



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Reformas policiacas en América Latina: los casos de Chile y México
durante los gobiernos de Sebastián Piñera y Andrés Manuel López Obrador**

Tesis

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales

Campo disciplinar en Relaciones Internacionales

PRESENTA

Ana Vanessa Cárdenas Zanatta

Comité:

Tutor: Dr. Javier Oliva Posada

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Dr. Raúl Benítez Manaut

Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM

Dr. Sergio Arturo Bárcena Juárez

Tec de Monterrey

Dr. José Florencio Fernández Santillán

Tec de Monterrey

Dr. Nicolás Emilio Freire Castello

Universidad Central de Chile

Ciudad de México, septiembre del 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Reformas policíacas en América Latina: los casos de Chile y México durante los gobiernos de Sebastián Piñera y Andrés Manuel López Obrador

Uno de los principales problemas que ha afectado a América Latina y que en la actualidad ha ido en aumento es la inseguridad pública. La confianza en las instituciones políticas se ha ido perdiendo en la región y la policía no es la excepción. A eso se suma el hecho de que varias organizaciones policíacas enfrentan problemas de corrupción, baja profesionalización, insuficiencia de elementos, acusaciones de violaciones a los derechos humanos, mal equipamiento, etc. La importancia de una reforma en la policía, radica también en que es una de las instituciones más próxima a los ciudadanos al ser la responsable del orden público. Esta investigación doctoral busca hacer un análisis de los factores determinantes en las motivaciones para reformar a las fuerzas policíacas en los casos de Chile y México y que han marcado la historia reciente. En el primer capítulo de la presente investigación se abordarán los conceptos teóricos y los modelos policíacos. En los dos capítulos posteriores, se expondrán los elementos y coyunturas que han impactado históricamente en las policías mexicana y chilena, hasta la actualidad. En el capítulo cuarto, se analizarán los elementos que sustentan los factores determinantes que orientan las demandas de reforma desde la perspectiva institucional y técnica/académica, a través de la metodología de entrevista con un cuestionario semiestructurado aplicado con los criterios cualitativos de pertinencia y relevancia. Finalmente se analizarán los datos recogidos para responder a las preguntas que guían este trabajo.

Pregunta de Investigación

¿Cuáles son los factores determinantes bajo los cuales se comprende la reforma de las fuerzas policíacas desde la perspectiva institucional y técnico/académica en Chile y México?

Preguntas Secundarias

¿Siguen las mismas líneas las demandas de reforma policíaca que se han estado construyendo en Chile y México?

¿Cuáles indicadores democráticos han sido incluidos en las reformas policíacas de Chile y México en los gobiernos de Sebastián Piñera y Andrés Manuel López Obrador?

¿Cuáles son los modelos teóricos hacia los cuales podrían apuntar las reformas a las policías?

¿Cuál ha sido la evolución histórica de los modelos policíacos aplicados en Chile y México?

¿Cuáles son las perspectivas y percepciones predominantes entre aquellos actores institucionales y actores técnicos/académicos que sugieren una reforma a las policías de Chile y México?

¿Cuáles son las diferencias y similitudes del modelo de Carabineros de Chile y la Guardia Nacional?

¿Cuáles son los retos que enfrentan Chile y México con las reformas realizadas en sus fuerzas policíacas?

Hipótesis

H1.- Las reformas policíacas que se han llevado a cabo en los casos de Chile y México durante los gobiernos de Sebastián Piñera y Andrés Manuel López Obrador en el periodo 2018 - 2020, carecen de los referentes teóricos del marco democrático.

H2.- En el caso de Chile desde la perspectiva institucional, los factores determinantes bajo los cuales se comprende la reforma de Carabineros de Chile, obedecieron a una modernización exigida por el cambio natural de las dinámicas

sociales. Desde la perspectiva técnico/académica, los factores determinantes bajo los cuales se comprende la reforma de Carabinero de Chile, obedecieron a la necesidad de restaurar la imagen de la institución, dañada por los casos de corrupción y las violaciones a los Derechos Humanos cometidos durante el estallido social del 2019.

H3.- En el caso de México desde la perspectiva institucional, los factores determinantes bajo los cuales se comprende la reforma de la Guardia Nacional, obedecieron a la necesidad de creación de una policía centralizada y con un mando único capaz de enfrentar los crecientes niveles de criminalidad a nivel nacional. Desde la perspectiva técnico/académica, los factores determinantes bajo los cuales se comprende la reforma de la Guardia Nacional, obedecieron a la ineficiencia de las policías y por lo tanto a la necesidad de creación de una policía militarizada con mayor obediencia y capacidad de control sobre el orden público nacional.

Índice:

Introducción

I.	Discusión teórica.....	12
	1.1 Policía	12
	1.1.1 Origen.....	13
	1.1.2 Evolución.....	15
	1.2 Modelos Policiales.....	18
	1.2.1 Modelo Gubernativo y Modelo Profesional.....	18
	1.2.2 Estructuras Centralizadas y Descentralizadas.....	21
II.	Chile.....	24
	2.1 Evolución histórica de la Policía.....	24
	2.1.1 Origen de la policía en Chile: alcaldes, rondas y los Dragones de la Reina.....	14
	2.2 Chile Independiente: Carabineros.....	26
	2.2.1 Antecedentes de la Centralización.....	26
	2.2.2 Gendarmes	27
	2.2.3 Regimiento de Carabineros.....	29
	2.2.4 Carabineros de Chile 1927.....	30
	2.2.5 Junta Militar.....	31
	2.3 La Democratización	46
	2.3.1 Crisis institucionales de Carabineros.....	53
	2.3.2 Estallido social	57
	2.3.3 Reforma policiaca durante la presidencia de Sebastián Piñera en el periodo (2018-2020).....	60
	2.3.4 Reformas propuestas por grupos independientes	64
III.	México	67
	3.1 Evolución Histórica de la Policía	67
	3.1.1 Origen de la Policía en México: Época Prehispánica y Colonial	67
	3.2 México independiente: La Guardia Nacional	71

3.2.1 Acta Constitutiva y de Reforma de 1847	72
3.2.2 Constitución de 1857	74
3.2.3 Constitución de 1917	77
3.2.4 Diversificación de modelos policiales	79
3.3 La Democratización	83
3.3.1 Crisis de seguridad durante la alternancia	84
3.3.2 Reformas a la seguridad durante el sexenio de Enrique Peña Nieto	87
3.3.2 Reforma policiacas durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador en el periodo (2018-2020); La Guardia Nacional...	91
IV. Diagnóstico de la situación de las policías en el contexto latinoamericano	94
V. Análisis de las perspectivas de reforma	103
5.1 Marco Metodológico para la medición de las perspectivas de los diferentes actores sobre los factores determinantes de la reforma policial en los casos de Chile y México.	103
5.2 La Reforma de Carabineros de Chile: Perspectiva Institucional y perspectiva técnica/académica	105
5.2 La Reforma de la Guardia Nacional: Perspectiva institucional y Perspectiva técnica/académica	150
VI. Conclusiones	200
Referencias	208

Índice de Tablas y Gráficas....

Tabla 1. Tipología de las estructuras policiales de Bayley.....	21
Tabla 2. Características del Ejército y Guardia Nacional.....	73
Gráfica 1 Confianza en las Fuerzas Armadas.....	94
Gráfica 2 Confianza en la policía	95
Gráfica 3 Confianza en las instituciones por país.....	96
Gráfica 4 Tipo de violencia más dañina y más frecuente.....	97
Gráfica 5 Temor a ser víctima de un delito.....	98
Gráfica 6 La corrupción como el problema más importante del país.....	99
Gráfica 7 Problema más importante del país.....	100
Gráfica 8 Personeros involucrados en actos de corrupción.....	101
Gráfica 9 Personeros Involucrados en actos de corrupción: Todos.....	102
<u>CARABINEROS DE CHILE</u>	
Gráfica 10 La reforma a Carabineros de Chile durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera cuenta con objetivos claros y con un plan de acción coordinado.....	106
Gráfica 10.1 Perspectiva Institucional.....	107
Gráfica 10. 2 Perspectiva Técnico/Académica.....	108
Gráfica 11 ¿Los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución?.....	109
Gráfica 11.1 Perspectiva Institucional.....	110
Gráfica 11. 2 Perspectiva Técnico/Académica	111
Gráfica 12 ¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio?.....	111
Gráfica 12.1 Perspectiva Institucional.....	112
Gráfica 12. 2 Perspectiva Técnico/Académica	113

Gráfica 13 ¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio?.....	114
Gráfica 13.1 Perspectiva Institucional.....	115
Gráfica 13. 2 Perspectiva Técnico/Académica	116
Gráfica 14 ¿Existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito?.....	117
Gráfica 14.1 Perspectiva Institucional.....	118
Gráfica 14. 2 Perspectiva Técnico/Académica	119
Gráfica 15 ¿Los programas de evaluación de resultados necesitan ser reformados?.....	120
Gráfica 15.1 Perspectiva Institucional.....	120
Gráfica 15. 2 Perspectiva Técnico/Académica	121
Gráfica 16 ¿Existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía para una reforma?.....	122
Gráfica 16.1 Perspectiva Institucional.....	123
Gráfica 16. 2 Perspectiva Técnico/Académica	124
Gráfica 17 ¿Carabineros de Chile está pasando por una desmilitarización?.....	124
Gráfica 17.1 Perspectiva Institucional.....	126
Gráfica 17. 2 Perspectiva Técnico/Académica	127
Gráfica 18 ¿Debe desmilitarizarse la policía para mejorar su desempeño?.....	128
Gráfica 18.1 Perspectiva Institucional.....	128
Gráfica 18. 2 Perspectiva Técnico/Académica	129
Gráfica 19 ¿Es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño?.....	130
Gráfica 19.1 Perspectiva Institucional.....	130
Gráfica 19. 2 Perspectiva Técnico/Académica	131

Gráfica 20 ¿Cuáles son los cinco indicadores más importantes en una reforma democrática en general?.....	132
Gráfica 20.1 Perspectiva Institucional.....	133
Gráfica 20. 2 Perspectiva Técnico/Académica	134
Gráfica 21 ¿Cuáles son los cinco elementos urgentes por reformar en la institución (Carabineros de Chile)?.....	135
Gráfica 21.1 Perspectiva Institucional.....	136
Gráfica 21. 2 Perspectiva Técnico/Académica	136
Gráfica 22 ¿Cuáles son los niveles de transparencia dentro de la institución (Carabineros de Chile)?.....	137
Gráfica 22.1 Perspectiva Institucional.....	138
Gráfica 22.2 Perspectiva Técnico/Académica	139
Gráfica 23 ¿Qué tan profunda es la reforma democrática?.....	140
Gráfica 23.1 Perspectiva Institucional.....	141
Gráfica 23. 2 Perspectiva Técnico/Académica.....	142
Gráfica 24 ¿Qué tan profunda es la reforma democrática?.....	143
Gráfica 24.1 Perspectiva Institucional.....	144
Gráfica 24. 2 Perspectiva Técnico/Académica	145
Gráfica 25 ¿El mando civil disminuye la violación de los Derechos Humanos?.....	146
Gráfica 25.1 Perspectiva Institucional.....	147
Gráfica 25. 2 Perspectiva Técnico/Académica	148

GUARDIA NACIONAL

Gráfica 26 ¿La Reforma a la Guardia Nacional cuenta con objetivos claros y un plan de acción coordinado?.....	151
Gráfica 26.1 Perspectiva Institucional.....	152
Gráfica 26. 2 Perspectiva Técnico/Académica	153
Gráfica 27 ¿Los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución?.....	154
Gráfica 27.1 Perspectiva Institucional.....	155
Gráfica 27. 2 Perspectiva Técnico/Académica	156
Gráfica 28 ¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio?.....	157
Gráfica 28.1 Perspectiva Institucional.....	158
Gráfica 28. 2 Perspectiva Técnico/Académica	159
Gráfica 29 ¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio?.....	160
Gráfica 29.1 Perspectiva Institucional.....	161
Gráfica 29. 2 Perspectiva Técnico/Académica	162
Gráfica 30 ¿Existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito?.....	163
Gráfica 30.1 Perspectiva Institucional.....	164
Gráfica 30. 2 Perspectiva Técnico/Académica	165
Gráfica 31 ¿Los programas de evaluación de resultados necesitan ser reformados?.....	166
Gráfica 31.1 Perspectiva Institucional.....	166
Gráfica 31. 2 Perspectiva Técnico/Académica	167

Gráfica 32 ¿Existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía para una reforma?.....	168
Gráfica 32.1 Perspectiva Institucional.....	169
Gráfica 32. 2 Perspectiva Técnico/Académica	170
Gráfica 33 ¿La Guardia Nacional está pasando por una desmilitarización?.	171
Gráfica 33.1 Perspectiva Institucional.....	172
Gráfica 33. 2 Perspectiva Técnico/Académica	172
Gráfica 34 ¿Debe desmilitarizarse la policía para mejorar su desempeño?.	174
Gráfica 34.1 Perspectiva Institucional.....	175
Gráfica 34. 2 Perspectiva Técnico/Académica	176
Gráfica 35 ¿Es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño?.....	177
Gráfica 35.1 Perspectiva Institucional.....	177
Gráfica 35. 2 Perspectiva Técnico/Académica	178
Gráfica 36 ¿Cuáles son los cinco indicadores más importantes en una reforma democrática en general?.....	180
Gráfica 36.1 Perspectiva Institucional.....	181
Gráfica 36.2 Perspectiva Técnico/Académica	182
Gráfica 37 ¿Cuáles son los cinco elementos urgentes por reformar en la institución (Guardia Nacional)?.....	183
Gráfica 37.1 Perspectiva Institucional.....	184
Gráfica 37.2 Perspectiva Técnico/Académica	185
Gráfica 38 ¿Cuáles son los niveles de transparencia dentro de la institución (Guardia Nacional)?.....	186
Gráfica 38.1 Perspectiva Institucional.....	187
Gráfica 38.2 Perspectiva Técnico/Académica	188

Gráfica 39 ¿Qué tan profunda es la reforma democrática?.....	189
Gráfica 39.1 Perspectiva Institucional.....	190
Gráfica 39.2 Perspectiva Técnico/Académica	191
Gráfica 40 ¿Qué tan profunda es la reforma democrática?.....	192
Gráfica 40.1 Perspectiva Institucional.....	193
Gráfica 40. 2 Perspectiva Técnico/Académica	194
Gráfica 41 ¿El mando civil disminuye la violación de los Derechos Humanos?.....	195
Gráfica 41.1 Perspectiva Institucional.....	196
Gráfica 41. 2 Perspectiva Técnico/Académica.....	197

Capítulo I

Discusión teórica

1.1 Policía

En el primer capítulo de este trabajo de investigación se realizará un recorrido desde el origen de la policía hasta nuestros días, analizando la coyuntura histórica que la ha ido dotando de diversos significados, características y funciones, Se analizarán los modelos policiacos gubernativos y de profesionalización, así como las estructuras policiacas centralizadas y descentralizadas según la tipología de David H. Bayley para poder comprender y analizar los casos de las policías de México y Chile en los capítulos subsecuentes.

Establecer una definición de policía es importante a fin de evitar confusiones con diversas organizaciones e incluso individuos que pueden ejercer tareas policiales. Existen diversas organizaciones que ejercen funciones de policía y que no son consideradas como tal, en este caso podemos encontrar a la Guardia Costera de Estados Unidos que de forma conjunta con la Aduana y con el Servicio de Inmigración y Naturalización pueden detener para enviar a la cárcel a las personas, incluso hay casos de individuos como detectives, guardias de seguridad o grupos de la milicia que participan en la prevención del delito. De lo anterior se derivó en 1878 la *Posse Comitatus Act*, la cual impide a los militares y a los miembros de la Guardia Nacional -cuando estén bajo el mandato Federal- ejercer funciones de orden público al interior del territorio estadounidense. Esta situación puede ser alterada siempre y cuando sea autorizada por el Congreso y esté debidamente reglamentada dentro de la Constitución. Durante la pandemia del COVID-19 en el 2020 se suscitó el asesinato de un hombre de raza negra en Minneapolis a manos de un policía. Este hecho de brutalidad policiaca desató una serie de protestas en EUA en las que el Presidente Trump amenazó con recurrir al ejército para detenerlas, lo cual no fue posible por considerarse anticonstitucional. Sin embargo, esta serie de movimientos y protestas sociales impulsaron reformas tales como, la desarticulación y refundación de la fuerza policial de Minneapolis.

Para efectos de este trabajo de investigación tomaremos la definición de policía acuñada por David H. Bayley quien la define como “personas autorizadas por un

grupo para regular mediante la fuerza física las relaciones interpersonales que se verifican dentro de dicho grupo.” (Bayley, 2010, p.21).

En esta definición podemos encontrar tres elementos centrales para Bayley: el uso de la fuerza física, el espacio geográfico delimitado al interior de un país y la autorización del grupo.

La característica distintiva de la policía es la autorización de la amenaza y del uso de la fuerza física y no en sí el uso de la fuerza real. Podemos encontrar instituciones o instancias que pueden ordenar medidas de coacción dentro de los estados, sin embargo, la policía es el grupo ejecutor. Si bien, se puede objetar que existen otros agentes que pueden ejercer la fuerza sobre la sociedad para modificar conductas, si retiramos esta potestad de la policía sería indefinible como tal o inexistente, es decir, perdería aquello que la identifica y permite su actuar.

La actividad de la policía en un marco geográfico determinado, es decir, al interior del estado es fundamental puesto que es el elemento que lo diferencia de las fuerzas militares. Bayley (2010) resalta que cuando elementos militares son incorporados en tareas que van encaminadas a mantener el orden público entre los ciudadanos, éstos están actuando como policía.

El tercer elemento es el que se refiere a la autorización del grupo, en ese sentido, el autor busca diferenciarlo de grupos que buscan objetivos “no colectivos”, por ejemplo, terroristas, ladrones, sacerdotes, maestros de escuela, empresarios, etc. Este elemento resulta relevante a fin de evitar un error común que es la idea generalizada de que son los estados quienes crean a la policía, sin embargo, “la policía no se crea a sí misma, sino que está vinculada con las unidades sociales de las cuales obtiene autoridad” (Bayley, 2010).

1.1.1 Orígenes de la Policía

Para situar el origen de la policía y el momento en que se vuelve una organización dedicada a cuestiones de orden público, como se le entiende actualmente, se analizan dos momentos clave, los cuales son en primer lugar la formación del estado-nación y en segundo las revoluciones burguesas del siglo XIX que dieron origen a los procesos de urbanización.

Para Hobbes el estado de naturaleza, precedente del Estado, es “el paso de una condición a otra, es el salto de una realidad natural a otra no natural (el hombre

artificial). El contrato vale como término intermedio.” (Fernández Santillán, 2016, p:22).

Es en el estado de naturaleza, el cual describe Hobbes en El Leviatán, en el cual el hombre se encuentra viviendo de acuerdo a sus pasiones y deseos, de ahí que se encuentre en una situación constante de temor y de inseguridad que genera la “lucha de todos contra todos”. Esta lucha se da por causas objetivas como la posibilidad de que todos se destruyan en la ausencia de un poder superior que imponga el orden (Lev, XVIII; p.120) y la falta de bienes que impulsa por lo tanto a la necesidad de luchar por apoderarse de los mismos. Por otro lado, se encuentran las causas subjetivas entre las cuales cita la voluntad de hacerse mal por diferentes motivos.

La incertidumbre es una característica constante del estado de naturaleza, por lo tanto, la pauta para guiar el comportamiento de los individuos es hacer lo necesario para salvarse de la muerte que, para Hobbes, es el mal mayor. A partir de la condición anterior Hobbes elabora su definición de derecho natural subjetivo que es “el derecho de hacer todo lo posible para su propia conservación” (Bobbio citado por Santillán 2016, p.23).

Para Fernández Santillán la verdadera originalidad en la conceptualización de Hobbes se encuentra en la aseveración de la igualdad entre los hombres naturales, la cual a su vez es un estado de guerra, ya que cualquier hombre puede aspirar a cualquier cosa y hacer lo necesario para obtenerla, generando desconfianza e inseguridad, justificando la agresión para defender la vida, según argumenta la lógica del Leviatán.

Hobbes se convierte en el sustento intelectual de los regímenes autoritarios pues asegura que “durante el tiempo en el cual los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, ellos se encuentran en ese estado que se llama guerra y tal guerra es de todos contra todos.” (Lev, XIII, p.120 citado por Fernández Santillán 2016, p.27).

El estado de naturaleza de Hobbes no solamente describe las sociedades primitivas o bárbaras como muchos piensan, ya que con la consolidación de los estados nacionales, deja de tener aplicabilidad tal conceptualización. Sin embargo, explica Fernández Santillán (2016), que para Hobbes la ausencia de un

poder que sea respetado o temido se da en diversos aspectos de las sociedades modernas, por ejemplo, en las relaciones internacionales, en donde no hay un actor supranacional con poder coercitivo o en las guerras civiles que fracturan a las sociedades en grupos contrapuestos.

Desde la Edad Antigua los grandes imperios sufrieron los ataques e invasiones a sus fronteras, convirtiendo así la preservación de éstas en una de las principales tareas y ocupaciones de los gobernantes y de los diversos pueblos. La salvaguarda de los territorios exigía tener y perfeccionar los grupos dedicados a la seguridad.

Maquiavelo en *El Príncipe* exalta la necesidad del gobernante de tener una fuerza poderosa, bien armada y equipada, que responda a sus intereses con lazos de lealtad de tal manera que sea indestructible más allá de los métodos empleados.

En el pensamiento de Maquiavelo impera la necesidad de la construcción del Estado, tema que debería estar en la visión de cualquier gobernante. Para el florentino era necesario que todo italiano fuera dotado de un sentimiento de identidad, de nacionalismo más desarrollado que en otros territorios de tal forma que se creara una sensación colectiva de seguridad sustentada en la unidad nacional. Maquiavelo no asume como determinante que el Príncipe y sus súbditos compartan la responsabilidad de la seguridad, “sugiere una concentración de responsabilidades en el gobernante, lo que significa que los asuntos de seguridad y defensa en sus respectivas dimensiones, aunque movilicen gran parte de otros estratos poblacionales del principado, a la potenciación de determinados objetivos que formule el gobernante es en definitiva una tarea de élite. Es responsabilidad última la del dirigente en cuanto es depositario de la visión de Estado y los medios que se emplearán para construirlo y reproducirlo” (Morales, 2005, p. 96).

