés público, el hogar en muchos casos sigue siendo un lugar de alto riesgo para niños, niñas y mujeres (Sernam, 2001)¹². En Chile las violaciones y el abuso sexual son cometidos en su mayor parte por hombres en contra de mujeres, en sus propias casas y por familiares u otras personas conocidas (Ministerio del Interior, 2004b)¹³. El maltrato de padres o adultos responsables hacia los niños y niñas es una práctica, lamentablemente, frecuente¹⁴.

12 5 de cada 10 mujeres, actual o anteriormente casadas, de la Región Metropolitana de Santiago, declaró haber sufrido violencia por una pareja alguna vez en su vida. Ver Estudio de Prevalencia de la Violencia Intrafamiliar, Servicio Nacional de la Mujer, 2001.

13 De acuerdo a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana 2004, el 98% de los delitos sexuales se cometen por hombres (Defensoría Penal Pública); el 81% y 77% respectivamente de las víctimas de violaciones y abuso sexual son mujeres y sus agresores en un 86% son conocidos (Pericias Médico Legales en Delitos Sexuales, Servicio Médico Legal, 2002). El 90% de los casos de abuso sexual corresponden a infantes —las niñas son más abusadas que los niños— y en 7 de cada 10 el abusador es un conocido, y 4 de cada 10 son un familiar (Instituto Médico Legal de 2000 - 2002).

14 Según un estudio comparativo 1994-2007 de UNICEF – Chile, 7 de cada 10 niños y niñas han sufrido algún tipo de maltrato al interior de su familia, ya sea físico o psicológico. La violencia física grave alcanza, aproximadamente, a 3 de cada

La respuesta del Estado de Chile frente a este tipo de violencias ha sido amplia. Solo a modo de ejemplo cabe destacar la creación del Servicio Nacional de la Mujer (con rango de Ministerio, creado en 1991¹⁵) y la Ley de Violencia Intrafamiliar (1994-2005¹⁶). Esta última establece el deber de prevención y asistencia del Estado chileno, quien debe adoptar políticas orientadas a prevenir la violencia intrafamiliar, principalmente aquellas en contra de las mujeres, niños y niñas, así como a prestar asistencia a las víctimas.

Evolución de las denuncias de violencia intrafamiliar en Carabineros de Chile. Total nacional (frecuencias absolutas)	
Años	N° de denuncias
1995	38 200
1996	58 322
1997	61 015
1998	41 962
1999	50 078
2000	55 406
2001	60 769
2002	68 031
2003	78 948
2004	87 697
2005	93 400
2006	95 829

Fuente: Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en base a estadísticas de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior.

Cuadro 5

Nota: corresponden a violencia intrafamiliar con lesiones menores, graves o gravísimas y a violencia intrafamiliar con lesiones psicológicas o lesiones leves.

10 niños(as) en sectores bajos, 2 de cada 10 en sectores medios y uno de cada 10 en grupos de altos ingresos.

15 El Servicio Nacional de la Mujer fue creado por el Gobierno de Chile para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Ley N° 19.023).

16 La Ley 20.066 de octubre de 2005 sustituye a la Ley de Violencia Intrafamiliar 19.325 de octubre de 1994.

En este contexto, Carabineros de Chile ha reforzado su labor de protección a la familia. Ha dispuesto servicios especializados en violencia intrafamiliar, incluida la atención del maltrato infantil. El año 1996 creó la Dirección de Protección de la Familia (Diprofam)¹⁷ de la que depende el Departamento Asuntos de la Familia cuyo campo de acción está referido a las materias de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y delitos sexuales (Carabineros 2006).

Entre los años 1999 y 2000 Carabineros realizó la Campaña de Seguridad Compartida en violencia intrafamiliar, tras la cual se puso en funcionamiento el Fono Familia 149 —servicio de información, orientación y derivación frente a los variados problemas que afectan a la familia— en la Región Metropolitana de Santiago y la Región de los Lagos. Una vez terminada dicha campaña, pudo establecerse que en su corta duración, la línea Fono Familia 149 daba respuesta a una necesidad. La primera evaluación mostró que 7 de cada 10 llamadas correspondieron a orientación y derivación y 3 de cada 10 a información. Las materias tratadas fueron amplias: violencia intrafamiliar, maltrato, problemas conductuales, medidas de protección, pensión alimenticia, abandono de hogar, agresión sexual, tuición, drogadicción, disensión doméstica, alcoholismo, régimen de visitas, sociedad conyugal, amenaza de muerte y autorización para salir del país. La violencia intrafamiliar motivó la mayoría de los llamados —6 de cada 10—. (Carabineros, 2006).

Desde entonces el Fono Familia ha funcionado en la Región Metropolitana de Santiago, apoyado por un adecuado proceso de difusión, y ha dado buenos resultados¹⁸. Cara-

bineros de Chile, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006–2010, ha establecido como meta la extensión del servicio las 24 horas del día a todo el país para recibir denuncias, orientar y derivar los casos a instancias autorizadas para su tratamiento.

De igual manera que sucedió con el Fono Familia, Carabineros puso en el 2004 a disposición de los niños, niñas y adolescentes de la Región Metropolitana de Santiago el Fono Niños 147. El sistema telefónico preventivo y de emergencia atiende las 24 horas del día y su objetivo es atender los llamados de menores de edad vulnerados o amenazados en sus derechos. A pesar de no existir una gran difusión del servicio, los niños, niñas y adolescentes han hecho uso de él y las consultas se incrementan. También en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, el Fono Niños se extenderá al resto del país.

Las líneas de fonos Familia y Niños son alternativas a la 133, destinada para los llamados de urgencia. Esto porque, en materias de violencia intrafamiliar, negligencia y abuso hacia niños, las llamadas no son breves. En muchas ocasiones pueden exceder los 15 minutos de duración. Estas líneas telefónicas han sido percibidas por los usuarios como un servicio expedito, seguro y confiable para ellos. Parte de la confianza que genera se debe a que es operado por personal debidamente capacitado en materias psicológicas, normas legales y procedimientos, para orientar, derivar o denunciar, según corresponda (Carabineros, 2006).

Como parte de la misma preocupación, otro adelanto significativo en la labor preventiva policial de Carabineros de Chile es la incorporación de la violencia intrafamiliar en las prioridades del Plan Cuadrante. El problema de violencia en el hogar es de gran magnitud y duración, por lo que su atención requiere de importantes y permanentes recursos policiales.

Debido a lo anterior, Carabineros ha definido que, con independencia de los delegados de cada cuadrante, exista una cierta

17 Entidad encargada de planificar, organizar, dirigir y controlar en Chile todos los problemas en el ámbito de funciones de Carabineros relacionados con la familia.

18 En los meses de funcionamiento del servicio, la Diprofam ha entregando afiches en los jardines infantiles de la red nacional, en servicios de urgencia de los hospitales, colegios municipalizados, cabinas de teléfonos públicos, etc., así como en la totalidad de las unidades operativas de Carabine-

ros.

Denuncias y detenciones (frecuencias absolutas y tasas cada 100 000 habitantes). Carabineros de Chile 2005-2006 (AUPOL)								
Violencia intrafamiliar	2005				2006			
	Frecuencias absolutas		Tasas cada 100 000 habitantes		Frecuencias absolutas		Tasas cada 100 000 habitantes	
	Denuncias	Detenciones	Denuncias	Detenciones	Denuncias	Detenciones	Denuncias	Detenciones
Lesiones menos graves, graves o gravísimas	1 276	326	7,8	2,0	2 138	940	13,0	5,7
Lesiones psicológicas o lesiones leves	92 124	1 758	566,3	10,8	93 691	5 540	570,2	33,7
Total	93 400	2 084			95 829	6 480		

Fuente: División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior

Cuadro 6

cantidad de ellos que trabajen de forma transversal a todos los cuadrantes de la jurisdicción de comisarías o subcomisarías¹⁹. Carabineros entonces ha creado el cargo de Encargado de Violencia Intrafamiliar, que debe “ampliar la base de detección del problema, derivar a los servicios sociales comunitarios, judicializar los problemas más graves y contribuir a la prevención, coordinando a otros actores especializados públicos y privados” (Carabineros, 2003).

El(los) Encargado(s) de Violencia Intrafamiliar se une a otros cargos significativos del Plan Cuadrante creados con motivos similares: El Encargado de Asuntos Comunitarios que en apoyo al Delegado del Cuadrante, sostiene una relación con la comunidad para la solución de problemas de seguridad de largo plazo; el Encargado de la Prevención del Consumo y Microtráfico de Drogas en los barrios; el Encargado de Cumplimiento de Medidas Cautelares —para victimarios— y de protección —de víctimas— que da cuenta del cumplimiento de las órdenes emanadas de fiscales y tribunales; y el Encargado de la Búsqueda de

Personas Extraviadas, responsable de conocer e investigar las denuncias de presunta desgracia.