1.1.2 Evolución

La Formación del Estado-Nación

La Paz de Westfalia en 1648 marca el inicio formal del estado-nacional moderno y con ello se establecen los principios de soberanía nacional e integridad territorial. Además de los enemigos externos, los estados deben enfrentar la problemática interna de la naturaleza violenta y egoísta de los hombres. De esta forma Hobbes quien sustenta la existencia de las monarquías absolutas, establece que el estado

legítima su existencia misma en función de garantizar el orden y la no destrucción entre los mismos hombres, es decir, salvaguardar la seguridad y la protección de la población al interior de las fronteras del estado (Loubet del Bayle, 2006).

El Estado, cuya naturaleza se explica a través de garantizar la seguridad e integridad del territorio y a la vez el orden interno se convierte así en poseedor del monopolio legítimo de la fuerza, la cual empleará de forma diversa dependiendo los fines e intereses que los hitos históricos le vayan exigiendo.

Para el Estado Absoluto no habrá una diferenciación, ni disociación entre los conceptos y práctica de seguridad y defensa, y por lo tanto tampoco existirá diferencia entre los métodos empleados para enfrentar a los enemigos externos y la forma de resolución de los conflictos entre la población. Estas tareas se encontraban encargadas a las organizaciones mayoritariamente militares leales al gobernante.

El monopolio del uso de la fuerza es uno de los pilares que sustentan al Estado Moderno, aunque el empleo de dicha fuerza como último recurso queda circunscrito al concepto de soberanía, mismo que sustenta al poder político y le dota de la legitimidad exigiendo la construcción de un marco constitucional (Bobbio, 1997).

Para Clausewitz la guerra es la continuación de la política por otros medios, en este caso, los violentos. Es la doctrina de la "Guerra Total" de este autor en la cual se explica la subordinación de la sociedad a la guerra y nos orienta en el análisis y comprensión del fenómeno de militarización en países de América y especialmente Centroamérica (Benítez, 1986).

Las Revoluciones Liberales

Las revoluciones burguesas serán un cambio sustantivo en las funciones y definición de las policías. Con la Revolución Francesa de 1789 triunfarán las ideas liberales y la protección de los derechos individuales, tales como: la seguridad, la vida y la propiedad.

La concepción del Antiguo Régimen acerca de la naturaleza y funciones del estado ahora se enfrentarán, así como sus órganos de seguridad, a la protección ya no sólo de la parte física sino de valores abstractos y que se contraponen con los métodos tradicionales empleados para enfrentar al enemigo.

Clausewitz influenciado por la Revolución Francesa explica cómo este hecho tuvo implicaciones en la incorporación del ciudadano a la parte bélica, es decir, que la parte militar del entendimiento de la conformación de los ejércitos se ve trastocada de tal manera que los ciudadanos-soldados se convierten en parte de los recursos de la Guerra Total, destacando su importancia en la superioridad.

La guerra convertida en un hecho social, la guerra del pueblo como lo fue en la Europa del siglo XIX elabora nuevos paradigmas teóricos de los que se desprende que los objetivos políticos se convierten en los objetivos militares.

La relación entre los objetivos políticos y militares se da a través de la dialéctica de Hegel, en la cual, la vinculación se da por medio de las fuerzas, ya sean materiales o morales. En este sentido la fuerza material es la capacidad para mantener un ejército, armamentos, tecnología, etc. Las fuerzas morales, a la luz de la Teoría de la Guerra Total de Clausewitz es toda la nación, ya que cada ciudadano se convierte en un soldado.

Si bien en caso de una guerra se emplearán todos los recursos necesarios, es decir, las fuerzas materiales y morales en contra del enemigo a tal punto -como menciona Clausewitz- de incorporar a cada ciudadano en el esfuerzo bélico para destruir al enemigo ¿qué sucede cuando no hay un enemigo sino un ciudadano que posee derechos inalienables? La Revolución Francesa y 1789 nos dan la hoja de ruta a seguir respecto a esos cuestionamientos. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en sus artículos 12 y 13 establece lo siguiente:

Artículo 12

“La garantía de los derechos del Hombre y del Ciudadano necesita de una fuerza pública; por ello, esta fuerza es instituida en beneficio de todos y no para el provecho particular de aquéllos a quienes se encomienda.”

Artículo 13

“Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común, la cual debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades.”

Estos artículos no sólo reconocen la necesidad de un cuerpo policial para la defensa de los derechos de los hombres, sino que dota a la policía como garante de los derechos reconocidos y, en consecuencia, del sistema político que se deriva (Loubet del Bayle, 2012). Además, establece la correspondencia de la aportación de recursos de los ciudadanos para el mantenimiento del sistema policial encargado de velar por sus derechos.

1.2 Modelos Policiales

En este apartado se realizará una aproximación a los diferentes modelos de policías que han servido como modelo a lo largo de la historia para la creación, desarrollo y reformas de las policías.

1.2.1 Modelo Gubernativo y Modelo Profesional

El modelo gubernativo, también es conocido como el modelo de policía de estado ya que es ejercido en forma vertical, jerarquizada, de arriba hacia abajo. Otra forma de identificar este tipo de policía es como el modelo francés, ya que tiene sus orígenes en las monarquías absolutistas y va perfeccionándose en la Francia revolucionaria del siglo XIX. Las policías que operaban a la luz del mandato del Rey o de los monarcas en estricto sentido pueden ser consideradas como pertenecientes al modelo gubernativo pues las órdenes estaban centralizadas en el monarca únicamente.

Para Max Weber, el político es un poder que, en los límites de un territorio determinado, reivindica el monopolio de la violencia física legítima por lo tanto los gobiernos están dotados de la investidura que les permite y les exige el control de la policía como brazo ejecutor para el cumplimiento de aquel objetivo que legitima su existencia misma, el orden público. La prácticamente inexistencia de un Parlamento identificaba al Estado como único referente del control de la actividad policial.

Las revoluciones liberales impulsan el cambio de policías represoras, como se les identificaba a todas aquellas que servían al antiguo régimen, por policías de corte más democrático que respetaran los derechos que enarbolaban las luchas

revolucionarias generando cambios importantes. Específicamente en el caso francés en 1789 se crea la Policía Municipal, la cual estaba bajo el mando del alcalde.

Una vez pasada la crisis acaecida luego de la revolución, Francia se encuentra bajo una situación de desorden social y desobediencia jurídica por lo que rápidamente se asoma la necesidad de tener un mando centralizado en la capital de París. Lo anterior permitía que además de la función de preservar el orden público, sirviera como un cuerpo garante de la preservación en el poder del gobierno al evitar cualquier movimiento subversivo o levantamiento popular que pudiera poner en riesgo la estabilidad política.

El modelo de policía gubernativo o tradicional ha sido cuestionado al identificarlo con usos ilegítimos, como es el caso de los regímenes autoritarios del siglo XX, tales como el fascismo italiano con el mando de Benito Mussolini y del franquismo en España. Los países del bloque comunista también son identificados por la implementación de modelos policiales de corte gubernativo, presentando una clara dependencia y alineación con los intereses de poder de los gobiernos en curso.

Jar describe el modelo gubernativo precisamente con base en las características de los modelos autoritarios: “poder centralizador del ejecutivo y autoridad directa del mismo sobre la policía; prioridad absoluta de las funciones relativas al mantenimiento del orden público y existencia de una función institucional de policía política explícitamente atribuida a ciertos servicios –en el sentido del concepto implantado por Fouché durante el Imperio- o, al menos, de intervención en los procesos de decisión política” (Jar, 2000, p.19).

Para el estado el control de la información es fundamental para su supervivencia y en ese sentido la policía representa un ente omnipresente que observa y escucha todo lo que ocurre en las calles del país, de ahí que muchos países como Francia prioricen los servicios de información policiaca concentrándolos al servicio directo del gobierno. Los servicios de información de seguridad interna francesa (policiales) se concentran en una sola institución la Dirección General de la Seguridad Interior.

El modelo gubernativo como veremos más adelante se extiende a la mayoría de los países europeos por lo que es también conocido como el modelo continental. Este modelo se extendió a varios países fuera de Europa. En el caso de América Latina, Chile es un ejemplo del modelo gubernativo o centralizado (utilizando la clasificación de Bayley) como veremos en el siguiente capítulo dedicado a dicho país.

Modelo Profesional

En el siglo XX aparecen varios movimientos reformistas respecto a las policías, sus estrategias, estructuras y funciones.

Uno de los principales movimientos tuvo lugar en Estados Unidos, donde se pone de manifiesto la necesidad de crear un nuevo órgano de policía que cuente con reformas sustanciales, tales como; un importante grado de profesionalización, un enfoque orientado a la ciudadanía e impulso a nuevas estrategias que hagan más exitosa su actuación.

A pesar de que este modelo tiene sus antecedentes en la Policía Metropolitana de Londres, la figura de August Vollmer, jefe de policía de Berkeley, EUA fue fundamental en la elaboración teórica y la implementación de este modelo, el cual fue explicado a profundidad a través de su obra *The Police and Modern Society* escrita en 1936.

La profesionalización de la policía busca en primer lugar equipararla con cualquier profesión universitaria a través de la capacitación e incorporación de métodos académicos y científicos, por otra parte, contrarrestar la imagen de corrupción que la perseguía desde el siglo anterior y que la acusaba de estar a merced de intereses partidistas, es decir, una de las reformas más importantes era la de independizar a la policía y su actuación de los grupos que detentan el poder.

El modelo de profesionalización sirvió como parámetro en procesos de democratización como fueron los casos España y Portugal después de 1970. En América Latina, podemos citar dentro de este modelo como ejemplo el de Colombia previo al período conocido como del Frente Nacional (Guillén, 2016).

Otro de los alcances del modelo de profesionalización fue la sistematización de los datos (por ejemplo, creando ficheros de datos de los criminales), experiencias

e información para la elaboración de escenarios prospectivos que permitieran una mejor prevención del delito, a través del concepto de *modus operandi*.

El estricto apego a la ley es uno de los pilares de este modelo, ya que el seguimiento a cabalidad de las disposiciones legales evita caer en la discrecionalidad o la intermitencia de su actividad dependiendo del gobernante en el poder. Lo anterior identifica a este modelo con el nombre de modelo legalista y por otro lado lo dota del elemento legitimador como lo señalan Wilson (1968) y Jar (2000).

Entre las críticas que se le hacen a este modelo se encuentra que en ocasiones es tan elevado el grado de profesionalización y el uso de tecnología de vanguardia que es imposible la comunicación de la policía profesional con la ciudadanía por lo que termina alejándola y complicando el entendimiento y tratamiento de nuevos problemas sociales.

1.2.2 Estructuras Policiales Centralizadas y Descentralizadas

Una vez que una determinada sociedad autoriza que se desarrolle una actividad policial, es necesario crear una estructura. El análisis de ésta se dará en el marco de los estados-nación.

Bayley analiza las estructuras policiales con base en dos dimensiones: centralización del mando y cantidad de mandos. El correcto entendimiento de estas dos dimensiones es fundamental para poder realizar un comparativo entre las policías a nivel mundial.

Tipología de las estructuras policiales de Bayley

Tabla1

	CENTRALIZADA	DESCENTRALIZADA
ÚNICA	XXX	000
MÚLTIPLE	XXX	XXX

Fuente: elaboración propia

Según la tabla 1 todas las estructuras policiales de los países se encuentran de acuerdo a las dos dimensiones analizadas –centralización y cantidad de mandos - dentro de alguno de los tres casilleros y en ningún caso sería posible encontrar un único sistema policial descentralizado.

Una estructura de policía centralizada se entiende cuando “la dirección operativa baja hacia las subunidades desde un único centro de control. A la inversa, la independencia de mando de las subunidades es el indicador de la descentralización” (Bayley, 2010, p. 76).

En lo anterior podemos ver que en ciertos casos se considera de iure y no es necesariamente lo que se hace en el día a día, por ejemplo, Francia es un caso que se encuentra en la tipología de centralización, pero raramente se ejerce el mando desde París en las actividades cotidianas de las unidades departamentales (Crozier, 1963).

Debido a que las relaciones informales de mando no son motivo de este estudio, para la categorización de centralización y descentralización nos basaremos en las prácticas formales.

Para efecto de la presente investigación los factores determinantes se identificarán con los criterios establecidos por el mismo autor Bayley (2001) como elementos que toda reforma policial democrática debe contener:

- Programas de reforma con objetivos y acciones claramente articulados.
- Liderazgo sostenido y comprometido de los altos mandos.
- Dirección.
- Reestructuración desde las bases de la Policía.
- Los recursos materiales nunca son suficientes ni esenciales para el cambio.
- Aceptación extendida en la corporación.
- Liderazgo comprometido
- Considerar el interés personal de los individuos para alentar la participación en la reforma.
- Cuidar las motivaciones, conocimientos o habilidades del personal cuyo comportamiento busca cambiarse.

- Los programas de evaluación deben evaluar resultados como indicadores de éxito
- Supervisión de los nuevos programas.
- Establecer vínculos entre la policía y el público para desarrollar la orientación hacia el servicio.
- Declaraciones claras y públicas de la política de organización
- Coordinación de los funcionarios de la Policía con homólogos regionales e internacionales.
- La organización del trabajo dentro de la Policía debe ser incluida en la reforma.

De acuerdo con Bayley (2001), los modelos policiales centralizado y descentralizado, pueden ser compatibles con la democracia. Todo dependerá de los protocolos utilizados.

Bayley reconoce que en situaciones en que los niveles de crimen y desorden son muy altos, la reforma policial corre el riesgo de no ser viable, e incluso de ser descalificada por el público y por la propia corporación, como una distracción en un momento en que se requiere el aumento de las capacidades de la policía; situaciones que sin duda dificultan la implementación de la reforma (Bayley, 2001: 25)

Capítulo II

Chile

2.1 Evolución Histórica de la Policía

Los orígenes de la función policial en Chile los podemos encontrar de forma paralela a su conquista y la formación de Santiago, así mismo el carácter militar de su policía cuya raíz histórica puede rastrearse desde la Compañía de Dragones de la Reina.

2.1.1 Origen de la policía en Chile: alcaldes, rondas y los Dragones de la Reina

Los alguaciles y los alcaldes son las primeras figuras que se identifican con el resguardo de la seguridad pública chilena. Luego de que Pedro de Valdivia, lugarteniente de Francisco Pizarro obtuviera el permiso para realizar la incursión a territorio chileno, en 1541 logró la formación de Santiago de la Nueva Extremadura cuyas calles fueron trazadas por el Alarife Pedro de Gamboa.

El 7 de marzo de 1541 se instituyó el Cabildo de Santiago a cargo de Juan Jufré y Francisco de Aguirre, así mismo el Gobernador de Valdivia nombra como Alguacil mayor a Juan Gómez de Valdivia, hombre que había llegado con él y como Alguacil menor o Teniente de Alguacil Mayor a Francisco Carretero, compañero de la expedición de Valdivia. La función de los alguaciles quedaba definida como “ejecutar la justicia real en esta ciudad y sus términos”, velando por el cumplimiento de las Leyes de Indias y la paz y seguridad pública. Además, podían nombrar alcaldes y alguaciles menores y organizar las rondas. (Navarrete, E. 2016)

Fuera de la alcaldía de Santiago existían los Alcaldes de la Hermandad que perseguían a los bandidos. Esta institución fue creada en 1587 a partir de la Santa Hermandad de Isabel La Católica. Una de las reformas a esta institución fue en 1614 y era referida la “profesionalización” en la administración de la justicia de manera adecuada por lo que se exigía que para ser otorgado el cargo de Alcalde de la Hermandad era indispensable haber ostentado el cargo y tener experiencia como regidor de Cabildo.

La función policial en Chile ha tenido varios hitos históricos relacionados con enfrentamientos con la población indígena que han llevado a la reformulación de estrategias en la praxis y a la vez al cuestionamiento de la estructura misma de la institución.

En 1548 se implanta el sistema de rondas que consistía en un grupo de vecinos armados dirigidos por el Alguacil Mayor para contrarrestar robos, asesinatos y ataques indígenas. Este sistema de rondas fue tomado del implementado durante la época del Medioevo y fue una medida temporal en el Cabildo de Santiago.

Los Dragones de la Reina (1758 -1811)

La creación de los Virreinos, que obedece a una de las Reformas Borbónicas, trajo consigo una serie de nuevas medidas que impactaron directamente en el ámbito administrativo chileno.

En 1758 el Gobernador de Chile Manuel de Amat y Junient tuvo que enfrentar una sublevación de los presos en la cárcel de Santiago. La magnitud de tal evento dejó en evidencia la carencia numérica y cualitativa de personal capaz de salvaguardar el orden público de la ciudad. Esta coyuntura fue el motor que impulsaría al gobernador a formar una unidad militar con funciones de policía, de 50 hombres al que denominaría Compañía de Dragones de la Reina, ya que el personal se escogía del interior del Regimiento de Dragones de la Frontera y se puso al mando de Ignacio José de Alcázar, Tercer Conde de la Marquina. Los miembros de la compañía se buscaba fueran de raza blanca, por lo que en su mayoría eran criollos o españoles. Esta unidad tenía muy bien definidos sus objetivos: protección del palacio de gobierno y ser escoltas del gobernador. En 1811 el primer Congreso Nacional, decreta que sus miembros se adhirieran a la Asamblea de Caballería y por lo tanto desaparecieron los Dragones de la Reina.

Una agrupación chilena en el marco del imperio y que también se observó en toda Latinoamérica, fue la figura del sereno, hombres que hacían rondines nocturnos, prendían las luces y anunciaban la hora. El Gral. Bernardo O'Higgins reformó a los serenos organizándolos como una unidad militar estructurada con cabos y sargentos y obligándolos a la utilización de armas. (Navarrete, 2016)

2.2 Chile Independiente

2.2.1 Antecedentes de la centralización de la policía en Chile: Reglamento de Policía de 1811

Chile de forma paralela a otros países de América Latina, como México, luchó por su independencia entre 1810 y 1823, año en que son expulsados definitivamente los españoles. Las nuevas ideas surgidas de procesos revolucionarios e independentista marcaron las regulaciones y funciones de la nueva policía.

Reglamento de Policía de 1811

Entre los cambios notables emanados del proceso independentista chileno fue la entrada en vigor el 23 de marzo de 1812 de un nuevo reglamento de policía que establece una división entre la alta y baja policía. La baja policía se encargaba de las tareas de limpieza y mantenimiento de la ciudad, mientras que la alta policía cumplía las funciones de salvaguarda del orden público y seguridad.

La alta policía era regida por una única autoridad, el *Juez Mayor de Alta Policía y Seguridad Pública*, Manuel Calvo Encalada, quien fue el primer juez y controlaba todas las instancias del Estado que se relacionaban con la función policial. El intento de centralización fracasó por motivos económicos y administrativos, sin embargo, este intento podemos considerarlo como un antecedente del modelo centralizado europeo (analizado en el anterior capítulo) aplicado en Chile hasta la actualidad.

En 1817 con la ascensión de Bernardo O'Higgins, se crea un nuevo cargo, el de Intendente de Alta Policía y Seguridad Pública, cuyas funciones eran las de cuidar el orden de la población y de la ciudad, la seguridad de las prisiones y el mantenimiento de la ciudad. El intendente de Santiago era quien tomaba este cargo. Para la operación de sus funciones el Intendente se apoyaba en los vecinos y además en las tropas. Lo anterior muestra, junto con otros factores que se abordarán más adelante, la histórica militarización de la policía chilena.

2.2.2 Gendarmes

La guerra civil chilena desatada en 1829 entre liberales y conservadores desató una gran inestabilidad y una oleada de cambios que trajeron consigo la necesidad de crear un cuerpo policiaco en la capital chilena para velar por el orden y seguridad. Es así que en ese mismo año se crea la Compañía de Policía por parte de la Municipalidad de Santiago, la cual se mantuvo en operación por solo un año. Esta corporación, como las que la sucedieron, estuvo conformada por militares: 40 soldados y 6 oficiales.

La palabra Carabinero fue utilizada para designar un cuerpo policiaco en Chile por primera vez el 13 de enero de 1830 con la nueva conformación de 7 oficiales y 34 soldados encargada de ejercer las funciones de orden público de Santiago de manera apolítica.

El triunfo conservador en la guerra civil puso en la mesa de prioridades de Diego Portales, Ministro del Interior, de cuyo cargo dependían las Fuerzas Armadas y la Marina, la formación de un “Cuerpo de Vigilantes de Policía” formado por 90 hombres los cuales debían encargarse de “la decencia pública y prevenir los delitos en las calles, además de aprehender a los delincuentes sorprendidos *in fraganti* y hacer cumplir las disposiciones de policía, aseo, comodidad y buen orden de la población durante el día.” (Breve Historia de la Función, pág. 13). Esta corporación cambiará su nombre en 1950 por el de “Cuerpo de Vigilantes de Santiago”.

Las crisis ocasionadas por la lucha por el poder entre el candidato Manuel Mont y el intervencionismo del gobierno del General Manuel Bulnes hicieron necesario el mayor aprovechamiento de las fuerzas policiacas de tal forma que se da la fusión de la Compañía de Vigilantes de Santiago y el Cuerpo de los Serenos en la Brigada de Policía de Santiago que entró en vigor en enero de 1851. La administración operativa y económica estaba copiada de la milicia, a la de los soldados de línea. La Brigada de Policía de Santiago, conformada por 378 integrantes fue la primera organización que cubría la vigilancia del orden público de tiempo completo. (“milicia Y”)

La confianza ciudadana en el cuerpo policiaco chileno, hoy Carabineros de Chile, también viene de tiempo atrás. La Brigada de Policía atravesó por un hecho contundente que la consolidó como una de las instituciones más respetadas por los chilenos: la buena actuación en el Motín de Urriola de 1851. A partir de este evento se fue modernizando y transformando en un eficiente cuerpo policiaco de naturaleza militar que toma el nombre de Guardia Municipal de Santiago en 1861 y cuyo ordenamiento estaba regido por el ejército.

Durante este periodo se tienen noticias también de la creación de datos cuantitativos sobre las tendencias de los delitos lo cual fortaleció aún más la presencia y eficacia de la policía, sumado lo anterior a un estandarizado sistema de selección, pagos y ascensos, fue profesionalizando a la institución y ganando así posicionamiento frente a la sociedad. Uno de los eventos geopolíticos de mayor impacto en la historia chilena y latinoamericana en general fue la llamada Guerra del Pacífico 1879-1884, en la cual Chile obtiene parte importante de su territorio actual al vencer a la secreta alianza de Perú y Bolivia. En este hecho la policía de Santiago y de Valparaíso se unen a la batalla obteniendo aún mayor reconocimiento.