La iniciativa ha partido gradualmente en los cuadrantes fuera de la Región Metropolitana de Santiago. A pesar de que no existen resultados de evaluaciones debido a que es una medida recién en fase de implementación, el seguimiento realizado por la propia institución, así como por la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, entrega buenas perspectivas.

c) Indicadores de resultado e impacto en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010

La Estrategia de Seguridad Pública 2006–2010, en el marco de la Política Nacional 2004, se ha comprometido a reducir los hogares victimizados por algún delito en un 10%, así como el número estimado de delitos de mayor connotación social en un 9% (Ministerio del Interior, 2006).

En torno a esta exigente meta de impacto se han dispuesto y consensado el conjunto de metas de las instituciones públicas comprometidas con la Estrategia Nacional. Estas instituciones abordan diferentes ámbitos de solución al problema de las violencias, delitos

¹⁹ La asignación corresponde a dos carabineros por cargo en comisarías y un carabinero por cargo en las subcomisarías.

y temor: desarrollo institucional, información y tecnología, prevención, control, inserción o reinserción social y víctimas. Entre las instituciones convocadas se cuentan los ministerios —y sus servicios— de Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo, Trabajo, Planificación y Desarrollo Social, Interior, Justicia, el Ministerio Público, Policía de Investigaciones de Chile y Carabineros de Chile.

Carabineros de Chile, en base a la meta de impacto nacional, ha ordenado sus metas institucionales de producto y resultado. Entre estas últimas destacan: la disminución de tiempos de respuesta frente al delito, el aumento de las denuncias para reducir la cifra de delitos desconocida por el sistema, el incremento de resolución de las causas investigadas y el fortalecimiento de la relación y confianza policía-comunidad, entre otros.

Victimización en Chile (en porcentajes)	
Año	Porcentaje de Victimización
2003	43
2005	38,3
2006	38,4

Cuadro 7

Nota: La pregunta en la encuesta es: ¿Durante los últimos doce meses, usted o algún miembro de su hogar ha sido victimizado de algún delito?

No obstante lo anterior, Carabineros de Chile da otro paso y va más allá del establecimiento de las metas de resultado y se compromete a identificar frente a sus pares, socios en la Estrategia, su contribución a la disminución de la delincuencia, por año, territorio y delito específico. Para ello pone a disposición del compromiso su Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Este hecho es posible gracias al conocimiento de la realidad, a una adecuada planificación de sus recursos, así como a un alto compromiso social y policial.

La Estrategia Nacional establece cuentas públicas semestrales que comprometen a todas

las instituciones socias. Carabineros de Chile monitorea sus compromisos y metas e informa de manera periódica al Ministerio del Interior —órgano coordinador de la Estrategia— sobre sus problemas, aciertos y avances.

La meta de impacto de disminución de la victimización en Chile es posible gracias a la Encuesta Nacional Urbana de Victimización (ENUSC), instrumento confiable y válido, de alcance nacional, que mide el problema en su amplitud e intensidad. Esta encuesta se empleó por primera vez el año 2003 y tuvo una segunda aplicación el 2005. Desde el 2006, como compromiso de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, pasa de mediciones bianuales a verificaciones anuales.

Aún no es posible observar los resultados de la meta de impacto de la Estrategia Nacional de Seguridad y, por ende, no es factible evaluar el aporte de Carabineros a la misma. Sin embargo, resulta interesante ver la expresión de los esfuerzos del país en limitar la magnitud de la victimización.

En Chile desde el año 2004 —luego de décadas de paulatino y sostenido crecimiento— se observa una estabilización de las denuncias por robos y hurtos y del porcentaje de hogares victimizados por algún robo o intento de robo (Ministerio del Interior, 2003b y 2005b)²⁰. El contexto auspicioso de suspensión de la tendencia al alza de delitos —de más de dos décadas— sienta las bases para que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública asuma el exigente compromiso de disminución de delitos. Este es compartido por el conjunto de instituciones públicas vinculadas a la seguridad, entre ellas, Carabineros de Chile.

Carabineros de Chile ve en la Estrategia Nacional una oportunidad de cohesión —de integración armónica de las acciones, proyectos y programas— del esfuerzo público en torno de mejores niveles de seguridad y la aprovecha para establecer su contribución.

²⁰ Esta comparación es posible gracias a la disposición de series históricas de datos de denuncia y victimización.

El aporte de Carabineros se basa: 1) en un examen acucioso de la información disponible en la política pública de seguridad —encuestas de victimización, denuncias, distribución de otras violencias y factores a la base²¹— para identificar patrones comunes a los delitos en ciertos territorios; 2) en la proposición de soluciones destinadas a disminuir la probabilidad de ocurrencia de las violencias y/o delitos, así como otras para reprimirlos; y 3) en el seguimiento y evaluación de las estrategias diseñadas, para enmendar los errores o mantener las iniciativas.

Conclusiones

La positiva evaluación que los chilenos hacen de Carabineros se sustenta, en parte, en un adecuado equilibrio entre tradición y modernización policial. Por un lado pesan los 80 años de historia institucional y su arraigo en la cultura chilena, por otro, Carabineros ha demostrado la capacidad de asumir nuevas maneras de mirar e interpretar la sociedad y de adaptarse a ella. A esto se suma una adecuada estrategia comunicacional.

El artículo presenta tres experiencias que muestran cómo Carabineros de Chile asume el desarrollo de soluciones frente a los problemas que se le plantean. En estas destacan como fortalezas su mirada estratégica, su capacidad de vincularse a otras instituciones públicas y la búsqueda de compromisos de largo plazo —que son implementados gradualmente, lo que permite adelantar dificultades y enmendar rumbo—.

Los problemas, así como el tipo de experiencias presentadas, no son únicos o propios de Chile. Estos tienen su equivalente en

América Latina. Nuestros países enfrentan inconvenientes parecidos y las soluciones tienen una base teórica y práctica común; forman parte de una misma discusión pública preocupada del alza de las violencias y delitos o caracterizada por el temor.

Sin embargo Carabineros, respecto de otras policías del continente, tiene un punto de partida diferente, lo que incide en las características que asumen las tres prácticas. En América Latina los modelos y experiencias policiales innovadores surgen, además, por la baja confianza en las policías, para terminar con abusos policiales o por la necesidad de cambiar las policías controladas por las fuerzas armadas a policías civiles (Frühling, 2003).

La primera experiencia de Carabineros aquí presentada puede ser comprendida en la reflexión que recoge el modelo conocido como Policía Comunitaria. Este basa en la proximidad policía-comunidad, el ascenso de la confianza ciudadana, así como el fortalecimiento institucional de las policías. La cercanía de la policía supone transformaciones institucionales, como la descentralización de las decisiones para permitir que los agentes de seguridad resuelvan conflictos, manejen sus horarios y cargas de trabajo.

Si bien la implementación gradual es positiva, esta experiencia ha sido lenta. Ha sido difícil definir con claridad el modelo propio. Carabineros plantea desarrollar un modelo de integración, pero acotado dentro de su actual estructura institucional, caracterizada por su carácter militar, con un mando unificado y jerarquizado. No se han planteado cambios institucionales y esta estructura no deja espacio a la descentralización de la toma de decisiones.

Carabineros tiene experiencia de trabajo en la comunidad —no “con la comunidad”, sino más bien asintiéndola—. De hecho, como ya se ha expresado, es una de las razones por las cuales los chilenos evalúan positivamente su trabajo. Sin embargo, Carabineros —con una prolífica, heterogénea y desregulada oferta de acciones preventivas, sociales, situacionales y

21 Factores o variables asociadas a las violencias, delitos y/o temor asociado a ambos. Como ejemplo sexo, edad, horarios, uso o porte de armas, consumo problemático de alcohol y drogas, localización urbana y características del lugar, etc.

policiales en su interior— está enfrentado a una sociedad más compleja, que pierde confianza en las instituciones públicas y privadas, que se siente muy insegura, que demanda más y mejores servicios urbanos, entre otros.

Carabineros busca ordenar su acción en la comunidad, orientando centralmente qué hacer y los estándares para ello. Esto lo conduce a invertir en la observación sistemática y la evaluación de sus prácticas desarrolladas en todo el país. Las buenas prácticas deben ser apoyadas y tener continuidad, así como deben expandirse al resto del país, con las adaptaciones del caso, aquellas que sirvan a sus objetivos —de informar, educar, asistir, brindar seguridad, etc.— y se complementen con las de otras instituciones públicas que comparten la meta de disminuir las violencias, delitos y el temor asociado a ambos.