Otro hito en la historia de la policía chilena es la formación de un cuerpo secreto de ordenamiento civil dedicado a hacer investigación y antecedente de la actual Policía de Investigación (PDI).

Desmilitarización: La Policía de Seguridad de Santiago

El presidente Balmaceda mediante Decreto Supremo en 1889 crea la Policía de Seguridad de Santiago, organización que busca desmarcarse de la huella militar tanto en estructura como en imagen.

La Policía de Seguridad de Santiago marca un importante precedente al convertirse en una organización de naturaleza civil.

La jerarquización de esta nueva policía se entendía por medio de una Prefectura y ocho comisarías, además cada una de las comisarías tenía personal civil cuyas funciones eran estrictamente de investigación.

Entre las características de esta nueva policía estaban la capacitación constante y el uso de tecnología, como en aquel entonces era el teléfono.

2.2.3 Regimiento de Carabineros

Durante el siglo XX Chile experimenta un gran crecimiento económico basado en el salitre de la minería, el llamado “oro blanco”. La situación del campo en la zona salitrera fue muy compleja y miles de familias debieron adaptarse a condiciones de vida muy complejas y condiciones laborales muy difíciles. Debido a esta situación se originaron diversos problemas que eran atendidos por la Armada o por el Ejército, ya que los Gendarmes de las Colonias tenían un área de acción territorial específica.

En virtud de terminar con la escisión de estos dos cuerpos se crea en 1902 mediante el DS 957 el Regimiento de Gendarmes, subordinado al Ministerio de Guerra y del Interior.

En 1906 mediante el DS No. 116 se cambia el nombre a “Regimiento o Cuerpo de Carabineros” dependiente del Ejército, a pesar de que en épocas de paz no formaba parte de las guarniciones durante los momentos de guerra era una fuerza militar.

El cuerpo de Carabineros tuvo exitosos resultados y además un rápido crecimiento territorial y numérico. En 1907 se adhieren a este cuerpo los Gendarmes de las Colonias. Además, el Regimiento comenzó a desarrollarse tecnológicamente y también en el ámbito técnico y profesional.

La profesionalización del Cuerpo de Carabineros fue tal, que se llevó a cabo el 19 de diciembre de 1908 la creación de la Escuela de Carabineros.

Las funciones y la cobertura territorial de Carabineros fueron aumentando significativamente al punto de encomendarles la tarea de seguridad de las Aduanas.

En 1909 la Ley Orgánica No.3,457 define al Regimiento de Carabineros como “una institución militar encargada de velar por el mantenimiento de orden en todo el territorio de la República, principalmente en los puentes y caminos”.

2.2.4 Carabineros de Chile 1927

En 1927 se cristaliza un proyecto que a mediados de los años 20 empieza a circular en Chile: la idea de una policía única para todo el país.

El 30 de marzo el Coronel Ibáñez, Vicepresidente de Chile, hace pública la decisión de fusionar la Policía con el Regimiento de Carabineros en una única fuerza que cubra “desde Tacna hasta Punta Arenas”.

El 27 de abril de 1927 mediante el Decreto con Fuerza de Ley No. 2,484 se unificaron Carabineros y las policías municipales y fiscales tomando el nombre de Carabineros de Chile. El Decreto menciona en su Art.1º

“1.o Fusi6nense los servicios de Policías y Carabineros, formando con su personal, dependencias, armamentos y demás elementos, una sola institución que llevará el nombre de "Carabineros de Chile". “

Con esta nueva policía se buscaba acabar con la inseguridad y también con los abusos de los cuerpos policiacos de los cuales, sus predecesores habían sido acusados.

Las Fuerzas Armadas también fueron modificadas con la creación del cuerpo de Carabineros disminuyendo atribuciones en el aseguramiento del orden público, ya que los militares habían sido identificados por la violencia en los momentos en que se les encomendó la represión social.

Carabineros se convirtió, de este modo, en el instrumento más importante para asegurar el éxito del reordenamiento político del país y el reencauzamiento de las FF. AA. (Vallejo, 2010)

Mediante dicho decreto se centraliza en el Estado el monopolio de la policía.

La creación de Carabineros de Chile tuvo fuertes críticas dado que la calificaban como una “guardia pretoriana” del presidente, especialmente las élites políticas mostraron una fuerte oposición.

Mediante este decreto “Carabineros de Chile” se convierte en la única policía en todo el país.

La profesionalización y la disciplina que caracterizan a “Carabineros de Chile” es netamente militar. Los miembros de este cuerpo policial en caso de cometer algún hecho que viole la ley estarán sujetos a los tribunales militares. La “cosmovisión militar” (Valdivia, p.25) se desarrolla durante el siglo XX cuando los procedimientos se vieron influenciados por principios doctrinarios asociados a las fuerzas del orden como defensoras de la institucionalidad del Estado en contra de los peligros revolucionarios.

2.2.5 Junta Militar

El periodo de la Dictadura Militar del General Augusto Pinochet (1973-1990) resulta imperativo estudiarlo a la luz del fortalecimiento del centralismo de la institución y su cooperación con la junta militar.

En los Estados modernos con fuerzas policiales centralizadas la idea de orden público puede describirse como un intercambio desigual entre quienes detentan el poder administrativo y punitivo de ejecutar la ley y aquellos actores de la sociedad civil organizados en torno a una problemática o interés común. De lo anterior, se desprende la pertinencia de comprender y analizar las diferentes motivaciones que los diferentes actores tienen al formular las demandas de reforma de las instituciones, en este caso, policiales. “Una definición de este tenor implica que, en esta dinámica de amoldar los comportamientos sociales en el espacio público, el aparato represivo del Estado (la policía) actúe con base a tres directrices, que configuran lo que se ha denominado como funciones de “orden y seguridad”: la represión, la indagación y la prevención. De esta forma se construye un orden público demarcado por un “disciplinamiento” de lo social” (Kaminsky, 2001, p. 256-258).

Para autores como Paul Hathazy “la adscripción de Carabineros al golpe militar se gestó a partir de la articulación de un nacionalismo exacerbado en la alta oficialidad policial, la percepción de que las funciones policiales estaban siendo atropelladas por el poder ejecutivo durante el gobierno de la Unidad Popular

(1970-1973), y un malestar institucional –visibilizado en los meses posteriores al golpe– respecto a la supuesta falta de autonomía de la institución en la administración de los recursos humanos y técnicos disponibles. Un sector del Alto Mando consideraba que la dependencia institucional de Carabineros respecto al Ministerio del Interior entorpecía la función policial, debido a que muchos actos “ilegales” como las tomas (ocupaciones) de terrenos y de fábricas, se encontraban respaldados por las directrices ideológicas del gobierno” (Vallejos, 2019, p.13).

Los elementos antes mencionados cobraron mayor importancia debido a la magnitud de la campaña comunicacional de la derecha política que financiada en parte con capital estadounidense, trajo consigo un ambiente de crisis institucional que la burguesía y la alta esfera político - económica utilizarían como base para tomar el poder con la ayuda de las Fuerzas Armadas y de Orden. El principal motivo para que se rompiera con la legalidad fue el supuesto pisoteo a las tradiciones chilenas durante el gobierno de Salvador Allende (Vallejos, 2019, p. 6).

Salvador Allende, a pesar de haber confiado plenamente en las Fuerzas Armadas, es derrocado a través de un golpe de Estado el 11 de septiembre de 1973.

En el caso de Carabineros, en un primer momento se hizo pensar que su adhesión al golpe militar respondió a la idea de un cambio de modelo. Lo ocurrido en la práctica iba hacia una mayor subordinación de lo civil. Hoy en día Lucía Dammert considera que Carabineros sigue siendo un espacio súper cerrado y autónomo y que se deben de limitar los niveles de autonomía policial (CNN Chile, 2020).

En su artículo “Carabineros de Chile y la seguridad nacional: una mirada a las representaciones policiales del orden público durante la dictadura, 1973-1990”, Camilo Vallejos (2019, p.1) menciona que, desde sus inicios en el año 1927, “Carabineros de Chile se configuró como una policía militarizada, jerarquizada, técnica y profesional” (Vallejos, 2019, p.3) y asumió la tarea de “resguardar el estado de derecho al interior de las fronteras nacionales y cómo esta función ha sufrido de cambios importantes a lo largo de sus años de existencia” además cómo estas “...modificaciones han sido motivadas tanto por los cambios en las coyunturas políticas como por los distintos grados de autonomía que el poder civil

(a saber, el Estado) le ha otorgado a la institución policial.” (Vallejos, 2019, p. 2) En este caso, Carabineros de Chile, al ser parte de la Junta Militar, logró aumentar su poder y autonomía, doblegando así al poder civil.

En el Decreto Ley N° 1 con fecha de promulgación 11 de septiembre de 1973, se establece la Junta Militar y se enlista a los miembros que la forman, entre los cuales estaba el Director General de Carabineros, el General César Mendoza Durán junto con el Comandante en Jefe del Ejército, el General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte, el Comandante en Jefe de la Armada, Almirante José Toribio Merino Castro y el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea el General del Aire Gustavo Leigh Guzmán.

El nuevo Gobierno a través de este decreto no solamente prohibiría los partidos políticos, sino que disolvería el Congreso, limitaría los derechos civiles y políticos y ordenaría la detención de los máximos líderes de la Unidad Popular (EITB, 2013, párr. 10).

Hay dos cuestiones teóricas mencionadas por Vallejos (2019) que nos proporcionan argumentos para establecer las motivaciones que llevan a la Junta Militar a reformar y crear un marco legal de actuación:

1. La existencia de un área gris entre la ley escrita y la ley aplicada, donde el funcionario policial actúa con base en los criterios de su formación profesional y los marcos normativos vigentes, elementos que se suman a los principios doctrinarios, teorizaciones ideológicas y conceptualizaciones técnicas que se elaboran desde el interior de la institucionalidad y que se difunden a través de la estructura de mando. (Vallejos, 2019).

2. La “razón policial” nos da la oportunidad de acercarnos a las formas en que los cuerpos policiales comprenden el mundo. El planteamiento de Gregorio Kaminsky (Vallejos, 2019, p. 2) se basa en que “el acto policial configura el devenir real de la legalidad –el código y su jurisprudencia– con las variadas fórmulas de un conocimiento práctico, directo, táctil, sensible [...] se trata de la ley propiamente dicha, en estado de ejecución” (Galeano, D. & Kaminsky, G. (Coord.), 2011, p. 415), por lo que se debe comprender el actuar policial más allá de la práctica operacionalista de la violencia estatal, es decir, tomando en cuenta sus marcos referenciales, límites contextuales y contenido histórico (Vallejos, 2019, p. 2). Por

lo antes expresado, es necesario hacer mención de la Doctrina de Seguridad Nacional y de los Decreto Ley N° 1, N°3 y N° 5, los cuales establecieron en los inicios de la dictadura los lineamientos a seguir y como se verá más adelante, la orden no escrita sería la violación sistemática de los Derechos Humanos a través de detenciones arbitrarias, desaparición forzada, tortura y ejecuciones.

La Doctrina de Seguridad Nacional (DNS) será una de las vertientes teóricas más importantes dentro de las FF.AA. debido a la influencia estadounidense ya presente en la oficialidad latinoamericana desde mediados de la década de 1950 (Vallejos, 2019, p. 4). Velásquez (2020) continúa señalando que estuvo conformada por concepciones o cuerpos de enseñanza derivados de verdades, principios, normas y valores que un Estado con base a su experiencia y de conformidad con su Constitución Política cree se debe de aplicar para afianzar el desarrollo del hombre y de la colectividad nacional, evitando interferencias o perturbaciones sustanciales de cualquier origen (Revista de las Fuerzas Armadas, 1976, p. 206). Se veía a sí misma como la síntesis total de todas las ciencias humanas, capaz de ofrecer un programa de acción completo abarcando todos los ámbitos: económico, político, social y de estrategia militar (Velásquez, 2020, p 12) y como lo expresa Bidegain De Uran (1983) determinando el modo de hacer frente al supuesto enemigo interno de una manera integrada (Velásquez, 2020, p. 13).

La DSN fue un eje común en toda Latinoamérica, sin embargo, cada nación implementaba su variante de seguridad nacional más allá de las generalidades, dado que los objetivos nacionales diferían para cada caso (Vallejos, 2019, p. 5).

En el caso de Chile, los cuatro campos de acción de la DSN fueron:

- 1) Externo: entendido como la defensa de las fronteras frente a ataques de otras naciones o grupos organizados extranjeros.
- 2) Defensa: basado en la capacidad disuasiva de los Estados para garantizar la soberanía (poder armamentista).
- 3) Económico: correspondiente al fortalecimiento de la libre iniciativa privada y el desarrollo de un capitalismo de libre mercado.

4) Interno: integrando a la defensa de la soberanía respecto a las amenazas que pudieran afectarle desde dentro de las fronteras concebido también bajo la denominación de “Seguridad Interior del Estado”. (Vallejos, 2019, p. 5).

La labor de Carabineros se centró en este último campo de acción; en la “Seguridad Interior del Estado” y como Fruhling (1982) señala, la idea de resguardarla por medio de la eliminación de agentes subversivos quedó establecida desde el momento del golpe de Estado (Vallejos, 2019).

Ya en la década de 1960 se empezaron a observar ciertos principios operativos e ideológicos de esta doctrina militar en las acciones de Carabineros, estando estas asociadas a la “contrainsurgencia” y al combate a la guerrilla urbana. Citando a Maldonado, Vallejos (2019) explica cómo esto último se plasmó en las acciones llevadas a cabo en contra de los pobladores en las tomas de terrenos, la represión de manifestaciones políticas por parte de la unidad antidisturbios (Grupo Móvil), la presencia de gasto público en equipamiento antimotines, formación en inteligencia y seguridad interna y uso de la información, entre otras áreas (Maldonado, 1996).

Tomando en cuenta lo anterior podemos observar la influencia de esta doctrina en el Decreto Ley N° 1, por ejemplo, en su primer punto:

1°.- Que la Fuerza Pública, formada constitucionalmente por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Cuerpo de Carabineros, representa la organización que el Estado se ha dado para el resguardo y defensa de su integridad física y moral y de su identidad histórico-cultural; (Decreto Ley N° 1, 1973)

El Cuerpo de Carabineros tuvo un papel activo dentro de la dictadura, tanto en lo teórico como en la práctica y en relación con la Doctrina de Seguridad Nacional (DNS). Tal como señaló el Decreto Ley N° 1 (1973) se haría lo fuera para “salvaguardar la chilenidad” y en consecuencia, su misión suprema era la de asegurar por encima de cualquier otro precepto la supervivencia de dichas realidades y valores estáticos durante mucho tiempo en el nacionalismo chileno, dejando fuera cualquier influencia externa considerada dañina, como lo eran el comunismo y todo lo que no encajara en este concepto de chilenidad.

Dado el contexto de guerra continua entre el bien y el mal, al día siguiente del golpe de estado que lleva al Gral. Pinochet al poder se promulga el Decreto Ley

N° 5 donde se declara que el estado de sitio “decretado por conmoción interna debe entenderse -estado o tiempo de guerra” y es aquí que la Junta plantea de manera más específica y amplia el alcance de su control, sobresaliendo los siguientes aspectos:

a) La necesidad de reprimir en la forma más drástica posible las acciones que se están cometiendo contra la integridad física del personal de las Fuerzas Armadas, de Carabineros y de la población en general;

b) La conveniencia de dotar de mayor arbitrio a los Tribunales Militares en la represión de algunos de los delitos de la ley N° 17.798 sobre Control de Armas por la gravedad que invisten y la frecuencia de su comisión;

c) La necesidad de prevenir y sancionar rigurosamente y con la mayor celeridad los delitos que atentan contra la seguridad interior, el orden público y la normalidad de las actividades nacionales; (Decreto Ley N° 5, 1973)

La presencia de supuestos agentes subversivos o terroristas infiltrados dentro de la sociedad, supuso una amenaza latente, por lo que el objetivo de la inteligencia y contrainteligencia llevada a cabo bajo la dirección de oficiales entrenados por estadounidenses se traduciría en la persecución y represión por motivos políticos de un amplio sector de la población civil, siendo estos actos una parte importante del trabajo de Carabineros durante toda la dictadura militar (Vallejos, 2019, p. 5).

Si bien la presente investigación se centra en el papel de Carabineros durante la dictadura militar, es de particular importancia mencionar que de acuerdo a la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1991) hubo una estrecha colaboración durante los primeros años del régimen entre Carabineros y la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) que fue la policía secreta dependiente del Ejército la cual empezó a funcionar de facto desde fines de 1973 y oficialmente se inauguró en 1974 (Vallejos, 2019, p. 7). Prueba de esta relación fue el traspaso de detenidos de una institución a otra, el uso de comisarías para la aplicación de apremios ilegítimos y vejámenes a los aprehendidos por parte de agentes civiles de la DINA, así como la custodia policial de los centros ilegales y clandestinos de detención y tortura (Vallejos, 2019, p. 7)

Mirabec (1974) señala que en una primera etapa, Carabineros identificó como la principal amenaza hacia el orden público la presencia en Chile de una “guerrilla

urbana' que tenía como objetivo a los propios policías por lo que era necesario el defenderse (Vallejos, 2019, p. 7) por lo que ese supuesto acecho del terrorismo se convirtió en una estrategia discursiva para legitimar la violencia policial contra la población civil mientras que el paso de los años permitió identificar escasos y muy débiles focos de resistencia armada contra el régimen dentro de los primeros meses posteriores al 11 de septiembre (Vallejos, 2019, p. 8).

Carabineros no solamente colaboraba con la DINA, sino también con el ejército. Uno de estos actos de colaboración tuvo lugar el 23 de septiembre de 1973 cuando casi dos mil militares y carabineros acordonaron el sector de la Remodelación San Borja para allanar uno por uno los departamentos en búsqueda de militantes de la izquierda política. Las grabaciones y fotografías de este hecho estarían en manos de la prensa europea por décadas (Gautier, 2013, párr. 2).

El 9 de junio de 1975 se implementó una nueva Ley Orgánica Institucional de Carabineros, cuerpo legal que supuso una respuesta al requerimiento de los oficiales golpistas respecto a la dependencia del Ministerio del Interior (Vallejos, 2019, p. 8) y que daría por terminada a la primera coyuntura que enfrentaría Carabineros (Vallejos, 2019, p. 6). Esta respuesta la podemos encontrar en algunos artículos del Decreto Ley 1,063 de 1975:

Artículo 1°. Carabineros de Chile es una Institución policial, profesional, técnica y de carácter militar, cuya finalidad es la vigilancia y el mantenimiento de la seguridad y orden público en todo el territorio de la República, como asimismo el cumplimiento de otras funciones que le encomienden las leyes y demás disposiciones generales. Todo decreto que establezca normas cuya aplicación corresponda a Carabineros de Chile requerirá la firma del Ministro de Defensa Nacional.

Artículo 2°.- Carabineros de Chile, Institución integrante de las Fuerzas de Orden, dependerá directamente del Ministerio de Defensa Nacional y a través de la Subsecretaría de Carabineros se vinculará administrativamente con éste. Por intermedio de la Dirección General, la Institución se relacionará con el Ministerio del Interior y demás Secretarías de Estado en todo aquello que diga relación con la seguridad y orden públicos y demás funciones que le encomienden las leyes. En lo que respecta a las relaciones con los Intendentes Regionales,

Gobernadores Provinciales, Alcaldes y otras autoridades regionales, provinciales o locales, Carabineros de Chile, para los mismos fines, se vinculará a través de las Jefaturas de Zona, Prefecturas, Comisarías y demás Unidades menores, según corresponda.

En este artículo se da el cambio de adscripción de Carabineros de Chile al poder militar, amparado a la idea de que el poder político se mostraba cambiante e inestable respecto a las crisis o a los diferentes eventos sociales.

Artículo 8° Salvo casos de excepción previstos en la ley, los servicios policiales en todo el territorio de la República estarán a cargo exclusivamente de Carabineros de Chile y de la Dirección General de Investigaciones. No podrán establecerse servicios policiales por instituciones distintas a las expresamente señaladas en este artículo. (Decreto Ley 1,063, 1975)

En relación a lo antes expuesto, Vallejos (2019) concluye que “Bajo la premisa de que rendir cuentas al poder político, voluble en relación a las coyunturas sociales, dificultaba la labor policial, se gestó un traspaso de dependencia hacia el Ministerio de Defensa Nacional, lo que en la práctica significó un fortalecimiento de la autonomía de la institución mediante la eliminación de toda instancia de fiscalización y súper vigilancia del mundo civil sobre Carabineros, cuestión que no hizo sino más que reafirmar el carácter militarizado de la policía uniformada.” (p. 8)

Aunado a esto, esta Ley fomentó el traspaso de información y los recursos técnicos desarrollados por los servicios de inteligencia fueron mejorados para su uso en la persecución política y su crecimiento en términos de recursos e infraestructura sería exponencial en los siguientes años (Vallejos, p. 8).

A través del plebiscito del 11 de septiembre de 1980, sin la existencia de un padrón electoral y bajo estrictas restricciones a la libertad de expresión, información y reunión, fue aprobada una nueva Constitución la cual se echó a andar y empezó a regir el 11 de marzo de 1990 con la llamada “vuelta a la democracia”. Su principal objetivo fue el de resguardar el régimen de cualquier grupo o ideología contrarios al Estado y la Nación, declarando inconstitucional todo acto u organización que propugnara conceptos contrarios a la familia o

fundada en la lucha de clases. Así mismo, se consolida el régimen presidencialista chileno que impera hasta la actualidad.

Anterior a la Constitución Política de 1980 había escasas referencias a las Fuerzas Armadas ya que los primeros documentos constitucionales solamente plasmaban las atribuciones que el Presidente de la República o el Congreso Nacional en su caso, podían ejercer en temas militares y no contenían referencias a las misiones o a las características de las Fuerzas Armadas (Peña, 2002).