Las críticas a este tipo de iniciativas de Carabineros se sustentan en dos argumentos centrales. En uno de ellos se critica el nuevo rol otorgado a la comunidad en las estrategias policiales; en el otro se reprocha la pretensión de querer alcanzar un acercamiento con la comunidad sin cambio institucional.

El concepto de comunidad en nuestra sociedad es altamente valorado. Se le atribuyen solo características positivas. La comunidad supone participación en las decisiones de interés público y, por ende, está de acuerdo con la noción de democracia. Nadie conoce su territorio mejor que el que reside en él. Se supone que personas que habitan un mismo lugar comparten sus problemas y que por ser quienes los sufren son las más indicadas para encontrar una solución —o pueden contribuir—. Por último, cuando se habla de comunidad se entiende la existencia de un grupo cohesionado socialmente que es de gran apoyo para sus integrantes. Por estas razones, el modelo de policía–comunidad suele concitar interés y consenso. Pero ¿en las grandes ciudades se puede hablar de una comunidad o solo de habitantes de un sector? ¿La policía es capaz de escuchar a la comunidad o su cultura organizacional se lo impide? ¿Qué sig-

nifica involucrar a la comunidad en asuntos de seguridad pública? ¿Cómo puede y debe interactuar la comunidad con la policía para enfrentar la prevención de las violencias y delitos? (Herbert, 2006).

Los modelos que involucran a la comunidad en seguridad pública la sobreexigen. Presuponen que esta tiene una significativa capacidad organizativa y política. Lo que resulta particularmente delicado es que en materia de seguridad las comunidades más exigidas son precisamente las socialmente más vulnerables. Es decir, las que no tienen o han perdido sus redes sociales de apoyo, así como la habilidad para pensar y construir un colectivo.

Por ejemplo, el concepto de comunidad no tiene en cuenta la dificultad de trabajar en barrios tomados por bandas de micro y narcotráfico, donde muchos están involucrados en hechos delictivos. ¿Los barrios marginales, estigmatizados, amenazados, pueden considerarse una comunidad? ¿Pueden lograr organizarse de manera cohesionada, representativa y efectiva?

En materia de seguridad ciudadana quienes suelen participar son grupos específicos y minoritarios de una comunidad, que pueden ser definidos como “pro control”, que claman a las policías fiscales, justicia y prisión, medidas más severas para los “delincuentes”. Esto suele suceder en estratos medios y altos, pero también en sectores de bajos ingresos.

El segundo argumento critica que sin cambios institucionales, de descentralización de decisiones, entre otros, no es posible un real acercamiento Carabineros–comunidad. Cualquier práctica en este contexto estará teñida por su rol principal de prevención policial del delito, destinada en última instancia a mantener el orden y seguridad. Con ello difícilmente se pueden desarrollar prácticas de trabajo con la comunidad y, por ende, mejorar la confianza de los desconfiados: los jóvenes de sectores populares. Por lo que la resolución de conflictos, de trabajo con la comunidad, debiera quedar en manos de otra institución pública de carácter civil.

En la segunda experiencia, Carabineros se hace parte del conjunto de instituciones públicas llamadas a prevenir y disminuir la violencia intrafamiliar en Chile. Entiende el problema definido nacionalmente, dispone sus medios para aportar a su solución y diseña un trabajo especializado cercano a la gente. Su presencia en el territorio, accesibilidad y reconocimiento, le confieren la posibilidad de intervenir en un primer nivel brindando información y recibiendo denuncias. Su preparación le faculta para dar una primera atención, orientar y derivar a la red de asistencia.

El éxito de esta segunda iniciativa depende en gran medida de la relación de Carabineros con la ciudadanía. Al incorporarse la violencia intrafamiliar al Plan Cuadrante se privilegia el conocimiento más íntimo y cotidiano de la comunidad por parte de los policías. Para que su labor sea efectiva es fundamental que tengan información sobre la magnitud del problema en el territorio y conozcan los sentidos que la comunidad otorga a los hechos de violencia dentro del hogar. La negligencia, el abuso y el maltrato suelen existir en los espacios en que la violencia es tolerada como una forma de relacionarse y resolver conflictos.

El hecho de que Carabineros esté recibiendo cada vez más denuncias en este tema significa que ha construido lazos de confianza con los habitantes. Asimismo, da cuenta de que se ha producido un cambio cultural. La violencia dentro del hogar ya no es solo un problema privado, sino que es de interés público. La labor de Carabineros es brindar seguridad a las personas tanto en las calles como en el hogar, tanto frente a victimarios anónimos como conocidos.

En la tercera experiencia, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Carabineros compromete esfuerzos focalizados para disminuir —en el plazo de 5 años— hogares victimizados y delitos. La forma de proceder se puede hermanar a la filosofía de la policía orientada a la resolución de pro-

blemas” (POP)²². Carabineros, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad, plantea su trabajo preventivo policial focalizado para cambiar las condiciones que dan lugar a los problemas repetitivos de la delincuencia en el ámbito local (regiones, comunas y barrios) y con ello disminuir los delitos.

Con esta iniciativa Carabineros va más allá de una cultura institucional estatal de trabajo concentrado en torno de metas de procesos o productos²³. Al asumir metas de resultado²⁴ e identificar con precisión su aporte a la meta de impacto de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, obliga a su organización a pasar del cumplimiento burocrático, formal de la actividad y del gasto asociado, a un desempeño orientado a la solución de problemas concretos.

Aun frente al peor escenario de no alcanzar la exigente meta de impacto en los tiempos establecidos por la estrategia, por factores no controlados, exógenos al esfuerzo del sistema de seguridad —como puede ser un grave aumento de la cesantía, pobreza o desigualdad social—, Carabineros habrá hecho su mejor esfuerzo, convenientemente encauzado hacia la tarea.

Los tres desafíos son buenos ejemplos de innovación y de modernización policial; presentan soluciones a problemas de gran envergadura y largo aliento y se inscriben en las corrientes de pensamiento y metodológicas de coproducción de seguridad, de cercanía a la gente y de orientación de la policía a pro-

22 Concepto acuñado por Goldstein Herman (1979). De acuerdo a este modelo, las policías deben acercarse a la delincuencia a través de cuatro etapas básicas conocidas como SARA (scanning, análisis, response, assesment) o BASE (búsqueda, análisis, solución y evaluación).

23 Las promesas del mundo público generalmente se redactan como “crear o ejecutar un determinado programa, con una cobertura definida, que implica un gasto de recursos establecidos”.

24 Identifica en el proyecto o programa en cuestión, que implica coberturas y montos definidos, lo que se entenderá como éxito.

blemas. Sus resultados están por verse. Las experiencias deben ser seguidas y evaluadas en su contribución a mejores estándares de seguridad y confianza ciudadana, así como a menores niveles de temor. □

Referencias

- Carabineros de Chile, 1989, Reglamento de Organización de Carabineros de Chile N°1, aprobado por el Decreto N° 77 de fecha 01.03.89 Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Carabineros.
- Carabineros de Chile, 2003, Manual del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.
- Carabineros de Chile, Ministerio del Interior, 2004, Convenio firmado entre Ministerio del Interior y Carabineros de Chile, para el desarrollo del Subprograma Fortalecimiento de la Integración Carabineros-Comunidad, en el marco del Convenio firmado con el BID para el desarrollo del Programa Chile + Seguro, año 2004.
- Carabineros de Chile, 2006, Proyecto de Inversión presentado a financiamiento al Fondo de Prioridades Gubernamentales (fonos 147 y 149).
- Frühling Hugo, 2003, *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?*, Serie documentos, Centro de Estudios Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Herbert Steve, 2006, *Citizens, cops, and power. Recognizing the limits of community*. The University of Chicago Press, USA.
- Ministerio del Interior de Chile, 2004a, Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, Documento de Trabajo N°1, Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2004b, Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2006, Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2003a, Encuesta de Percepción y Evaluación de la Labor de Carabineros de Chile, Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2005a, Encuesta de Percepción y Evaluación de la Labor de Carabineros de Chile, Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2003b, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2005b, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), Santiago, Chile.
- Salinas, René, 2005, “La pareja: comportamientos, afectos, sentimientos y pasiones” en *Historia de la vida privada en Chile. El Chile moderno. De 1840 a 1925*, R. Sagredo R. y C. Gazmuri, “directores”, Taurus.
- Servicio Nacional de la Mujer, 2001, Estudio de Prevalencia de la Violencia Intrafamiliar, Santiago, Chile.