La Constitución de 1980 retoma la tradición iniciada en 1823 y puntualiza las misiones o atribuciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros (Peña, 2002). En el Memorándum aprobado por la Comisión Constituyente, el 22 de noviembre de 1973 menciona que:

“... la nueva estructura constitucional destacará la alta misión que corresponde a nuestras Fuerzas Armadas y de Orden, porque dicha misión constituye la mejor garantía para la seguridad e integridad de la Nación, como asimismo para el ordenamiento institucional y los derechos fundamentales de los ciudadanos.” (Peña, 2002, párr. 11)

La efectiva limitación del poder, en un Estado de Derecho, es fundamental para la real vigencia y respeto de los derechos de las personas y grupos. De allí que no puede menos que concluirse en la importancia de que los órganos del Estado que hacen efectivo su poder - a través del uso de las armas- se encuentren debidamente regulados en sus atribuciones y sometidos al necesario control que permita la persecución de las responsabilidades respectivas en caso de abuso o arbitrariedad (Peña, 2002, párr. 14)

Para Weber (1981) el Estado es "aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima" y para esto constituye órganos especializados, Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Policía que al poseer tal calidad, ejercen sus funciones a nombre y en representación de éste. De Vergottini (1985) señala que “el principio de la unicidad de las fuerzas armadas del Estado supone que sólo este último es titular del poder de organización militar. Se tiene así una especificación del principio del monopolio estatal de los poderes de coerción considerado absoluto y generalizado de la soberanía” (Peña, 2002)

El fin del Estado dentro de la Constitución chilena de 1980 lo podemos encontrar en el inciso 4° de su artículo 1°:

“El Estado está al servicio de la persona y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.”

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia (Decreto N° 1,150, 1980).

“Así, el resguardo de la seguridad nacional procura la creación de las condiciones indispensables para el pleno desarrollo de las personas que conforman el Estado” (Peña, 2002). Como se menciona en el Libro de la Defensa Nacional (1997) la seguridad nacional es una ecuación en la que la función de defensa externa del país se une a la función de desarrollo, en otras palabras, las funciones asignadas a las Fuerzas Armadas por la Constitución Política contribuyen a asegurar el ejercicio de los derechos ciudadanos al proveer las condiciones de paz y seguridad que resultan ser indispensables para el desenvolvimiento pleno de toda persona en una sociedad políticamente organizada.

La Constitución de 1980 logra explicitar de mejor manera la estructura de las FFAA y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Artículo 90.- Las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas. (Decreto N° 1,150, 1980)

A través de estos artículos se encuentra el centralismo, autonomía y verticalidad que han caracterizado a la institución desde sus inicios y que se han ido reforzando en esquemas de secrecía y opacidad.

Artículo 95.- Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros.

Si bien en ocasiones esta Constitución ha sido modificada, ha sido criticada por ser herencia del régimen militar y por otorgarle al Estado un papel residual respecto a la provisión de servicios básicos, lo que se convirtió en uno de los motivos de las protestas iniciadas el 18 de octubre del 2019 y que se alargaron hasta marzo de 2020 (Pichel, 2020, párr.1) El 26 de octubre del 2020 se realizó el plebiscito en el que se votó aprobando reemplazar la Constitución de 1980.

Debido a la presión y las movilizaciones en contra de la Dictadura y el régimen de Pinochet, la Junta de Gobierno respondió impulsando una serie de cuerpos legales que dieron como resultado el fortalecimiento de las tareas represivas de los organismos de seguridad. Entre estos nuevos cuerpos encontramos al Consejo de Seguridad Nacional, cuya función era coordinar acciones conjuntas contra las amenazas que atentaran contra la seguridad interior del país y estaba conformada por las élites de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Se reforzaron marcos jurídicos para adaptar los protocolos policiales y judiciales a la contingencia de los movimientos sociales de protesta a los que denominaron como la “nueva fase delictual”. En febrero de 1981 se dictó un decreto ley (Vallejos, 2019, p. 11) que citando a Mendoza (1981) estableció que

“ante casos de delitos de cualquier naturaleza, en que, como acción principal o conexas, hubiere resultado de muerte para autoridades de Gobierno o funcionarios de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, entrarán de

inmediato en funcionamiento los Tribunales Militares en tiempo de guerra a que se refiere el Título III del Libro I del Código de Justicia Militar, con la jurisdicción militar de ese tiempo y se aplicará el procedimiento establecido en el Título IV del Libro II de dicho código y la penalidad especialmente prevista para tiempo de guerra” (Vallejos, 2019, p. 11)

Lo anterior implicaba el total apoyo a Carabineros, incluso a los abusos de fuerza o violencia innecesaria y excesiva por parte de la institución y que en caso de cualquier amenaza o atentado contra personal policial o castrense, las suspensiones de los derechos civiles que contempla la ley militar debían de entrar en vigor de manera automática en el proceso de persecución penal a través de la aplicación de procedimientos jurídicos de tiempos de guerra.

La creación de la Dirección de Comunicaciones de Carabineros (DICOMCAR), en 1983 es otro ejemplo más del empoderamiento y autonomía de la institución, ya que dicha dirección era entendida como una agencia propia, responsable de los ataques clave contra los izquierdistas durante una época de resistencia abierta incrementada contra la dictadura. Los límites entre el trabajo de la DICOMCAR y el de la CNI nunca quedaron definidos, de hecho, a la vez que cooperaban también tenían fuertes divergencias.

El hacer del conocimiento de la opinión pública el hecho de que la DICOMCAR fue concebida como una repartición destinada exclusivamente al trabajo de inteligencia y contrainsurgencia, reveló la existencia de una amplia red institucional cuyo objetivo era la persecución de civiles por motivos políticos, creando señalamientos que iban sumando a la necesidad de un cambio en las instituciones en la vuelta a la democracia para desligarla de la herencia dictatorial.

Además, las irregularidades en sus procedimientos y la difusa jerarquía de mando en DICOMCAR fueron descubiertas en medio de cuestionamientos públicos respecto a la labor de la policía uniformada dado que la sociedad se encontraba más sensibilizada en relación a los vejámenes que los aparatos represivos aplicaban a la sociedad civil, por lo que el caso causó consternación nacional (Vallejos, 2019, p. 13)

Para tener un mayor control, el 16 de septiembre de 1983, el régimen promulgó el Decreto N° 1.086 respecto a las reuniones públicas, estableciéndose que:

Artículo 2°. - Para las reuniones en plazas, calles y otros lugares de uso público regirán las siguientes disposiciones: a) Los organizadores de toda reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al Intendente o Gobernador respectivo. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación que no haya sido avisada dentro del plazo fijado y con los requisitos de la letra b) El aviso indicado deberá ser por escrito y firmado por los organizadores de la reunión, con indicación de su domicilio, profesión y número de su cédula de identidad. Deberá expresar quiénes organizan dicha reunión, qué objeto tiene, dónde se iniciará, cuál será su recorrido, donde se hará uso de la palabra, qué oradores lo harán y dónde se disolverá la manifestación; c) El Intendente o Gobernador, en su caso, puede no autorizar las reuniones o desfiles en las calles de circulación intensa y en calles en que perturben el tránsito público; d) Igual facultad tendrán respecto de las reuniones que se efectúen en las plazas y paseos en las horas en que se ocupen habitualmente para el esparcimiento o descanso de la población y de aquellas que se celebraran en los parques, plazas, jardines y avenidas con sectores plantados; e) Si llegare a realizarse alguna reunión que infrinja las anteriores disposiciones, podrá ser disuelta por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; f) Se considera que las reuniones se verifican con armas, cuando los concurrentes lleven palos, bastones, fierros, herramientas, barras metálicas, cadenas y, en general, cualquier elemento de naturaleza semejante. En tal caso las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública ordenarán

a los portadores entregar esos utensilios, y si se niegan o se producen situaciones de hecho, la reunión será disuelta.

Artículo 3°.- Los Intendentes o Gobernadores quedan facultados para designar por medio de una resolución, las calles y sitios en que no se permitan reuniones públicas, de acuerdo con lo prescrito en las letras c) y d) del artículo 2°. (Decreto N° 1.086, 1983)

A pesar de este decreto, hacia fines del 83 los reclamos en las calles no cesaron, por lo que se recurrió al “guanaco”, un vehículo para lanzar agua a presión, el cual se convertiría en un integrante cotidiano en las manifestaciones de manera conjunta con el “zorrillo”, vehículo para esparcir gases lacrimógenos, ambos presentes y emblemáticos en la actualidad.

Uno de los eventos más relevantes y negativos en la historia de Carabineros fue el “Caso Degollados” en 1985, que consistió en el secuestro y asesinato de tres miembros del Partido Comunista de Chile perpetrado por miembros de la DICOMAR de Carabineros. Este caso que llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos condujo a la detención de dos coroneles, un comandante, dos capitanes y dos oficiales de Carabineros. Las protestas se intensificaron en contra del régimen y de la institución y aceleraron el fin de la dictadura y las reformas a Carabineros.

El contexto presentaba ya una paulatina apertura del espacio público a manifestaciones opositoras contra el régimen y de reagrupación de las fuerzas políticas cuyo objetivo era el plebiscito del 5 de octubre de 1988 por lo que la policía uniformada empezó a teorizar sobre el orden público y citando a Dammert, Lucía & Bailey, John (Coord.) (2005) en relación a “delitos de mayor connotación social” (Vallejos, 2019).

El rol de Carabineros no fue imparcial durante toda la dictadura militar y sin embargo no se presentó la necesidad de demostrar coherencia entre la materialidad de las acciones y el discurso oficial para que la policía pudiera asegurar, al menos comunicacionalmente, un capital político que le permitiera

negociar su posición en el nuevo ordenamiento nacional que se avecinaba (Vallejos, 2019, p 14).

La política de blanqueamiento se implementó a partir del cambio del Alto Mando en 1985 y tuvo como objetivo el de fortalecer los cimientos de una decaída fuerza policial a través de dos aristas principales: la clausura de las consignas políticas y la focalización en los “delitos comunes”, entendiéndose estos como aquellos que atentaban contra la propiedad privada y que generaban impacto social en la cotidianidad. (Vallejos, 2019, p. 14)

Stange, nuevo director de Carabineros, ordenó la disolución de Dicomcar y Gope se reestructuró con la promesa de que no asumiría ninguna función de la disuelta Dicomcar, lo que trajo consigo protestas por parte de algunos oficiales por lo que a manera de compensación, consiguió modificar el estatuto interno para prometer a los funcionarios sometidos a retiro temporal que se les guardaría el puesto, el rango y el sueldo hasta por tres años (Waldmann, 1996, p. 18).

El alto mando se reestructuró al pasar a retiro a 7 generales, 17 coroneles y 7 tenientes coroneles y Stange comenzó a practicar el procedimiento de tramitar inmediatamente sumarios internos, retiros obligatorios e incluso detenciones de funcionarios de Carabineros involucrados en muertes, torturas y otros actos de brutalidad policíaca (Waldmann, 1996, p. 18)

Pese a la “transición a la democracia plena y presencia de actividad política opositora” (Grunewaldt, 1988, p. 28.), los esfuerzos de la inteligencia policial siguieron estando concentrados en la resistencia armada. La disociación entre el discurso institucional y las prácticas policiales se observa en cuanto que la política de la nueva administración se orientó a sustraer el contenido político de las funciones policiales, al mismo tiempo que otorgó un énfasis comunicacional mayor a la persecución de la “delincuencia común” y por otro lado, dentro del plano de la operatividad, las funciones de contrainsurgencia siguieron desarrollándose con relativa regularidad (Vallejos, 2019, p. 13).

El periodo dictatorial heredó un andamiaje jurídico fuertemente desigual al resto de la administración pública que anima el actuar autónomo y velado de Carabineros de Chile.

2.3 La Democratización

El retorno a la democracia estuvo marcado por la búsqueda de la limpieza de la imagen de Carabineros utilizando reformas que apuntaban a una mayor proximidad. El Plan Cuadrante fue el pilar de la principal estrategia operativa de Carabineros de Chile, dicho programa de carácter gubernamental tuvo un importante financiamiento por parte del Estado central, sin embargo, varias de las evaluaciones realizadas a esta estrategia demostraron inconsistencias entre los objetivos del programa y los medios utilizados para lograrlos.

Tras el impacto del “Caso Degollados” en 1985 y la renuncia del General Director César Mendoza a la comandancia de la policía y a la Junta de Gobierno, Carabineros se reestructuró y su nuevo Director, Rodolfo Stange, estimuló una reformulación del discurso institucional acerca de las funciones policiales y el rol de la policía uniformada en la sociedad (Vallejos, 2019, p. 13).

El discurso se caracterizó por concentrarse en las “relaciones públicas”, lo cual se materializó en una estrategia mediática tendiente al fortalecimiento de la imagen de la institución con miras a la futura democracia y según la Plana Mayor de Carabineros (1988, p.32) Carabineros debía ser “depositario de la confianza ciudadana” y dada la contingencia eleccionaria, la policía uniformada demostró especial preocupación porque su labor fuera “apolítica” e imparcial (Vallejos, 2019, p 13). Según Stange (1988, p. 3):

“Debemos tener presente que las contingencias de carácter político exaltan las pasiones, llevando a algunos sectores de la población a alterar el orden público. La ofensa y el insulto no estarán ausentes [...] Estas conductas no tienen otro propósito que generar conflictos sociales y a nosotros, la fuerza pública, nos corresponde neutralizar esas tensiones y garantizar el orden...Cada una de nuestras intervenciones debe ofrecer garantías por la legalidad y transparencia de lo que hacemos y para qué lo hacemos. La independencia en la acción del Carabinero se fundamenta en su calificación,

en su profesionalismo. La imparcialidad es requisito básico e indispensable del quehacer institucional” (Vallejos, 2019, p. 14)

El principal lineamiento de la labor de Carabineros fue el ideario de la seguridad ciudadana y para Dammert & Bayley (2005, p. 1) es un “concepto que se refiere a la relación de la criminalidad con la inseguridad social en un contexto de democratización de las sociedades” y se entrelazó con los dos objetivos que marcarían la política institucional de Carabineros durante los años noventa: el acercamiento a la sociedad civil y la preeminencia de la función preventiva (Vallejos, 2019, p. 14), por lo que desarrolló una serie de programas, tal como lo menciona Dammert (2005, p. 1) “[el] plan de difusión de acciones preventivas realizadas por Carabineros de Chile [desde 1989], a través del slogan “Un Amigo... siempre” (Vallejos, 2019):

...la puesta en marcha de programas locales de prevención del delito, bajo la supervisión de los expertos, de tal modo que el delincuente se percate que nadie está dispuesto a dejarse sorprender, atacar ni despojar y que, al mismo tiempo, el ciudadano celebre el arresto de un drogadicto, de un terrorista, o de un antisocial común como el cumplimiento de una misión que va en beneficio de todos... (Vallejos, 2019, p. 14)

Hacia el fin del régimen militar se fue planteando el por lo menos restituir la función policial a las categorías tradicionales anteriores a 1973, centrándose en el hecho de que Carabineros e Investigaciones volvieran a depender del Ministerio del Interior para que con esto terminase la tutela castrense sobre ellas, lo que el programa de gobierno de la Concertación, elaborado en 1989, planteó como una de las tareas importantes en el plano de la seguridad interna del país, además, del de reformar la ley de control de armas y otras normas que restringen el derecho de las personas, la Justicia Militar, la disolución de la CNI y la creación de un Defensor del Pueblo, como organismo independiente de los poderes del Estado (Waldmann, 1996, p. 18).

En 1989 el Taller de Estudios Policiales -un organismo de policías en retiro- planteó una serie de reivindicaciones, resaltando las siguientes:

- Disolución de la CNI, a través del envío a retiro de todos los policías que la integraban
- El 90 por ciento del personal debería cumplir tareas de servicio policial y no administrativas.
- Eliminación de las secciones que no tuvieran directa relación con el combate al delito.
- Perspectiva de género, que las mujeres pudieran subir en el escalafón sin restricciones;
- Utilización solamente de armas cortas
- Superación de la dualidad de funciones y rivalidad entre Carabineros e Investigaciones; esta última debía transformarse en una policía judicial dependiente del Poder Judicial, y que Carabineros abandonara el fuero militar (Waldmann, 1996).

La necesidad de una reestructura en la coyuntura democrática se debió a lo que señala Lucía Dammert (2005, pp. 165-192) respecto a que Carabineros se cerró sobre sí y planificó sus labores y forjó las consecuencias de la función policial alejados de los debates de la comunidad durante gran parte de la dictadura militar.

“por lo que una progresiva disminución en las cuotas de autonomía de Carabineros y una mayor injerencia civil en la administración de los recursos de las policías se configuraron como algunos de los principales ejes del programa de seguridad pública una vez inaugurado el sistema democrático en 1990” (Vallejos, 2019, p. 14).

Vallejos (2019, p. 14) planteó en el año 2019 que si este deseo se realizó o no, siguió en debate en el año 2019 en un contexto de transición que demostró hasta ese año que de manera estructural muchas realidades que construyeron el régimen militar seguían presentes en Chile.

Las bases institucionales definidas por el régimen dictatorial y la constante presión de una intervención militar restauradora, marcaron al régimen democrático que inició la transición de Chile y los acuerdos políticos suscritos por la oposición democrática con la derecha pinochetista, a partir de 1985, sirvieron a

la generación de un escenario político para la década de 1990 signado por las insuficiencias sociales e institucionales y por un arraigado temor a las Fuerzas Armadas (Goicovic, 2010, p. 70)

Vallejos (2019, p. 14) comenta que ante la apertura del espacio público a algunas voces disidentes a la dictadura, Carabineros tuvo ante sí el desafío de constituir a la institución como un interlocutor válido en este intercambio de ideas, por lo que en primera instancia esta apertura se manifestó a través de la implementación de una “política de puertas abiertas con la prensa” (Plana Mayor (C.5.), 1988, p. 32.) lo que tendería a solidificar los principios de transparencia y profesionalismo de Carabineros (Vallejos, 2019, pp. 14-15) y citando a Hunneus (2001, pp. 299-300) a “dar una orientación al gobierno, en que destacó su postura confrontacional con la oposición” (Vallejos, 2019, p. 15).

Desde 1987 el ambiente político se vio influenciado por la campaña electoral y uno de los objetivos era (Vallejos, 2019, p. 15) citando a Hunneus (2001) el de

...no sólo organizar las elecciones presidenciales y parlamentarias y con ello hacer posible el cambio de régimen político, sino también asegurar la continuidad de las principales instituciones de la *democracia protegida y autoritaria*, y conseguir una mayor autonomía de las instituciones castrenses, lo que se sustentaba en el temor de que el Gobierno democrático pudiera tomar medidas en contra de los militares... (Vallejos, 2019, p. 15)

El Alto Mando se planteó que la misión institucional era “entregar a la comunidad a la que [Carabineros] se debe por entero, un clima de entendimiento pacífico y promisorio orientado a facilitar al país su llegada a un nuevo milenio en condiciones óptimas...” (Comité editorial Revista institucional de Carabineros de Chile, 1990) y tal como cita Vallejos (2019)

“nos encontramos en el umbral del siglo XXI, en una etapa en la que el hombre moderno, inmerso en un proceso de desarrollo vertiginosamente acelerado en el presente siglo, ha dado forma a un cuerpo social cada vez más complejo y conflictivo” (Instituto Superior de Ciencias Sociales, 1990)

, lo que se tradujo en un cambio doctrinario e ideológico ya que los conceptos bajo los cuales operó la policía a lo largo de toda la dictadura ya no eran útiles para el resguardo del orden público y la configuración de las funciones policiales y este cambio se materializó en una nueva Ley Orgánica, siendo ésta la culminación de este proceso de restructuración de las representaciones de orden público y función policial entre 1985 y 1990 (Vallejos, 2019, p. 15).

En marzo de 1990, se publicó la Ley n°18,961 Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile la cual fortaleció el principio de “seguridad ciudadana” al asignar a la institución la responsabilidad de fiscalizar y controlar a las personas que llevaran a cabo actividades de seguridad privada y así fortalecer las iniciativas del mundo civil en el resguardo de la propiedad privada. (Vallejos, 2019, p. 15)

Respecto a la carrera profesional, se establecen los principios de “responsabilidad administrativa” e “independencia de responsabilidades”, cuya lectura se entiende que, como funcionarios públicos, el personal estaba sujeto a sumarios administrativos, sumándose instancias a la responsabilidad penal que ya existía respecto a la labor de los policías. (Vallejos, 2019, p. 15)

Según el Consejo Asesor Superior (1990) se puso énfasis en el hecho de que Carabineros constituía el órgano estatal exclusivo encargado de resguardar la seguridad interior y el orden público, además de que por primera vez se incorporó a un texto legal la función de vigilancia de las fronteras, la cual sólo estaba incluida en el nivel reglamentario (Vallejos, 2019, p. 15). Azun Candina (Dammert & Bailey (Coord.), 2005) subraya que este nuevo marco normativo establecía que el presidente sólo podía llamar a retiro a un funcionario de Carabineros si contaba con la aprobación del General Director de la institución policial, lo que evidenciaba un serio menoscabo a las facultades presidenciales (Vallejos, 2019, p. 15).

Las Fuerzas Armadas y del Orden siguieron aplicando estrategias de contrainsurgencia en la represión política, lo que conlleva a interrogantes respecto a la efectiva transformación doctrinaria de Carabineros ya que muchas de las lógicas que sustentan las funciones policiales perviven hasta la actualidad (Vallejos, 2019, p. 16)

En 1990 la relación entre el gobierno y los militares era tensa y las evidencias de violaciones a los derechos humanos tuvieron a las Fuerzas Armadas en el centro del debate. (Miguel, 2014, Capítulo 2. 1990, el choque de dos fuerzas.)

El Congreso se enfrascó en intensas negociaciones al tratar este tema e incluso se llegó a discutir un proyecto que buscaba liberar presos políticos a cambio de beneficios a uniformados implicados en violaciones de derechos humanos durante el régimen de Pinochet. Sin embargo, esta negociación fracasó cuando llegó la información de que el 2 de junio de ese mismo año se encontró una fosa con restos de ejecutados políticos desaparecidos durante el régimen militar, lo que trajo inquietud a las Fuerzas Armadas a pesar de la vigencia de la Ley de Amnistía (Miguel, 2014, Capítulo 2. 1990, el choque de dos fuerzas.)

El gobierno de Patricio Aylwin logró sacar a todos los presos políticos de las cárceles y creó la Comisión Verdad y Reconciliación para investigar los crímenes cometidos durante la dictadura militar, la cual tendría funciones muy restringidas: investigar las violaciones a derechos humanos con resultado de muerte, es decir que se excluyó la tortura y el exilio y al no ser un tribunal, no dictaba sentencias. (Miguel, 2014, Capítulo 3. 1991, el inicio del destape).

Amnistía Internacional emitió en 1991 un informe en el que mencionó que a pesar de las medidas adoptadas por el gobierno para impedir que se practicara la tortura, se continuó recibiendo denuncias de tortura, entre ellas casos comunicados después de que entrasen en vigor en febrero de 1991 nuevas medidas legislativas específicamente pensadas para reforzar las garantías individuales, siendo Carabineros el cuerpo de las fuerzas de seguridad que se cita con mayor frecuencia en las denuncias, aunque también hay informes de casos en los que están implicados miembros de la PDI.

La causa que señala este organismo como detonante para que se continuara con los casos de violencia fue la falta de información que se reflejaba en la impunidad de los uniformados.

De acuerdo al informe de Amnistía Internacional (1991):

“En casi todos los informes de casos de tortura remitidos a la organización desde que el gobierno civil subió al poder en marzo de 1990 están implicados los Carabineros; en los demás casos están implicados miembros de Investigaciones.” (Amnesty International, 1991, p. 2)

En dicho informe se señala una constante de malos tratos infligidos por Carabineros dentro del contexto de manifestaciones pacíficas a miembros de grupos de derechos humanos y familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos.

Amnistía Internacional también señaló los pocos progresos realizados en las investigaciones judiciales de la mayoría de las denuncias presentadas a partir de marzo de 1990 y otros informes apuntaron a casos que no se presentaron a los tribunales debido al supuesto miedo de los denunciante a las represalias o por la creencia de que su denuncia no se iba a investigar adecuadamente, por lo que escogieron presentar una demanda administrativa (Amnesty International, 1991, p. 5).

En mayo de 1991 el Director General de los Carabineros, el general Rodolfo Stange, al parecer se negó, por razones de seguridad, a divulgar información solicitada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados acerca del propósito, función, estructura y manera en que actuaba la Dirección de Inteligencia de la Policía de Carabineros (Amnesty International, 1991, p. 5).

Ante las evidencias del Informe Rettig las Fuerzas Armadas no pudieron mantener la negación de las violaciones a los derechos humanos, por lo que el discurso militar respecto del tema se modificó para intentar justificar con varios argumentos lo que ya era innegable (Camacho, 2008, p. 74) y tal como lo menciona Marchesi (2005) acentuaron por un lado, la idea de un enfrentamiento de guerra civil y, por el otro, el desorden social y la crisis económica ocasionada por la subversión (Camacho, 2008, p. 74). En relación a lo antes dicho, en marzo de 1991

Carabineros emitió una carta respuesta al Informe Rettig en donde entre otras cosas declaró lo siguiente:

...

4.- Según se consigna de modo expreso, en el tomo I, marco político del Informe, la mencionada realidad dividió profundamente a todos los sectores de la actividad nacional y, por ello, también contenía en sí la posibilidad de provocar una escisión al interior de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, circunstancia que, de haberse concretado, “podía transformar el clima de guerra civil en guerra efectiva”

... (Carabineros de Chile, 1991, párr. 6)

A partir de entonces se asumieron los aspectos legales del combate contra la subordinación y se intentó demostrar que las torturas, los crímenes y las desapariciones fueron el resultado de excesos individuales perpetrados por miembros de las Fuerzas Armadas que actuaron por cuenta propia (Camacho, 2008, p. 74).

Entre 1988 y 1994, el proceso de transición a la democracia debió enfrentarse a uno de los problemas más complejos: la continuidad de las acciones de violencia política y los atentados de grupos extremistas que nacieron para derrocar a Pinochet y que siguieron armándose y operando en el país.

2.3.1 Crisis institucionales de Carabineros

Diversos eventos cambiaron la percepción ciudadana sobre Carabineros:

En primer lugar observamos un momento de cambio positivo hacia la imagen de Carabineros, el cual se generó en mayo de 1993 cuando se desbordó la Quebrada de Macul, dejando varios muertos y desaparecidos. Carabineros junto con las FFAA y voluntarios realizó un importante trabajo de búsqueda y apoyo, lo cual cambió la percepción ciudadana y de alguna forma comenzaron a generar un proceso de apoyo a la institución por parte de toda la sociedad.

El segundo de los eventos que elevó la desprestigiada imagen de la institución se dio en 1994. Después de 9 años los autores materiales del Caso Degollados

recibieron condena. Stange fue acusado de incumplimiento de deberes militares y obstrucción a la justicia en el denominado Caso Degollados. El Presidente Frei Ruiz-Tagle, no tenía las facultades para remover al General Director de Carabineros, por lo que en una reunión en el Palacio de Gobierno le pidió renuncia sin éxito. La Justicia Militar lo absolvió de los cargos que se le acusaban y retomó sus funciones como General Director de Carabineros, cargo que mantuvo hasta su retiro en el año 1995 (The Clinic, 2020, párr. 7).

Waldmann (1996, p. 19) puntualizó en 1996 que varios generales en retiro de Carabineros afirmaron públicamente la inconveniencia de mantener la militarización de la policía, mientras que otros habían ido más lejos al proponer, por ejemplo, el término del fuero militar para Carabineros.

La cuestión del fuero militar había causado en el pasado una serie de inquietudes en las filas policiales. Para muchos debía existir un fuero policial exclusivo para que los Carabineros fueran juzgados por quienes conocieran a fondo el servicio. A menudo ocurría que el personal que llegaba a comparecer a una fiscalía, lo hacía la mayoría de las veces como consecuencia de roces entre Carabineros y miembros del Ejército, por lo que muchos oficiales de Carabineros estimaban que era mejor no depender de la justicia militar por ser ésta proclive en la mayoría de los casos a las Fuerzas Armadas (Waldmann, 1996, p. 19) El 10 de marzo de 1998 fue la fecha límite que estableció la Constitución para que el general Augusto Pinochet abandonara la Comandancia en Jefe del Ejército, por lo que ese día en su lugar, asumió el General Ricardo Izurieta (Miguel, 2014, Capítulo 9. 1996 - 1997 - 1998, fin de una era).

A finales de los años 90 Carabineros de Chile puso en marcha el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), estrategia de carácter preventivo y de acercamiento con la comunidad al orientar los servicios policiales a satisfacer las necesidades locales de seguridad en el contexto urbano. La implementación de este plan fue gradual y se convirtió en la principal estrategia de Carabineros. De acuerdo con Bayley(2001) la proximidad es una característica fundamental en las reformas a las policías en las transiciones democráticas.

De acuerdo a lo declarado por Carabineros el objetivo de este Plan era “contribuir a disminuir la victimización y el temor elevando los niveles de percepción de seguridad” (“Carabineros de Chile I Plan Cuadrante”, 2021).

En 2004 se crea la política nacional de seguridad ciudadana la que constituyó el primer documento oficial del estado que incorpora el PCSP como estrategia para prevenir el delito lo que involucró, entre otras cosas, que el estado destine fondos para su implementación. El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva es un Sistema de vigilancia por sectores (cuadrantes) y pone énfasis en el acercamiento con los ciudadanos.

La implementación del Plan Cuadrante 2.0 finalizó en el año 2017 y se encuentra actualmente funcionando.

Entre sus iniciativas, destaca el “Modelo de Integración Carabineros Comunidad”. Su objetivo es gestionar de forma oportuna y colaborativa los problemas de seguridad que afectan a la población a nivel local, por medio de estrategias socio policiales participativas, focalizadas y preventivas.” (“Carabineros de Chile I Plan Cuadrante”, 2021).

Este modelo busca la cercanía del carabinero con la comunidad, el conocimiento de la gente del barrio y sus intereses, de tal manera que genere un vínculo de confianza y proximidad que refuerce la imagen de la institución.

La relevancia que se le ha dado al Plan Cuadrante se traduce en la importante asignación de recursos. Según la Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión (2014) los objetivos específicos del plan son los siguientes:

- Potenciar la vigilancia policial preventiva, en términos de una mayor y progresiva asignación de recursos humanos y logísticos, con los medios disponibles y con los que se vayan incorporando de forma paulatina.
- Dinamizar la gestión operativa, para dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de la comunidad.

- Disponer y desplegar los medios institucionales adecuandolos y aumentando la cobertura de vigilancia policial preventiva, conforme al nivel de riesgo asignado a cada cuadrante.
- Mejorar la gestión preventiva de cada Cuadrante, a través de una progresiva identificación entre el carabinero responsable de cada sector y los vecinos del mismo.

(Fernández. 2019, pp. 2-3)

- Según la División de Carabineros, Subsecretaría del Interior (2019) el lograr que la comunidad perciba carabineros comprometidos, accesibles y profesionales en el ejercicio de sus funciones (Fernández. 2019, p. 3)

De acuerdo con la División de Carabineros. Subsecretaría del Interior (2019) para el año 2010 la cobertura del programa superó las 100 comunas y para el 2019 llegó a 150 comunas y si bien ello representó poco más del 40% de las comunas del país, el programa logró una cobertura del 85% de la población a nivel nacional debido a la presencia de comunas densamente pobladas (Fernández, 2019, p.3).

La cercanía con la sociedad y los logros del Pan Cuadrante, se vieron afectados por diversos factores entre los cuales encontramos el “Caso Huracán”, “Pacogate” y el Estallido Social del 2019.

A través de la llamada Operación Huracán, Carabineros pudo detener y acusar a ocho comuneros mapuches de asociación ilícita por supuestos lazos con la Coordinadora Arauco-Malleco, así como de ingresar armas de fuego desde Argentina. La polémica se desató ante el hecho de que la principal evidencia presentada por Carabineros en contra de los comuneros fueron aquellos mensajes, supuestamente interceptados, enviados a través de aplicaciones de mensajería instantánea celular (Whatsapp y Telegram), lo que abrió la interrogante respecto a la capacidad técnica de la policía chilena para descifrar los protocolos de cifrado de Whatsapp y Telegram.

Entre los golpes más duros que ha recibido Carabineros recientemente se encuentran el megafraude del 2017 y el estallido social del 2019.

En el 2017 se emprendió un juicio contra 33 personas (exfuncionarios y civiles) relacionados con Carabineros, acusados de construir una corporación ilícita que defraudó al fisco por más de 21 millones de pesos chilenos. Dicho fraude se consumó a través de la compra de uniformes sin previa licitación.

El megafraude de Carabineros llamado el “Pacogate” y su impacto negativo en la imagen de la institución se sumó a la serie de escándalos desatados en las protestas sociales del 2019.

2.3.2 Estallido Social

Chile se ha caracterizado en los últimos años por su importante crecimiento económico, altos ingresos y una policía con los más altos grados de confiabilidad. De hecho, su presidente, Sebastián Piñera no dudó en llamarlo “un oasis en América Latina”. Sin embargo, las cifras macroeconómicas del país no se han traducido en bienestar social, por el contrario, desde el fin de la dictadura de Pinochet y el retorno a la democracia se ha incrementado la desigualdad.

El 18 de octubre del 2019 tras un alza del pasaje del metro de 30 pesos chilenos (0.90 USD aproximadamente), los chilenos salieron a las calles ocasionando un “estallido social” cuya consigna era “no son 30 pesos, son 30 años” refiriéndose al desgaste de un modelo económico que ha impactado en el crecimiento de la inequidad y ha agudizado las brechas de género, educativas, económica y sociales. La protesta iba más allá de un cambio de ideología política pues, en estos 30 años han tenido alternancia ideológica en el poder. Este movimiento de la sociedad que estuvo integrado por muy diversos grupos, como los estudiantes, las feministas, incluso las barras futboleras, logró presionar a la estructura política del país para dar paso a la realización de un plebiscito en octubre del 2020 en que la ciudadanía votó por el “apruebo” a la creación de una nueva constitución y manifestó su descontento con los políticos, eligiendo que su nueva Carta Magna fuera elaborada por una Convención Constituyente, un órgano que por primera vez en la historia fue paritario y cuyos miembros fueron 100% electos por la

sociedad, con la misiva exclusiva de redactar la Constitución que se pretende entre en vigor a finales del 2022.

Durante las protestas fueron duramente señaladas una serie de violaciones a los DDHH por parte de la actuación de Carabineros. Varios organismos denunciaron que los carabineros hicieron un uso de la fuerza excesivo e innecesario sobre los participantes en las manifestaciones.

Uno de los casos más documentados por las organizaciones y la prensa fue el uso de escopetas antidisturbios sin algún fin de defensa que dejó en varios participantes en el movimiento social lesiones de gravedad, imposibilitando la visión o con afectaciones permanentes en los ojos de las personas.

Algunos de los organismos que documentaron el caso del 18/O fueron Amnistía Internacional, Human Rights Watch (HRW), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Los resultados de dichos informes fueron recogidos por el estudio de Arellano (2019) en donde académicos de la Universidad de Chile y de Santiago integraron un documento¹ que resalta las coincidencias en las declaraciones de los cuatro organismos, tales como:

- Graves violaciones, crímenes y abusos como conductas “generalizadas” (Amnistía) o masivas, de carácter repetitivo (CIDH), que involucran a “miles de personas” (HRW), y que “son reiteradas en el tiempo, en el espacio y con respecto a quienes son los supuestos perpetradores y las víctimas” (ACNUDH).
- Uso indiscriminado de armamento letal por parte del Ejército y, en menor medida, por Carabineros y PDI (Amnistía), como también de un uso indebido de escopetas de perdigones y municiones llamadas bean bag por parte de Carabineros (HRW).
- Altas cifras de víctimas con traumas oculares.

¹ El informe fue elaborado por un grupo de investigación sobre justicia y violaciones de derechos humanos de la Universidad de Chile y USACH

- Abusos, malos tratos, hacinamiento, golpizas, desnudamientos, torturas, simulacros de ejecuciones y distintas formas de violencia sexual parecen ser la tónica de las prácticas policiales en el contexto de las detenciones².

Lo vivido en los últimos años, la corrupción en los altos mandos y los abusos de Carabineros en las calles han puesto sobre la mesa la urgencia de reformar la institución policial.

En una entrevista con CNN Chile en el mes de noviembre (2020), Lucía Dammert, experta en seguridad, habló respecto a la situación actual de Carabineros y de los desafíos a enfrentar en temas de seguridad.

La especialista en temas de seguridad resaltó la importancia de no perder la legitimidad de la institución y de que la ciudadanía quiera a su institución policial. Además, señala que la única forma de hacer que esto suceda es que sea una institución que no discrimine, que no sea violenta y que tenga un trato justo y que las responsabilidades sean políticas y profesionales. La legitimidad se puede reconstruir con facilidad si uno deja de hacer lo mismo que venía haciendo por todo este tiempo (L. Dammert entrevista, 8 de noviembre de 2020 por CNN Chile).

Respecto a las protestas, Dammert comenta que no se pueden resolver con policía debido a que las protestas tienen un componente claramente político, pero también es cierto que se necesita a la policía para enfrentar los hechos criminales que ocurren (L. Dammert entrevista, 8 de noviembre de 2020 por CNN Chile).

Un hecho que siempre se pone sobre la mesa cuando se habla de la reforma de Carabineros es el hecho de la alta evaluación de la que gozan, lo cual para Dammert se explica dado que hace cinco u ocho años Carabineros contaba con la mejor percepción ciudadana pero ésta, estaba mucho más vinculada al tránsito, a la ayuda que brindan cuando hay un terremoto y a la percepción, real, que Carabineros responde con mucha rapidez a varios temas porque se convirtieron en la olla donde la política les decía “resuelvan” pero indica que ya en lo referente

² Arellano, F. (2019, 20 diciembre). El “Nunca Más” que nunca fue: análisis de los cuatro informes sobre Derechos Humanos tras el 18/O – CIPER Chile. Recuperado 15 de junio de 2020, de <https://www.ciperchile.cl/2019/12/20/el-nunca-mas-que-nunca-fue-analisis-de-los-cuatro-informes-sobre-derechos-humanos-tras-el-18-o/>

a cuestiones centrales de su labor, investigación, lucha contra el crimen y prevención del delito, fueron mucho menos evaluados y esto ha ido creciendo abiertamente en los últimos años. Aun así, hay un porcentaje importante de gente que valora esta parte de la institución y durante la peor parte del COVID la confianza en la policía volvió a crecer porque la ciudadanía todavía quiere una policía que la proteja, pero no quiere una policía que sea violenta y que discrimine (L. Dammert entrevista, 8 de noviembre de 2020 por CNN Chile).

Los acontecimientos ocurridos durante el estallido social han incentivado el debate de la urgencia de una honda reforma a Carabineros. De marzo de 2018 a marzo de 2020 se formaron tres instancias transversales y multidisciplinarias para realizar una evaluación y poder hacer una serie de recomendaciones para la reforma policial. A pesar del esfuerzo, incluso de comisiones independientes, el avance ha sido lento y poco.

2.3.3 Reformas policíacas durante la presidencia de Sebastián Piñera en el periodo (2018-2020)

En marzo del 2019 y a través del entonces ministro del Interior, Gonzalo Blumel, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera presentó una reforma a Carabineros. Una de las principales observaciones a dicha propuesta versa sobre el hecho de que no es una reforma profunda sino una propuesta de modernización a la institución.

Los diversos informes emitidos por los casos de abuso policial y violaciones a los derechos humanos forzaron una respuesta del gobierno, misma que se cristalizó en esta propuesta. Sin embargo, y como veremos más adelante, la sociedad civil y los expertos no están de acuerdo con la misma, pues lo que se busca es una reestructura institucional a profundidad y no una modernización. A este respecto Lucia Dammert declaró al diario La Tercera “No me queda claro qué quiere decir el presidente cuando habla de la reforma a Carabineros y luego habla del Congreso, porque efectivamente la reforma a Carabineros no es una ley que ande dando vueltas, sino es un proceso mucho más estructural del cual aún no hemos

escuchado nada del gobierno” (Bastías, 2020).

En la fase de planificación se señalaba la creación de elementos cuantitativos de soporte a las estrategias de acción y que por tanto, que antecedan al mantenimiento del orden público, es decir, desarrollar indicadores y metodologías de planificación previa. Lo anterior es un punto focal de las exigencias no sólo en Chile sino a nivel internacional para evitar los casos de abuso de la fuerza o brutalidad policiaca. De ahí que el mismo ministro Brumel, asegurara que uno de los capítulos más importantes “tiene que ver con el orden público, con pleno respeto por los derechos humanos”. En el mismo orden de lo cuantitativo se propone establecer indicadores de desempeño, transparencia sobre dichos indicadores y transparencia sobre indicadores de gestión policial.

Dada la experiencia del 11O esta propuesta desglosaba el tema de las manifestaciones, estableciendo foros de comunicación previos y durante la realización de las mismas. Incluso, en la acción operativa se busca fijar límites territoriales.

Entre los capítulos centrales del documento se encontraba la creación de un Ministerio de Seguridad Pública para legitimar una nueva institucionalidad.

La propuesta del gobierno se basaba en la idea de que Carabineros debe ser una institución moderna, eficaz, transparente, sujeta al poder civil, legitimada y con pleno apego a los derechos humanos.

El 1 octubre a casi un año del estallido social donde Carabineros fue duramente criticado por el excesivo uso de fuerza en contra de los manifestantes, la propuesta de reforma a Carabineros fue aprobada con cambios por la Cámara de Diputados y pasó al Senado.

Dentro de lo aprobado destaca que Carabineros de Chile, la PDI y los integrantes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, podrán hacer uso de la fuerza

solamente en los casos autorizados por la ley y en la proporción o medida necesaria.

Además, se creó la Unidad Coordinadora de la Reforma a Carabineros integrada por diez miembros: cinco especialistas técnicos en el área y cinco representantes de reparticiones como del propio Ministerio del Interior, la Subsecretaría de Prevención del Delito, y el Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género.

En el mes de noviembre la institución fue sujeta a un nuevo escándalo, dado que en medio de un procedimiento a cargo de Carabineros resultaron con heridas de bala dos niños de un centro del Servicio Nacional de Menores (SENAME) en Talcahuano. Después del incidente, se nombró a un nuevo General Director de Carabineros, Ricardo Yáñez, luego de que el gobierno removiera al general (R) Mario Rozas.

En el mismo mes se convocó a una reunión de trabajo con la Comisión de Reforma a Carabineros para discutir sobre las motivaciones por las que se hacía preciso una reforma y realizar un intercambio de ideas para establecer los principios que servirían como eje rector de la reforma. En esta reunión se presentó el recién nombrado General Director de Carabineros Ricardo Yáñez, hecho que el gobierno resaltó como una muestra del compromiso y la convicción de la institución para su modernización de acuerdo a declaraciones del subsecretario Galli: “Esta es una reforma de Carabineros y por Carabineros y por lo tanto se va a hacer con Carabineros y la muestra más clara de eso es la participación activa que tuvieron hoy día distintos estamentos de la institución. La voluntad del General Yáñez es total. Podríamos decir que el general (R) Rozas fue el general de la transición hacia la reforma y el general Yáñez es el general de la reforma” (Ojeda, 2020). Al respecto miembros de la comisión parlamentaria para la reforma han mostrado su desacuerdo: “Para recobrar su legitimidad, la institución lo que debiera hacer es hacerse cargo de esos casos y decir que no los representan. La reforma que planteamos es con Carabineros, pero el gobierno no puede pretender que la modernización sea cosmética y que la haga la propia policía. Es completamente ilógico” señaló el senador Felipe Harboe en CNN

(Reforma a Carabineros, 2020).

Los resultados de los trabajos de la Comisión dieron por resultado cuatro líneas estratégicas que insistirían en la tan criticada modernización –más no reforma, a los ojos de la sociedad civil- a Carabineros.

El subsecretario del Interior, Juan Francisco Galli, explicó los ejes que se establecieron de forma posterior al debate (Ojeda, 2020):

1. Definir “la gobernanza o la institucionalidad que debe sostener el sistema de seguridad pública”.
2. La carrera policial y la formación de los uniformados. “Esto se basó en saber cómo mejorar la formación de la tropa de Carabineros, pero también en cómo mejorar los incentivos de la estructura de la carrera policial”, sostuvo Galli.
3. La modernización de la gestión, la que se basa en los proyectos de ley que ya se están tramitando y en la puesta en marcha de los planes estratégicos de las policías.
4. El “control y mantenimiento del orden público con pleno respeto del derecho de las personas”.

En esta reunión quedaron definidas las metas y objetivos del actual gobierno en función de la reforma de Carabineros. Uno de los logros que el gobierno encabezado por Sebastián Piñera es una urgente obtención de apoyos, los cuales son una prioridad por el momento de crisis que ha detonado en lapsus de intensos vacíos de poder y falta de dirección, acompañados o detonados por graves errores y tropiezos en la estrategia comunicacional. De cara a las elecciones para la elaboración de la nueva Constitución y del cambio de gobierno es prioritario el esfuerzo para conseguir un apoyo amplio. “El gran objetivo es poder lograr un consenso político transversal de que la reforma de Carabineros tenga continuidad como una política de Estado. Si es que la reforma a Carabineros va a ser única y exclusivamente lo que hagamos durante el actual gobierno, va a quedar a mitad de camino”, mencionó el subsecretario Galli.

Sobre la misma línea anterior de gobernabilidad-institucionalidad se fortaleció la propuesta inicial de la creación de un ministerio de Seguridad.

El presidente Piñera propuso para la mejora de la institución, otorgarle más atribuciones, lo cual es paradójico si se analiza a luz de los indicadores democráticos propuestos por Bayley (2001). Además, es preciso centrar la atención en el análisis de los datos cuantitativos y cualitativos, que indican que el declive en la popularidad de Carabineros se debe a eventos de corrupción y por casos relacionados con la falta de claridad y parámetros sobre los que se enmarcan sus protocolos. Sin embargo, hasta el momento de esta investigación no se tiene claridad, ni existen propuestas concretas aprobadas sobre los mismos en materia de orden y mantenimiento del orden público.

2.3.4 Reformas propuestas por grupos independientes

Luego del estallido social del 11 de octubre, el 26 de noviembre de 2019 y aún en un escenario de agitación social, la Comisión de Seguridad del Senado hace un llamamiento a un grupo transversal de académicos y expertos en políticas públicas de seguridad. A este equipo le fue encomendada la tarea de la elaboración de una propuesta de reforma a Carabineros de Chile (más allá del proyecto de modernización que se tramita en el Congreso) para ser entregada a los tres poderes del Estado y compartida con la opinión pública.

Este grupo encabezado por el senador Felipe Harboe, está conformado por expertos en materia de seguridad y cuenta entre sus miembros a otros senadores, diputados, exautoridades, directivos de fundaciones afines y representantes de organismos relacionados, los cuales se asociaron a fin de conformar una Comisión Independiente de Reforma Policial para lo que ellos llaman “Un Nuevo Chile”.

La Comisión de Seguridad (2020) expresó en su documento³ “Propuesta reforma a Carabineros” que

“los cambios que requiere Carabineros de Chile se enmarcan dentro de un proceso de reforma y no de una mera modernización. Mientras una modernización policial se limita a un proceso administrativo y de gestión que supone mejorar y profundizar lo que Carabineros ha estado realizando, entendemos la reforma como un proceso político que supone redefinir el rol de la policía uniformada en nuestra sociedad. Este es el desafío que la Comisión se ha propuesto abordar con la convicción que una reforma de esta envergadura debe ser una tarea compartida por las autoridades democráticas, la ciudadanía y Carabineros. Para asumir los desafíos que Chile afronta en materia de seguridad, necesitamos una policía en democracia”.

Los principios en los que se basa la propuesta de reforma de la Comisión a Carabineros de **Chile** son los siguientes:

1. Subordinación al poder civil.
2. Orientación de servicio público enfocado en la ciudadanía.
3. Sistema de control, monitoreo y evaluación
4. Respeto y protección de los Derechos Humanos (DDHH).

³ Comisión de Seguridad. (2020). *Propuesta Reforma a Carabineros*. Comisión Policial. Recuperado 23 de febrero de 2021, de https://www.comisionpolicial.com/_files/ugd/8d54ec_8a60b52b41074125bc3574d3ce9d7e41.pdf

Los ejes en que se basa esta propuesta son los siguientes:

- Formación
- Especialización
- Carrera Funcionaria
- Equidad y Paridad de género
- Dotación y Territorialidad
- Probidad y Transparencia

Capítulo III

México

3.1 Evolución histórica de la policía

El Estado Moderno es el elemento detonador del origen de la policía, la cual es constantemente permeada por características sociales, culturales, económicas y principalmente políticas que le asigna las demandas sociales.

3.1.1 Origen de la Policía en México

En el caso de México históricamente ha sido desde el poder político del cual emanan las directrices imperantes en la reinterpretación constante que se le da a los aparatos policiales, mismos que guardan un común denominador: la salvaguarda y preservación de los intereses del grupo dominante en el poder. “En México, la ausencia de límites efectivos sobre el ejercicio del poder político ha provocado que esa reinterpretación se haya dado en favor del poder mismo, asignando un soporte esencial de lealtad política a la policía. Esa lealtad se garantiza a través de la negociación de compromisos y beneficios mutuos entre quien representa a la policía y quien representa el poder. La complicidad frente a un amplio margen de impunidad es el principal vínculo que al mismo tiempo compromete y beneficia a las dos partes.” (López Portillo, 2000).

Época Prehispánica: El Topilli

En el periodo prehispánico como lo mencionan Garmelo (2009) e Iñigo (1995) una vez que se establecieron los pueblos indígenas formando a los grandes imperios como lo fue el de Tenochtitlán, establecieron ciudades cuya división se caracterizaba por formación de barrios llamados “campas”. Así, surge la necesidad de asegurar el orden, de ahí que la administración de la justicia se delegara en un juez mayor, y algunas figuras de orden y seguridad como *topillis*, *pochtecas* y *contecpampixquex*. Las personas que realizaban estas tareas también eran parte del ejército del Imperio Azteca, es decir, que no existía

separación entre estas dos actividades, excepto las funciones que estos realizaban en la administración pública y que mencionaremos a continuación.

En la administración pública de la ciudad existía una figura de suma importancia por las funciones que desempeñaba, fundamentales para el orden y buen funcionamiento de los barrios y de la ciudad en general: El “Topilli”. (Iñigo, 1995)

Los Topillis realizaban las labores de limpieza de la ciudad. En el caso de Xochimilco, limpiaban los canales y chinampas, e incluso eran los encargados de apagar los incendios con ayuda de los vecinos. El Topilli puede ser considerado como una difusa referencia de los bomberos, cuya estructura más formal la encontramos en la época colonial.

Una de las labores más importantes del Topilli, es la de salvaguardar el orden en el barrio. Entre las funciones que dicho cargo les daba estaban la de capturar a quienes delinquían y llevarlos ante el “Cihuacoatl”, el juez mayor quien ostentaba la máxima autoridad en la administración y la justicia del pueblo. De esta forma, la figura del Topilli es la que podemos considerar el antecedente más antiguo del policía en México.

En el ámbito del comercio, actividad prioritaria para los aztecas, se emplea una figura de vigilancia llamada “polictecas pochtecas”, quienes principalmente se encontraban en los mercados y aseguraban el orden y eficiencia de las operaciones comerciales.

En el ámbito de la prevención y vigilancia, lo que hoy entendemos como la investigación y prevención del delito, existían los “contecpampixquex”, quienes se ocupaban de evitar nuevos hechos delictivos observando el aseguramiento del orden de los “campas”.

Época Colonial: Alguaciles, Alcaldes de Barrio y Serenos

Con la colonización se extendió la influencia de la Corona española en la mayoría de América Latina. Muchos fueron los aspectos trastocados que modificaron estructuralmente el continente y su desarrollo. Las fuerzas policiacas no fueron la excepción.

Alguaciles

Los modelos imperantes en Europa, específicamente el español y el portugués para salvaguardar el orden público a través del cargo de los alguaciles, se impusieron en la región latinoamericana.

Las Leyes de Indias se convirtieron en la estructura normativa de las funciones de los alguaciles, cuyos principales encargos eran; la seguridad pública, vigilancia de los campos, detención de los delincuentes y malvivientes y custodia de los reos.

Los alguaciles fueron considerados una fuerza de orden represiva cuya lealtad a la Corona o en este caso a Cortés, eran fundamentales y puestas a prueba durante diversas coyunturas.

Juan Escalante fue el primer alguacil mayor en México y fue nombrado en la Villa Rica de la Veracruz en 1509.

En 1525 se da en la Ciudad de México el que se considera el primer nombramiento formal de un Alguacil Mayor, Rodrigo de la Paz, quien a su vez hace el nombramiento de los alguaciles secundarios.

En 1525 de acuerdo a Alejandro Iñigo (1995) se da la creación del primer marco normativo, es decir, el primer Reglamento de Policía, del cual se extrae la característica excluyente hacia los indios como parte de la sociedad urbana al prohibírseles la entrada a las ciudades.

La criminalidad fue exigiendo cada vez al sistema de seguridad pública, motivo por el cual se realiza una de las principales reformas a la reglamentación de la policía, la cual consistía en la portación de espadas a partir de 1530.

La ola de delincuencia sufrió un importante incremento durante el siglo XVIII por lo que se hace una nueva división territorial, cuya unidad eran los cuarteles. La Nueva España queda dividida en ocho cuarteles y en esta nueva organización territorial lo “anticriminal” quedaba en manos de la Acordada, una policía militarizada creada en 1722 para la prevención, la cual castigaba en el momento,

a los delincuentes sorprendidos pero no tenía funciones de investigación (Yáñez, 1999).

Alcaldes de Barrio

Esta nueva figura fue impulsada a la par de la división territorial del virrey Ladrón de Guevara. Los alcaldes tenían oficios administrativos y no judiciales. Eran elegidos entre los vecinos directamente por el Virrey y su importancia radica en lo trascendental de sus funciones administrativas y de policía. Este nuevo esquema de orden emanado de la Francia de la Ilustración fue un modelo exitoso ya que tenía un área de control determinada dentro de la cual tenía un conocimiento profundo de su composición social y administrativa.

El conocimiento de su demarcación se daba ya que las funciones que desarrollaban en el ámbito administrativo (registro de población, comercios, profesiones, delimitaciones geográficas, defunciones, etc.) complementaban las funciones de tipo policial de mantener el orden público evitando la venta y consumo de alcohol, portación de armas, juegos, música o ruidos extremos en las calles, aprehensión de contrabandistas y evasores tributarios en coordinación con otros alcaldes y pudiendo pedir auxilio de los militares (Amigo, 2017).

En 1789 surge la Policía de Seguridad y Ornato, una figura que se repite con gran fuerza en varios países de Centro y Sudamérica como Guatemala y Chile, cuya función es mantener un “buen aspecto” de la ciudad.

Serenos

La figura de los serenos, responsables del encendido e iluminación de determinado farol y de su zona, fue implementada en México en 1790. Esta figura por su naturaleza tuvo un conocimiento y acercamiento muy cercano a los habitantes del perímetro encargado por lo que se convierte en una figura

emblemática en la tradición de varios países, incluidos los de esta investigación, Chile y México.

La seguridad municipal a partir de 1826 estuvo a cargo de los Celadores Públicos quienes realizaban sus funciones a pie o a caballo. Para 1838 se da la formación de la Policía Montada para facilitar y agilizar los procedimientos de preservación de la seguridad pública.

Para José Arturo Yáñez (1999) “El inicio del movimiento hacia la policía moderna está marcado por algunos elementos de ese modelo policial premoderno de los Alcaldes de Barrio y los Guardafaroles o Serenos”.

3.2 México Independiente: la Guardia Nacional

Las independencias latinoamericanas de España y Portugal tuvieron como característica general la inestabilidad tanto política como social propias de la creación de un nuevo orden y la búsqueda de un modelo propio de Estado. Esta erosión y creación estructural estuvo impregnada de olas de violencia interna cuya respuesta fue el empoderamiento y centralismo del poder ejecutivo, así como el uso de los ejércitos para restablecer el orden público y la seguridad nacional (Rico, 1997).

En el México independiente los cambios sustanciales no fueron inmediatos, por el contrario, se continuó con la dualidad de la policía como sinónimo o garante de buen gobierno, es decir, ligada a conceptos de limpieza, orden y convivencia.

La independencia mexicana de España incrementó la evocación que se hacía respecto a la policía del modelo francés, sin embargo, sólo como referente ya que en la práctica el ideal de las revoluciones liberales de que la policía fuera un garante de protección a los ciudadanos y sus derechos individuales, no tuvo un

marco jurídico ni siquiera en la Constitución de Cádiz establecida en 1812 la cual parecía el instrumento ideal para materializar la propuesta liberal.

Guardia Nacional

En el México independiente se menciona el término Guardia Nacional (GN) en los siguientes instrumentos del ordenamiento jurídico:

- Acta Constitutiva y de Reforma de 1847
- Constitución Federal de 1857
- Constitución de 1917
- Reforma Constitucional de 2019

La hoja de ruta que ha guiado a la conformación de la Guardia Nacional (GN) comprende el modelo liberal propugnado por la defensa de los derechos individuales, cuyo paradigma se encuentra en el constitucionalismo estadounidense “rechazando la idea de un militarismo con un ejército permanente demasiado fuerte, sustituyéndolo por la figura del ciudadano-soldado quien asume el deber cívico de defensa de la patria en todo momento” (Suárez, 2019, p. 963).

3.2.1 Acta Constitutiva y de Reforma de 1847

En el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 se instituye una “Guardia Nacional” para complementar las labores de los militares en las capitales de los Estados.

A continuación, los artículos en los que se menciona:

Art. 2°. Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes. (Const. 1847, art. 2)

Art. 27. Las leyes de que hablan los artículos cuatro, cinco, ocho y diez de la presente acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la Guardia Nacional, y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta acta son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su

discusión en la Cámara de su origen. (Const., 1847, art. 27)

De acuerdo a Solano González⁴ en Suárez (2019) podemos encontrar en la Guardia Nacional de 1847, 1857 y 1917 los siguientes aspectos comunes, denotativos y connotativos:

1. Es una fuerza temporal, no permanente.
2. Está constituida por ciudadanos y no por soldados.
3. Es comandada por el gobernador del Estado, de acuerdo con las reglas de la legislatura correspondiente y del Congreso de la Unión.

Aspectos denotativos

La orientación de la Guardia Nacional apuntaba a ser una fuerza civil independiente del ejército permanente y su implementación se daba en un determinado espacio temporal. La función de esta fuerza era la defensa de la Nación y se encontraba subordinada a la autoridad estatal.

Aspectos connotativos

De los rasgos hasta aquí señalados se desprenden los aspectos connotativos a decir de Solano (2012), aquellas características que hacen diferenciación con el ejército:

Tabla 2

CARACTERÍSTICAS	EJÉRCITO	GUARDIA NACIONAL
Miembros	Soldados profesionales	Ciudadanos
Espacio Temporal	Permanente	Transitorio
Espacio Geográfico	Nacional	Local

Fuente: elaboración propia

Con sustento en el Acta de Reforma de 1847 se promulgó el 15 de julio de 1848 la Ley Orgánica de la Guardia Nacional que definía con claridad los fines de ésta: “defender la independencia de la nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y las autoridades establecidas por ellas”. (Ley Orgánica de la Guardia Nacional, 1848)

⁴ Solano González, Jesús, “La Guardia Nacional”, en *Aida. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, año 6, Opus 12, México, Julio-Diciembre 2012, p. 211.

3.2.2 Constitución de 1857

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos jurada el 5 de febrero de 1857 durante el periodo presidencial del General Ignacio Comonfort fue elaborada bajo el signo liberal y fue en este texto donde el término de Guardia Nacional fue empleado por primera vez en México dentro de un texto constitucional, de ahí la relevancia conceptual-institucional para esta investigación a la luz del análisis de la reforma policial de 2019 que conforma en la praxis a la Guardia Nacional.

Los artículos que señalan y regulan a la Guardia Nacional en la Constitución de 1857 son los siguientes:

ART. 35. Son prerrogativas del ciudadano:

IV. tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la república y de sus instituciones. (Const. 1857, art. 35)

ART. 36. Son obligaciones del ciudadano de la república:

II. alistarse en la guardia nacional (Const. 1857, art. 36).

ART. 72. El Congreso tiene facultad:

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirlos, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria. (Const. 1857, art.72).

Este artículo es fundamental para el equilibrio de poderes y para el federalismo en el nuevo Estado independiente. En la fracción XIX se dota al Congreso para estructurar a la Guardia Nacional y en esta misma arista para facultar a los Estados para llevar a cabo la misma función. La fracción XX establece que el poder legislativo debe aprobar el uso de la Guardia Nacional por parte del Presidente, haciendo un contrapeso al Ejecutivo.

ART. 74. Las atribuciones de la diputación permanente son las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 72, fracción XX (Const. 1857, art.74).

ART. 85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción XX del art. 72.(Const. 1857, art.85).

En el Art. 85 se observa que el Presidente está facultado para disponer de la Guardia Nacional, sin embargo, no de manera autónoma ya que para hacer uso de esta fuerza policiaca debe de contar con la aprobación previa del Congreso, como lo señala el Art. 72.

El contexto de postguerra México-Estados Unidos en el que se crea la Constitución de 1857 explica la intención de fortalecer esta organización para defensa del Estado, lo cual se da de forma paralela al mantenimiento del ejército en su carácter militar, nacional y permanente.

Las invasiones norteamericana (1846-1848) y francesa (1862-1867) hacia México dieron paso a un robustecimiento de funciones y permitieron ir dotando de cierto carácter “permanente” a la Guardia Nacional debido a la importancia que cobra ante los acontecimientos señalados. A pesar de lo anterior en el desarrollo reformista no hubo eventos de relevancia en torno a la Guardia Nacional.

Durante el gobierno del presidente Benito Juárez (1858-1872) hay una fuerte centralización del poder, lo cual dificultó aún más el que la policía fuera una organización independiente garante de los derechos de los ciudadanos, es decir, este ideal liberal se aleja aún más no sólo de los paradigmas ilustrados sino del modelo de profesionalización que será el estandarte de la policía estadounidense.

La hipótesis anterior López Portillo (2000) la ejemplifica con el caso de las policías rurales, las cuales encontraron que el gobierno de Juárez fue tolerante de acuerdo a sus intereses con bandidos y criminales en función de su conveniencia lo que les permitía operar en el ámbito criminal toda vez que pertenecían a un grupo militar. Además, la falta de lealtad y el contexto les permitía el cambio

constante entre los diferentes mandos militares. “La prioridad no era la sujeción a la ley, sino la capacidad de colaborar a garantizar la centralización del control político del gobierno de la República, a cualquier costo. A juzgar por los hechos, no fue entonces necesario garantizar la calidad profesional de los miembros de la policía rural” (Ibidem, p.7).

El desempeño de la organización policiaca se veía deteriorado debido a la deserción constante que urgía la contratación de cualquier miembro sin prácticamente ningún requisito. Imperaban la corrupción, la venta a bandidos o externos de armas destinadas al personal y el alcoholismo como prácticas diarias de la organización. Martínez Garmelo (1997) citado en López Portillo (2000) afirma que más del 50% de los policías habían cometido delitos que merecían la baja definitiva.

La policía rural tuvo un gran impulso durante el Porfiriato (1878-1911). Una de las primeras acciones del presidente Porfirio Díaz fue buscar la lealtad de la policía, a la cual el Gobernador del Distrito Federal Tiburcio Martínez se refería como un grupo vicioso, reclutado de entre los más ignorantes, sin educación, que no hacen más que ir de taberna en taberna y que requiere una reforma radical.⁵

El control político siguió por encima de los instrumentos jurídicos en cuanto a la delimitación del uso y funciones de la policía. “El Estado había hecho una apuesta cuyos costos pagaríamos hasta nuestros días: intercambió lealtad política por impunidad y cierto grado de autonomía” (López Portillo, 2000, p.8).

En 1876 encontramos un año clave para el concepto de seguridad ya que es la primera vez que un instrumento constitucional lo integra en su texto. En este caso fue el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que le da calidad de garantía individual. Menciona López Portillo (2000) haciendo referencia a Yáñez (1997) que este texto fue caduco y de esta manera el derecho mexicano siguió la constante de un modelo de seguridad cuyas directrices dependían de la interpretación de orden público que tuviera el gobernante en turno, a quién se

⁵ Memorias del Gobernador del DF, citado en el Apéndice de Novo (1973)

facultaba para tomar las decisiones relativas a seguridad. Lo anterior, concluyen los autores citados, se convirtió en un poder de límites ambiguos, más que en un derecho individual tutelado en una concepción de seguridad de Estado.

En la instrumentación del modelo policial en la época independiente imperó la inestabilidad del país, la ambigüedad de límites entre la milicia y la policía, la interpretación jurídica, y la necesidad de centralizar y controlar el poder político lo que imposibilitó la profesionalización e independencia de una fuerza policiaca propia de un estado democrático que buscaba más la similitud al modelo estadounidense en el discurso, pero se aprovechaba de la semejanza con el modelo europeo imperante en la praxis.

3.2.3 Constitución de 1917

La Revolución Mexicana de 1910 dejó un ambiente de inestabilidad en el país y de pugnas políticas que motivaron la organización de la Guardia Nacional para su utilización política y militar.

Promulgada bajo el mandato presidencial de Venustiano Carranza el 5 de febrero, la Constitución de 1917 incluye garantías sociales y pone punto y aparte a la fase de la Revolución Mexicana. Actualmente esta es la Ley fundamental del Estado mexicano.

Como hemos observado hasta aquí la aparición de la Guardia Nacional no es un tema nuevo en este texto constitucional pero su relevancia deviene del hecho de que los artículos aquí contenidos y que se refieren a la Guardia Nacional, a pesar de haber tenido reformas constantes (lo cual es recurrente y común en el caso de la Constitución Mexicana), fueron transformando el uso de dicha fuerza policiaca para seguridad interior y defensa.

Entre los atributos que la Constitución de 1917 refiere a la Guardia Nacional están los siguientes:

- Considera la existencia de la Guardia Nacional
- Otorga el derecho a poseer armas reservadas a sus miembros
- Obligación de los mexicanos, así como derecho y obligación de los ciudadanos de alistarse y servir en la Guardia Nacional
- Facultad del Congreso de la Unión de regular la organización, armamento y disciplina de la Guardia Nacional cuya salida de México requiere la autorización del Senado
- El Presidente puede disponer de ella. La atribución relativa a la Comisión Permanente se encontraba inicialmente en el ART. 79 y ahora corresponde al ART. 78, dado que el artículo 79 regula ahora la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
- El uso de la Guardia Nacional fuera del territorio de un Estado requiere de la aprobación del Senado de la República. Esta disposición se alinea con lo previsto en el ART.76 del texto constitucional, el cual indica que es el Senado el órgano que está facultado para autorizar al Presidente para:
 - a) permitir la salida de tropas nacionales fuera de México
 - b) (ii) el paso de tropas extranjeras por nuestro país
 - c) la estación de escuadras extranjeras por más de un mes en el mar territorial o aguas marítimas interiores.

El debate contemporáneo sobre la formación de la Guardia Nacional en el 2019 en realidad no debe versar sobre su contemplación en el ordenamiento jurídico puesto que como hemos observado hasta ahora, esta normatividad antecede al siglo XIX y se encuentra regulada en la Constitución de 1917 que opera hasta nuestros días, sin embargo, su existencia se materializa hasta el 2019 propiciando una serie de preguntas con relación a sus motivaciones de reforma, estructura, funciones, composición, organigrama y mando, tema central de esta investigación.

Podemos decir que en el México postrevolucionario y prácticamente en el siglo XX la Guardia Nacional estuvo desaparecida.

“Las normas acuñadas a lo largo de los años noventa y en la primera década del presente siglo, eran favorables a un modelo reactivo y pasivo, e incluso se privilegiaba al policía empírico, esto es, el que aprende con base en la experiencia y las situaciones que enfrenta, pero cuyas calificaciones son mínimas, además de que ante la sociedad es escasamente valorado” (Rosas, 2012).

3.2.4 Diversificación de modelos policiales

Durante el siglo XX se desarrollaron diversos modelos de policía, sin embargo, éstos no fueron capaces de hacer frente a la llegada y crecimiento exponencial del crimen organizado y los cárteles del narcotráfico.

A continuación, abordaremos la clasificación de los seis modelos de policía propuestos por Raúl Benítez (2016) los cuales se reglamentan en el ART. 21 constitucional que dicta que la implementación de la seguridad pública les corresponde a los tres niveles del gobierno. Además, integraremos un séptimo modelo, las policías privadas, las cuales el autor no contempló en su texto original, pero propone más adelante incluirlas en dicha clasificación⁶.

En un primer modelo de Militarización total de la seguridad pública los militares activos o en retiro comandan, en su mayoría, a mandos únicos o mixtos y éstos se despliegan en estados con una alta presencia del crimen organizado.

A diferencia del primer modelo, existe un segundo modelo de Profesionalización de la seguridad pública, en el cual, a través de la Policía Federal los efectivos son policías civiles quienes a través de una doctrina y un entrenamiento semimilitarizado, son preparados para así desarrollar mandos únicos o mixtos

⁶ En esta entrevista Raúl Benítez propone integrar a su texto original (Benítez, 2016) a las Policías privadas debido a su amento y la función que cumplen sin depender del gobierno en: Benítez, R. (2018, mayo 27). Los 7 modelos policíacos que existen en México. Recuperado 14 de mayo de 2020, de <https://www.nacion321.com/seguridad/los-7-modelos-policiacos-que-existen-en-mexico>

militares a nivel estatal y municipal. Su desarrollo es mayor en ciudades muy pobladas.

En el tercer modelo de Profesionalización basada en el Mando Único (o Mixto) a nivel estatal como su nombre lo indica, están presentes los mandos únicos. Se unifican los mandos con comandantes policiacos no militares, pero con un alto grado de profesionalización, siendo ejemplo de esto la Ciudad de México, donde encontramos un mando único y 16 mandos territoriales.

El modelo de profesionalización de cuerpos de policía municipal se refiere a que si bien carecen de subordinación a un mando único, sí existe una cooperación con la Federación (Policía Federal y Fuerzas Armadas), con gobiernos estatales y con otros municipios, principalmente los vecinos. Respecto al tema doctrinal, está presente lo híbrido porque toma en cuenta temas como: la contención en algunas de sus unidades; impulso de la inteligencia como herramienta; elementos de la doctrina de la prevención; ideas de la seguridad ciudadana y de los derechos humanos. No se deja fuera la eficiencia policiaca y se cuenta con academias de formación policial y los consejos ciudadanos tienen un papel activo y reciben altos recursos federales.

El modelo que se encuentra referido a comunidades indígenas y rurales es el de Policía Comunitaria, ante el alto índice de criminalidad, tanto común como organizada. Aunado a esto, la corrupción y el vacío de control, ya sea por la ausencia o vinculación directa de los policías municipales y estatales con grupos del crimen organizado, llevan a la implementación de este modelo que no colaborativo ni profesionalizante, pero que sí cuenta con gran participación de los habitantes.

El modelo de Desarrollo de grupos paramilitares de autodefensa resulta histórico en México a nivel micro comunitario rural. Ante la presencia del crimen organizado y de gobiernos “fallidos” y “superados” por el crimen”, sus acciones, en sus inicios lograron configurar de manera positiva la balanza de fuerzas contra la criminalidad y la calidad de su armamento mostró ser un desafío para las fuerzas

gubernamentales.⁷

Es importante entender el contexto de finales del siglo XX y comienzo del XXI respecto al incremento de la criminalidad en México. Debido al aumento en la vigilancia del Mar Caribe, México se vuelve la ruta más importante del tráfico de cocaína hacia el mercado estadounidense. De esta manera las filas del narco empiezan a aumentar y van adquiriendo la capacidad de instruir a grupos armados, corromper a funcionarios públicos, especialmente a miembros de la Procuraduría General de la República (PGR) e incluso, llegan a existir casos de corrupción al interior del ejército.

Uno de los grupos más fuertes era el Cártel de Guadalajara el cual es desintegrado dando origen a otros nuevos cárteles⁸ cuyos enfrentamientos vuelven más violento el panorama nacional.

El sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se desarrolla bajo ese espectro de aumento de consumo nacional de drogas, incremento de la violencia, multiplicación de grupos criminales y de cárteles del narcotráfico.

En 1995 se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) para desarrollar un consenso en la política nacional de seguridad pública y lograr una correcta coordinación de la seguridad pública en los diferentes niveles de gobierno.

El parteaguas que usaremos como referente para el análisis de las Reformas contemporáneas que culminan en el 2019 con la formación de la Guardia Nacional, es el sexenio del presidente Zedillo ya que “si bien es cierto, la seguridad estuvo presente en los sexenios anteriores, la misma no representaba la atención tanto mediática como de estudio, limitándose única y exclusivamente a

⁷ Recuperado de https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Raul_Benitez_Manut.pdf

⁸ Los nuevos cárteles formados a partir de la desintegración del Cártel de Guadalajara son: El Cártel de Sinaloa, dirigido por Joaquín ‘El Chapo’ Guzmán; el de Juárez, por los hermanos Carrillo Fuentes, y el de Tijuana, por los hermanos Arellano Félix. En el cártel del Golfo, el control estaba a cargo de Juan García Abrego y Osiel Cárdenas Guillén.

desempeñar un rol meramente institucional, tomando como base los modelos reactivos y focalizándose en patrullajes con efectos disuasivos sin implementar verdaderos sistemas de seguridad” (Gómez, 2019, p.35)

Si bien la presencia de las FFAA en materia de orden público no era nueva, sí los instrumentos jurídicos que la cobijaban. Para 1996 la Suprema Corte de Justicia (SCJN) legitimó la participación militar en tareas de seguridad pública.⁹ Es en este espacio temporal que podemos encontrar el inicio del proceso de “militarización policial” ya que se prioriza el uso de las Fuerzas Armadas para el combate al crimen organizado y se despliegan elementos en delegaciones en Ciudad de México y en 29 Estados de la República Mexicana (Benítez, 2016).

El 4 de enero de 1999 fue publicada la Ley que cobija la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) bajo el mando de la Secretaría de Gobernación. Una fuerza de funciones preventivas conformada por miembros de la III Brigada de la Policía Militar, de la Policía Federal de Caminos (PFC), Policía Fiscal Federal, Policía de Migración y algunos integrantes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Los aspectos a subrayar de la creación de la PFP son la unicidad de las fuerzas policiacas, la concentración en la Secretaría de Gobernación y el carácter preventivo (Gómez, 2019).

La actuación de la PFP durante la huelga de la UNAM en el año 2000 destacó debido a que los policías federales que intervinieron provenían de las fuerzas armadas y por otro lado al desempeño limpio en un marco de respeto a los DDHH, por lo cual asegura Raúl Benítez (2017) “Esa policía federal era la que necesitaba el país desde muchos años antes, pero nadie se atrevió a configurarla hasta fines del siglo XX”. (párr. 11)

⁹ Ver Acuerdo de Inconstitucionalidad 1/96, “Participación de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública” 1996

El presidente Vicente Fox durante su sexenio (2000 - 2006) da paso a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, escindiendo la seguridad pública de la Secretaría de Gobernación, lo cual incluía a la Policía Federal Preventiva junto con el sistema penitenciario del país.

3.3 La Democratización

La alternancia democrática de poder en México entre el siglo XX y XXI trajo consigo una serie de reacomodos en la estructura institucional del país el cuál se vio inmerso, como el resto de América Latina en un ánimo reformista para lograr el encuadre en un marco de nuevos procesos tanto políticos como económicos marcados por un contexto democratizador y globalizador respectivamente.

“El abandono legislativo sobre “lo policial” y “la seguridad pública y ciudadana” fue notable hasta el año 1999. El PRI durante su larga gestión política al mando del país (1929-2000) consideró que los caciques podían controlar el orden público, ayudados por el ejército, recibiendo órdenes del presidente. Así de fácil. Leyes para qué, con órdenes presidenciales fue suficiente, como en 1968. Durante ese periodo el país se urbanizó, industrializó y creció, pero las instituciones encargadas de regular el llamado primer contacto entre ciudadanos y Estado, entre ellas las policías, ni se modernizaron, ni se profesionalizaron. Lo mismo es válido para los cuerpos municipales existentes como para las instituciones federales que se configuraron de forma descentralizada, como la Policía Federal de Caminos. Y qué decir de lo sucedido en el área de las policías de investigación del delito (judiciales).” (Benítez, 2017, párr. 10).

El ámbito de la seguridad nacional durante el siglo XX no atravesó por grandes transformaciones como lo fueron otros sectores, por lo que después del triunfo de Vicente Fox en el año 2000 y la alternancia del poder, se iniciaron una serie de

reformas cuyo impulso se fue perdiendo durante el sexenio.

El modelo francés centralizado, imperante en América Latina se ve cada vez más rebasado por los nuevos retos de la avanzada globalización económica, los procesos democratizadores y la evolución del crimen organizado. Enfatizan Bauer y Freynet citados por Rosas (2012) que “Dado que el modelo latino resulta inadecuado en el momento actual para solucionar los desafíos de la seguridad pública conforme a las diversas transformaciones sociales, económicas y políticas intensificadas en décadas recientes, se encuentra en tela de juicio y es motivo de un amplio debate en términos de los cambios o adecuaciones que debería experimentar” (p. 53). De ahí que se pondere la pertinencia del modelo anglosajón cuyas características requieren la reforma hacia una policía civil con vocación de servicio de la sociedad, profesionalizada y con especial dedicación a la investigación criminal.

3.3.1 Crisis de seguridad durante la alternancia

El gobierno de Fox estuvo marcado en materia de seguridad por tres asuntos señalados por Benítez (2008): el conflicto de Chiapas, el narcotráfico y la creciente inseguridad pública.

Entre las acciones tomadas por el presidente Fox destaca la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en diciembre del año 2000 y la emisión de la Ley de Seguridad Nacional en 2005. A pesar de la creación de esta ley, se siguió arrastrando un vacío en dicha ley respecto a las facultades de los militares o la policía.

La SSP atrajo la responsabilidad de la Policía Federal Preventiva y de la Secretaría del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). A la vez, obtuvo la presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Las nuevas responsabilidades y la creación de la SSP fueron consideradas un cambio superficial y quedaron tareas pendientes como quitar las tareas de inteligencia de SEGOB como señala Raúl Benítez (2006), lo cual ocurre en gran parte de los estados democráticos donde la agencia de inteligencia central está de forma

directa bajo el control del presidente.

Durante el sexenio de Fox ya se estaba manifestando la idea de crear una policía unificada. Aunque nunca llegó a materializarse, sí fue expresada la intención de unir a los integrantes de la PFP con los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales.

Un importante esfuerzo para combatir al narcotráfico, a causa de la creciente cifra de delitos del fuero común, fue en el 2005 el operativo "México Seguro" en Nuevo Laredo, que responde a la estrategia de empleo de militares en operativos que buscaba desvincular a cerca de 700 policías locales coludidos con grupos de narcotraficantes, como los llamados "zetas". El operativo "México Seguro" fue criticado debido a "que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue y sólo puede enviar fuerzas de forma temporal, debiendo retirarlas después, por lo que el lugar objeto del operativo regresa al control de los cárteles"¹⁰.

Para Benítez (2017) uno de los grandes errores del presidente Fox fue restringir el crecimiento de la PFP.

El sexenio del presidente Felipe Calderón (2006 - 2012) estuvo identificado en materia de seguridad por el combate a la inseguridad y al creciente poder del narcotráfico. La tarea y la estrategia para frenar a los grupos de narcotraficantes se convirtió en un tema central del segundo gobierno panista lo cual puede comprenderse a la luz no sólo de las problemáticas desatadas del orden común sino como un obstáculo para la democracia, como lo han considerado expertos como Benítez (2008).

La estrategia de "Guerra contra el Narco" para liberar a diversas zonas del país del fuerte control que tenían y siguen teniendo los cárteles del narcotráfico, esta iniciativa, pieza clave del sexenio del presidente Felipe Calderón, habilitó la presencia de militares en diversas partes del país en un primer momento cooperando de manera temporal con las policías locales, pero durante el avance

¹⁰ Javier Cabrera, "Cuestionan la efectividad del México Seguro", El Universal, 28 de mayo de 2006. Citado en <Benítez, 2008)

del sexenio se fueron sustituyendo a las policías locales para el resguardo de ciudades y localidades en las que los niveles de violencia habían superado las capacidades policíacas.

El constante cuestionamiento a la SSP por las crecientes cifras de delitos motivó a la reestructuración y fortalecimiento real de la secretaría.

En este periodo se gestaron una serie de cambios que impactaron la estructura institucional y normativa de la seguridad.

La Estrategia Nacional de Seguridad realizó una serie de modificaciones a las FFAA y a la Policía Federal. Estas instituciones actuaban de manera coordinada y en cierto modo integrada, ya que la división de Fuerzas Federales fue integrada por fuerzas castrenses (Gómez, 2019).

En el Plan Nacional de Desarrollo del 2007-2013, se propone un nuevo Modelo Policial. En julio del 2008, se emite el documento "Nuevo modelo policial y SUB-SEMUN", en el que se define el concepto de nuevo modelo policial:

“Es la concepción del Estado respecto de la organización de la policía para prevenir el delito y como auxiliar en la procuración de justicia en la investigación de los mismos; a través de componentes jurídicos, de desarrollo policial, operación y de tecnologías de la información, que definen y perfilan la función policial en el combate al delito así como de protección y servicio a la sociedad, tizar la paz social, la convivencia pacífica y los derechos ciudadanos vulnerados por el delito y resarcir en lo posible el daño causado a la víctima, así como combatir el crimen y descubrir quién lo cometió, por medio de la suma de las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno bajo estándares internacionales” (SSP, 2008: 3).

Entre las diversas metas planteadas por esta reforma podemos subrayar las siguientes:

- Fortalecimiento del marco jurídico
- Coordinación entre los tres órdenes de gobierno para prevenir el delito
- Homologación de los sistemas de administración,
- Profesionalización, capacitación y control de confianza en los tres órdenes de gobierno que permitan el desarrollo policial en cualquier especialidad, Recuperación de espacios públicos para la comunidad
- Certificación de los procesos de las corporaciones policiales del país bajo estándares internacionales
- Evaluación de la actuación policial
- Desarrollo de redes e interconexión de bases de datos de las corporaciones de policía del país, para explotar la información del sistema Único de Información Criminal, que se encontraría relacionada con la “Plataforma México”¹¹
- Homologación de protocolos de actuación, métodos, procesos y procedimientos sistemáticos de operación (SSP 2008:4-6).

3.3.2 Reformas a la seguridad durante el sexenio de Enrique Peña Nieto

En los primeros años del sexenio de Enrique Peña Nieto se dieron algunos eventos que marcaron positivamente el inicio del gobierno, tales como el Pacto por México que logró la unidad de los principales partidos políticos mexicanos: PRI, PAN y PRD. A través de dicho acuerdo se logró poner en marcha las reformas estructurales que no se habían podido echar a andar antes.

¹¹ La SSP puso en marcha la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia en la que se encuentran contenidos siete ejes estratégicos, entre los que destaca el sexto denominado “Tecnología”, el cual especifica la articulación y desarrollo de la Plataforma México, para crear información de inteligencia que contribuya a la actuación policial para combatir con eficiencia al crimen organizado. Gobierno de México. (2021). *plataforma méxico 2021 - Zoeken*. Plataforma México. Recuperado 28 de mayo de 2022, de <https://www.bing.com/search?q=plataforma+m%c3%a9xico+2021&FORM=R5FD>

Peña Nieto desde antes de asumir el poder expuso la intención de crear una policía militarizada, con base en el modelo aplicado en Francia y Chile. La creación de la Gendarmería fue la propuesta que dio el gobierno de Enrique Peña Nieto para solucionar la crisis de inseguridad en México y para llevarlo a cabo, efectuó modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal haciendo la sustitución de la Secretaría de Seguridad Pública Federal por una Comisión Nacional de Seguridad dentro de la Secretaría de Gobernación

Para fines del siglo XX la Seguridad Pública estuvo a cargo de la Secretaría de Gobernación Federal para posteriormente crear una secretaría especializada en la materia. En el 2012 la Secretaría de Gobernación se encontraba de nueva cuenta a cargo, pero creando la antes mencionada Comisión con el rango administrativo de una subsecretaría.

Gómez (2019) establece que el haber englobado las tareas de seguridad y del interior en una misma Secretaría de Estado, resultó ser perjudicial debido a que por un lado las tareas del interior se desarrollan en el terreno de la concertación y la comunicación, sobresaliendo el diálogo para así concertar acuerdos, mientras que las instituciones de seguridad tienen en sus manos el monopolio del uso de la fuerza y la violencia legítima como último recurso del Estado para mantener el orden. Esta situación trajo consecuencias al Modelo de Seguridad en México.

Mucho se habló en dicho sexenio de la necesidad de fortalecer los sistemas de inteligencia, sin embargo, la seguridad se volvió a recargar en las FFAA.

Según el Programa de Seguridad Nacional (2014-2018) y con el objetivo de mantener el orden, las Fuerzas Armadas seguirán colaborando al realizar cuatro tipos de acciones:

- 1.- Reducir la violencia a través de operaciones coordinadas con otras dependencias;

- 2.- A través de operaciones intensivas, erradicarán las áreas donde se presente un mayor cultivo de enervantes;

- 3.- Para inhibir el tráfico de drogas, armas y personas, se llevarán a cabo operaciones de intercepción;

4.- Se llevarán a cabo operaciones para incrementar la seguridad de las instalaciones estratégicas nacionales. Estas operaciones estarán sustentadas por el uso de inteligencia estratégica para así evitar el uso desmedido de la fuerza y escenarios de confrontación que conlleven a más violencia (Gómez, 2019, p. 61). Dentro del Programa de Seguridad Nacional se constata la existencia de un primer punto de unión entre las Fuerzas Armadas y las tareas de Seguridad Pública (Gómez, 2019, p. 61) que visto desde la Administración Pública Federal se da con el concepto de Seguridad Interior para así fusionar los conceptos de Seguridad Pública y Seguridad Nacional y así brindar un mayor espectro de actuación e involucramiento a más actores, como en este caso lo son las instituciones militares (Gómez, 2019, p. 62).

Respecto a la presidencia de Enrique Peña Nieto, ésta heredó un clima de inseguridad y descomposición sin precedentes, siendo esto el resultado de estrategias de seguridad fallidas y de la falta de una visión de Estado. (Gómez, 2019, p. 65).

El tema de la seguridad fue uno de los aspectos que marcaron negativamente el sexenio. Uno de los eventos de mayor impacto internacional fue la desaparición de 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa, Guerrero en el 2014. A pesar de que un grupo de expertos internacionales descubrieron que los estudiantes fueron quemados en un basurero, aún hay muchas interrogantes sobre el paradero de los estudiantes a manos de las fuerzas públicas.

La detención de Joaquín Guzmán Loera, el “Chapo”, el 22 de febrero de 2014 y su fuga al siguiente año se sumaron al debilitamiento y críticas a la estrategia de seguridad.

En relación a los elementos que constituyen esta “crisis de seguridad” que vive el país, Ramírez (2010) menciona que los dos rasgos más peligrosos están relacionados con la delincuencia organizada: 1) el incremento de los delitos violentos como los “ajusticiamientos” y 2) la corrupción presente, incluso en los mandos de nivel superior, dentro de las instituciones federales encargadas de la seguridad pública y de procuración de justicia (Gómez, 2019, p. 66).

Si bien el tema de la “‘crisis de seguridad’ está presente en las Agendas de Gobierno, ha sido un tema sin resolver porque no sólo no ha resuelto temas pendientes de sexenios pasados, sino que no ha procurado predecir con base a las tendencias el fenómeno delictivo para así, moldear estrategias e instituciones para hacer frente, de manera más eficaz y eficiente, el delito (Gómez, 2019, p. 66).

Ramírez (2017) señala cómo en su momento Peña Nieto informó respecto a la entrega de cuatro propuestas legislativas al Congreso de la Unión con el fin de “‘redefinir las facultades del Ejército y la Marina’, añadiendo que se tenía que seguir fortaleciendo a las Fuerzas Armadas dándole énfasis al otorgamiento de una mayor certidumbre jurídica a su proceder en labores de seguridad interior (Gómez, 2019, p. 66).

El proyecto de la Gendarmería Nacional no tuvo impacto en los números de los delitos, por el contrario, estos siguieron creciendo. Hacia el final del sexenio, éste se había convertido en el más sangriento en la historia del país. Esta corporación inicialmente reforzaría a los federales y a las policías locales, pero su utilización en la frontera se sumó a su insuficiente número de miembros.

La atención errónea de los delitos propios de cada época más los derivados de la evolución natural de la delincuencia dieron como consecuencia el problema de seguridad presente en el sexenio de Peña Nieto y que derivó en una estrategia fallida en su totalidad (Gómez, 2019):

“La promesa del candidato Enrique Peña Nieto de fortalecer a la Gendarmería Nacional como nueva corporación policial con una base de 40,000 agentes quedó en el olvido. Por el contrario, fueron aumentando las bases militares, el número de soldados se triplicó y los agentes de la Gendarmería nunca superó los 5,000. El poder legislativo aprobó la Ley de Seguridad Interior del 2017, cuyas normas avalan el uso de las fuerzas

armadas para combatir la delincuencia. El presidente Peña Nieto reforzó y exaltó las exitosas operaciones policiacas de las fuerzas armadas y en sus últimos actos de gobierno dejó claro que, durante su sexenio, hacer frente al reto de seguridad pública habría sido impensable sin la participación de las Fuerzas Armadas, el Ejército y la Marina. Además, agregó que “Ante la debilidad de las policías locales, haber procedido de otra forma habría significado abandonar a su suerte a la población afectada”, esto durante un discurso pronunciado el 18 de noviembre del 2018” (p. 67)

3.3.3 Reformas policiacas durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2020): La Guardia Nacional

Como se observó en esta investigación en el periodo independiente la Guardia Nacional en el ordenamiento jurídico mexicano previo al contexto de su “creación” en el 2019, estuvo presente en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, en la Constitución Federal de 1857 y en la Constitución de 1917.

El Presidente Andrés Manuel López Obrador, como candidato durante su campaña rumbo a la silla presidencial, tuvo una propuesta contundente respecto al tema de seguridad que ha sido prioritario, dado el constante agravamiento de la violencia en México. Uno de los pilares de sus promesas y estrategias en materia de seguridad era el retirar a los militares de las calles en varios estados de la República, dado que desde sexenios anteriores se les había asignado tareas y funciones de orden público, es decir, policiales.

La presencia militar en México no es algo nuevo. Históricamente, durante la II Guerra Mundial, el presidente Manuel Ávila Camacho redistribuyó las funciones del ejército mexicano en 1942, quedando una parte conformada por los soldados de línea a cargo de sus funciones propias, es decir, aquellas que se relacionan

con la defensa de la integridad y seguridad territorial; el otro grupo estaba a cargo de mantener el orden público, identificándolas como guardias regionales. Las guardias regionales siguieron formando parte del ejército y estaban conformadas por elementos de caballería e infantería, desplegándose por todo el país.

En el año 2000 por primera vez en México llega un nuevo partido al poder al convertirse Vicente Fox en Presidente por el Partido Acción Nacional. En el 2005 y a pesar de la alternancia en el poder la presencia militar continuó con el Presidente Vicente Fox- (Oliva, 2019).

El 14 de noviembre del 2019, una vez electo como presidente, Andrés Manuel López Obrador, abandonó la promesa de sacar a los militares de las calles del país (tema que estaba a punto de ser formalizado por el fallo de la Suprema Corte de Justicia el 15 de noviembre al declarar inconstitucional La Ley de Seguridad Interior del 2017). El presidente electo presentó su Plan Nacional de Paz y Seguridad. Dicho plan daba marcha atrás a la promesa de eliminar a las fuerzas armadas de la lucha contra la delincuencia y de las tareas de orden público, es decir, “sacar a los militares de las calles”. Es evidente que después de un par de reuniones con los titulares de la Secretaría de la Defensa y de la Marina, el nuevo presidente comprendió que dicha promesa era inviable no sólo ante los récords y modernos tipos de violencia en que se encontraba el país sino ante el déficit cuantitativo y cualitativo de las fuerzas policiacas.

La propuesta del nuevo presidente para enfrentar la inseguridad del país fue una reforma Constitucional que creara el marco jurídico para la formación de la Guardia Nacional cuyo cuerpo estaría integrado por Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional. El Jefe máximo es el Presidente López Obrador. La Ley de la Guardia Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019 la define de la siguiente como “...una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.” (Ley de la Guardia Nacional, 2019, art. 4).

Desde el punto de vista teórico, la Guardia Nacional obedece a un modelo de centralización, al ser una policía nacional de jurisdicción federal. Inspirada en el modelo francés y en el chileno, corporaciones altamente centralizadas, la ley define los objetivos de la Guardia Nacional, ahí donde señala que “el objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.” (Ley de la Guardia Nacional, 2019, art.6).

Es importante destacar que con algunos ajustes el Senado aprobó por unanimidad la propuesta de reforma constitucional, la cual fue aprobada por todos los Congresos locales.

Junto con la ley de la Guardia Nacional se reformó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se aprobó la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

La Ley de la Guardia Nacional establece que:

El Ejecutivo Federal designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de Seguridad, Defensa Nacional y de Marina. (Ley de la Guardia Nacional, 2019, art.2 transitorio).

Uno de los elementos de debate fue la aprobación del Art. 5to transitorio que declara “Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.” (Ley de la Guardia Nacional, 2019, art. 5 transitorio).

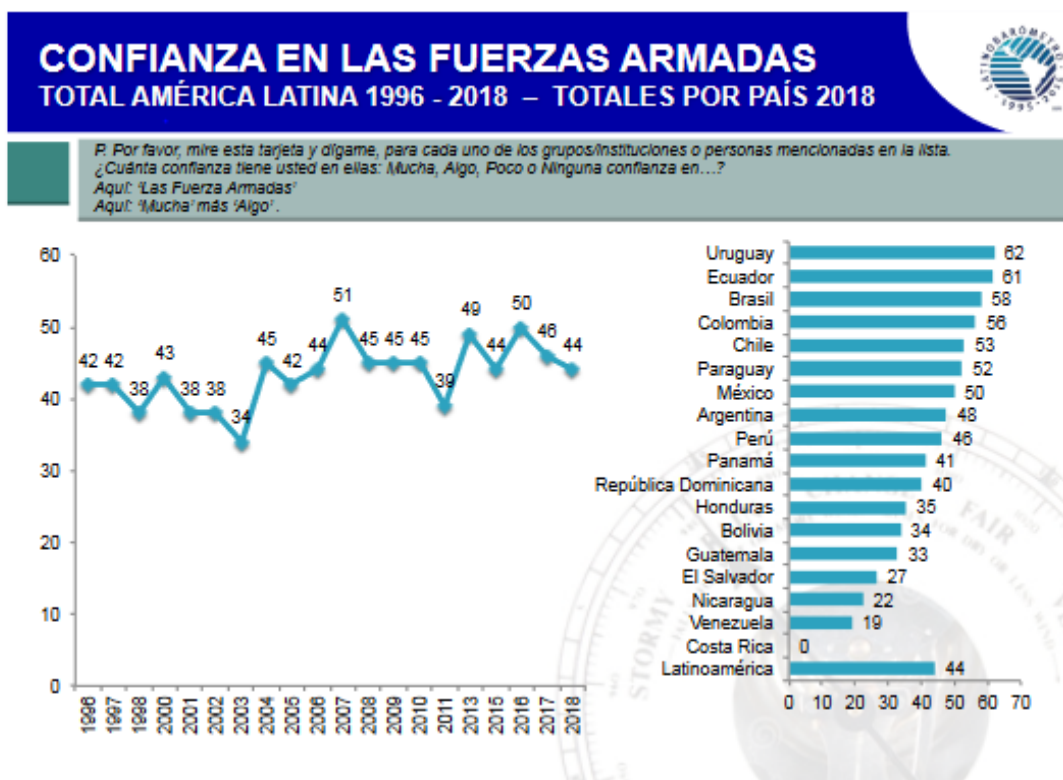
Capítulo IV

Diagnóstico de la situación de las policías en el contexto latinoamericano

4.1 Confianza en las Fuerzas Armadas.

En el contexto latinoamericano seguimos encontrando que países como México, tienen un nivel mayor de confianza en las FFAA que en la policía. Esto explica una de las variables de preferencia de los gobernantes en confiar la seguridad a los cuerpos castrenses. Encontramos un alza en 2007 con 51% y 2016 con 50% en la confianza en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la desconfianza en las instituciones muestra una disminución de 14 puntos porcentuales desde el año 2016 donde alcanzaba 50% a 44% en 2018. Por país, la menor confianza en las Fuerzas Armadas se registra en Venezuela con el 19%, seguido de Nicaragua con 22% y el Salvador con 27%. El país que más confía en las Fuerzas Armadas es Uruguay con 62%, seguido de Ecuador con 61% y Brasil con 58%. Chile reporta un 53% y México un 50%.

Gráfica #1

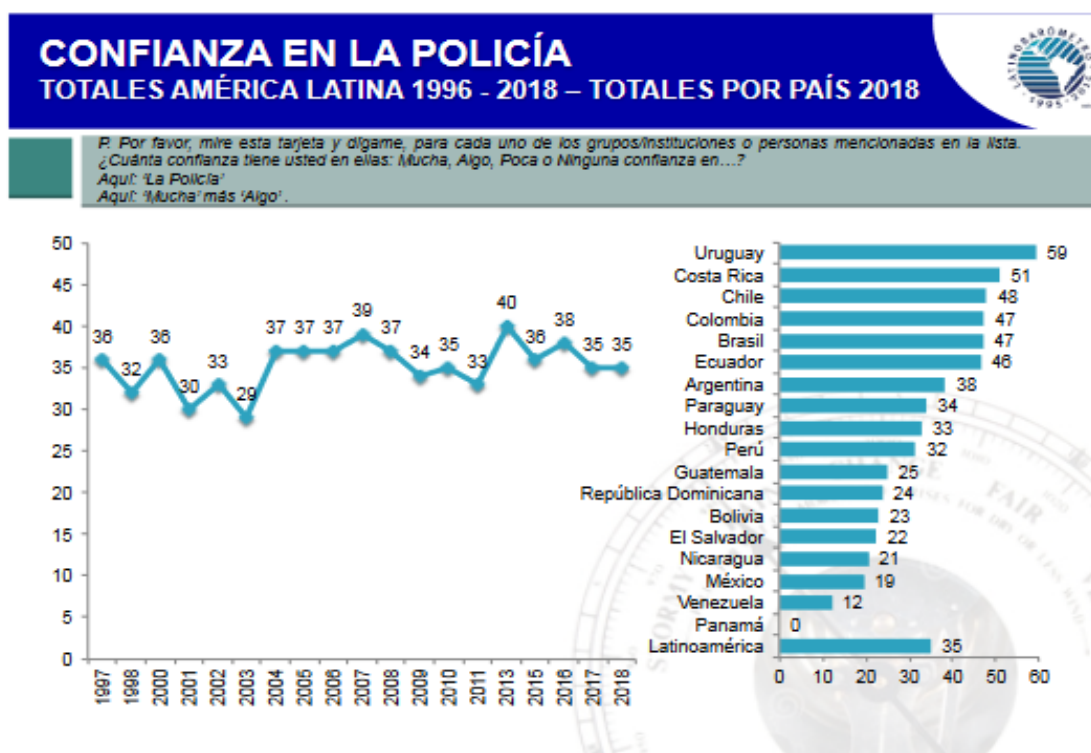


Fuente: Latinobarómetro 2018

4.2 Confianza en la policía

Al contrastar con la Gráfica #1, observamos en la Gráfica #2 que los niveles de confianza totales en América Latina de las Fuerzas Armadas son más altos, en comparación con los niveles de confianza totales para América Latina que tiene la policía. En el caso de los países que tienen menos confianza en la policía se encuentra México con 18%, le anteceden Panamá con 0% y Venezuela con 12%. Por el contrario, el caso de Chile se encuentra entre los países que tienen más confianza en la policía, siendo éste el tercer lugar con 48% por debajo de Uruguay con 59% y Costa Rica con 51%.

Gráfica #2



Fuente: Latinobarómetro 2018

4.3 Confianza en las instituciones por país

Respecto a la Gráfica #3 sobre los niveles de confianza en las instituciones, Uruguay se coloca como el poseedor del más alto porcentaje de confianza: Fuerzas Armadas con 62% y policía con un 59%.

Los demás países con altos índices de confianza en sus Fuerzas Armadas son: Ecuador con 61%, Brasil con 58%, Colombia con 56% y Chile con 53%. México cuenta con un 50%. Los países con bajos índices de confianza en sus Fuerzas

Armadas son: Bolivia con 23%, El Salvador con 22%, Nicaragua con 21% y Venezuela con 19%.

Los demás países con altos índices de confianza en la policía son: Costa Rica con 51%, Chile con 48%, Brasil y Colombia con 47%. Los países con bajos índices de confianza en su policía son: El Salvador con 22%, Nicaragua con 21%, México con 19% y Venezuela con 12%.

Venezuela es el país que muestra niveles de confianza más bajos, tanto para sus Fuerzas Armadas como para su policía.

Chile y México muestran niveles más altos de confianza respecto a sus Fuerzas Armadas, aunque en el caso de Chile, la diferencia entre el nivel de confianza en sus Fuerzas Armadas y el respectivo a su policía, es de 5 puntos porcentuales, mientras que en el caso de México es de 31 puntos porcentuales.

Gráfica #3

CONFIANZA EN INSTITUCIONES POR PAÍS 2018



*P. Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?
Aquí: 'Mucha confianza' más 'Algo de confianza'.*

	CONFIANZA EN LA IGLESIA	CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS	CONFIANZA EN LA POLICÍA	CONFIANZA EN LA INSTITUCIÓN ELECTORAL	CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL	CONFIANZA EN EL GOBIERNO	CONFIANZA EN EL CONGRESO PARLAMENTO	CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Argentina	52	48	38	22	24	22	26	14
Bolivia	54	34	23	25	23	33	28	12
Brasil	73	58	47	26	33	7	12	6
Chile	27	53	48	29	26	36	17	14
Colombia	69	56	47	48	23	22	20	16
Costa Rica	65	--	51	55	49	33	27	17
Ecuador	62	61	46	25	23	25	25	18
El Salvador	52	27	22	12	14	10	10	6
Guatemala	71	33	25	24	22	15	17	11
Honduras	76	35	33	18	25	26	21	13
México	57	50	19	32	23	16	22	11
Nicaragua	69	22	21	14	15	20	15	10
Panamá	78	41	--	25	21	16	26	11
Paraguay	62	52	34	26	24	26	25	21
Perú	60	46	32	33	16	13	8	7
R. Dominicana	68	40	24	30	21	22	20	14
Uruguay	38	62	59	47	39	39	33	21
Venezuela	74	19	12	18	18	17	20	14
Latinoamérica	63	44	35	28	24	22	21	13

Fuente: Latinobarómetro 2018

4.4 Tipo de violencia más dañina y más frecuente

En el Gráfico #4 observamos que en el contexto regional en general existe un aumento de la percepción de los diferentes tipos de violencia. En especial, resalta la violencia intrafamiliar hacia las mujeres (64%), la violencia hacia los niños (63%) y el acoso escolar que es el que más aumenta de 37% en 2016 a 49% en 2018, asimismo la violencia de estado aumenta de 36% a 42% y la violencia verbal de 36% a 39% en el mismo período. No se observa disminución de la percepción de violencia. Todos los tipos de violencias “más frecuentes” aumentan al igual que las violencias “más dañinas” (Latino barómetro, 2019). Dado el tipo de violencia que aqueja de mayor manera a la sociedad podemos establecer la importancia de la relación con la policía, al ser ésta la responsable de atender los delitos del fuero común.

Gráfica #4



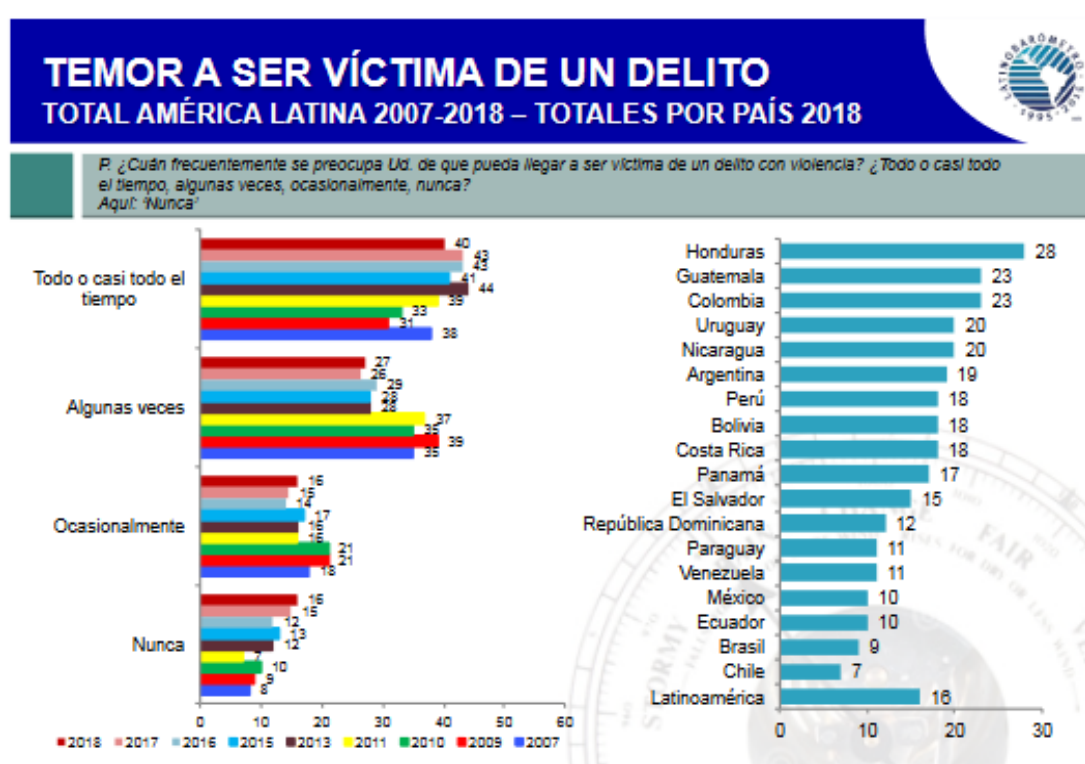
Fuente: Latinobarómetro 2018

4.5 Temor a ser víctima de un delito

El Gráfico #5 nos muestra que en el 2018 el país con menor número de personas que no tienen temor a ser víctimas de un delito es Chile con el 7%, y respecto a

nuestro otro caso de estudio, México presenta el 10%. Estos resultados son exactamente inversos al número de delitos y homicidios de cada país. Honduras es uno de los países del mundo con las más altas tasas de homicidios del mundo con 42 y Chile tiene 3.6 por cada 100 mil habitantes. “Estos datos muestran que la percepción de un fenómeno no está para nada relacionado con la ocurrencia del fenómeno, sino con la posición relativa de la persona respecto de él en su entorno, el punto de partida y la velocidad de evolución de éste.” (Latinobarómetro, 2019)

Gráfica #5



Fuente: Latinobarómetro 2018

4.6 La corrupción como el problema más importante del país

A través del Gráfico #6 se muestra que mientras que aún cuando la corrupción se establece como el problema más importante del país, a nivel regional es el cuarto problema en importancia con un 9%, lugar que ocupa junto con la situación política en la mención espontánea directa. En el resumen de los problemas se ubica en tercer lugar, junto con la situación política (9%) después de los problemas económicos (35%) y de la delincuencia (19%). Al mirar la corrupción

como problema principal del país por país, vemos los cuatro países que están en primer lugar, Colombia con 20%, Perú 19%, Brasil 16% y México con 14%. Los países donde la corrupción no existe con significancia estadística son Uruguay y Venezuela (1%) y Nicaragua (2%). La corrupción está en primer y segundo lugar de importancia como principal problemática en un bloque de 7 países: Colombia, Perú, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Bolivia.

Gráfica #6



Fuente: Latinobarómetro 2018

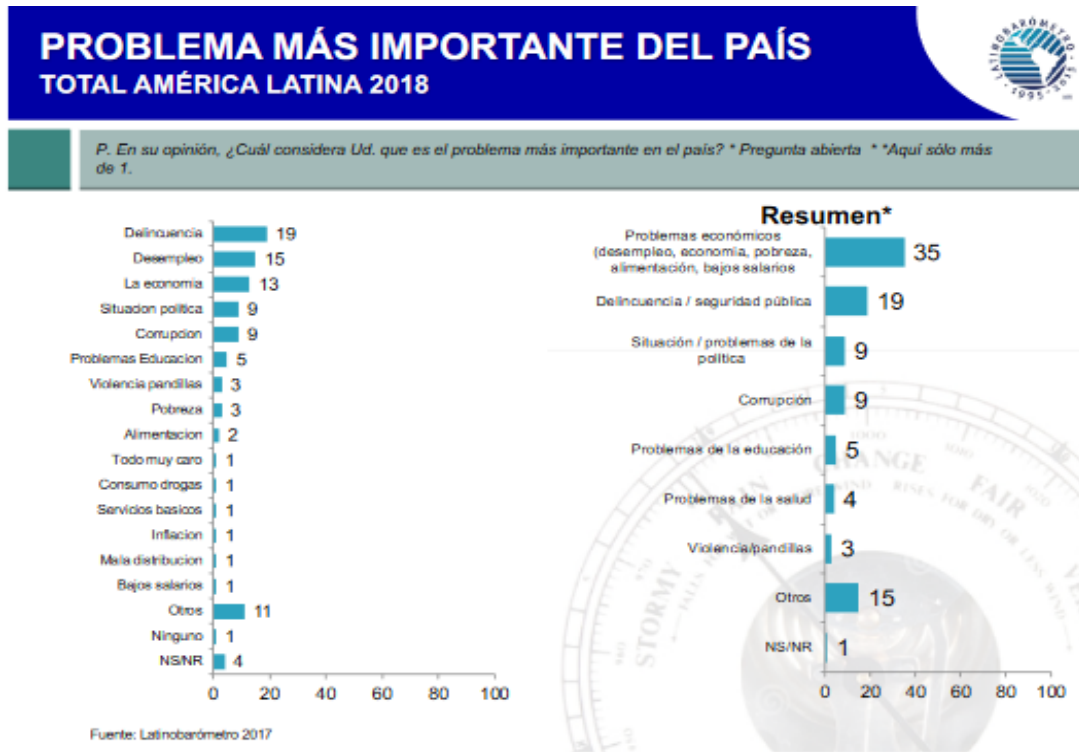
4.7 Problema más importante del país

El Gráfico #7 nos ayuda a tener un mayor espectro de análisis, ya que tanto cuando la pregunta explícita a la corrupción como problema (Gráfico #6), como cuando se pregunta sobre el principal problema del país, se ubica en el cuarto sitio.

El principal problema país en Latinoamérica es detectado como la delincuencia con el 19%, seguido por desempleo 15%, economía con 13% y situación

política/corrupción con 9%.

Gráfica #7

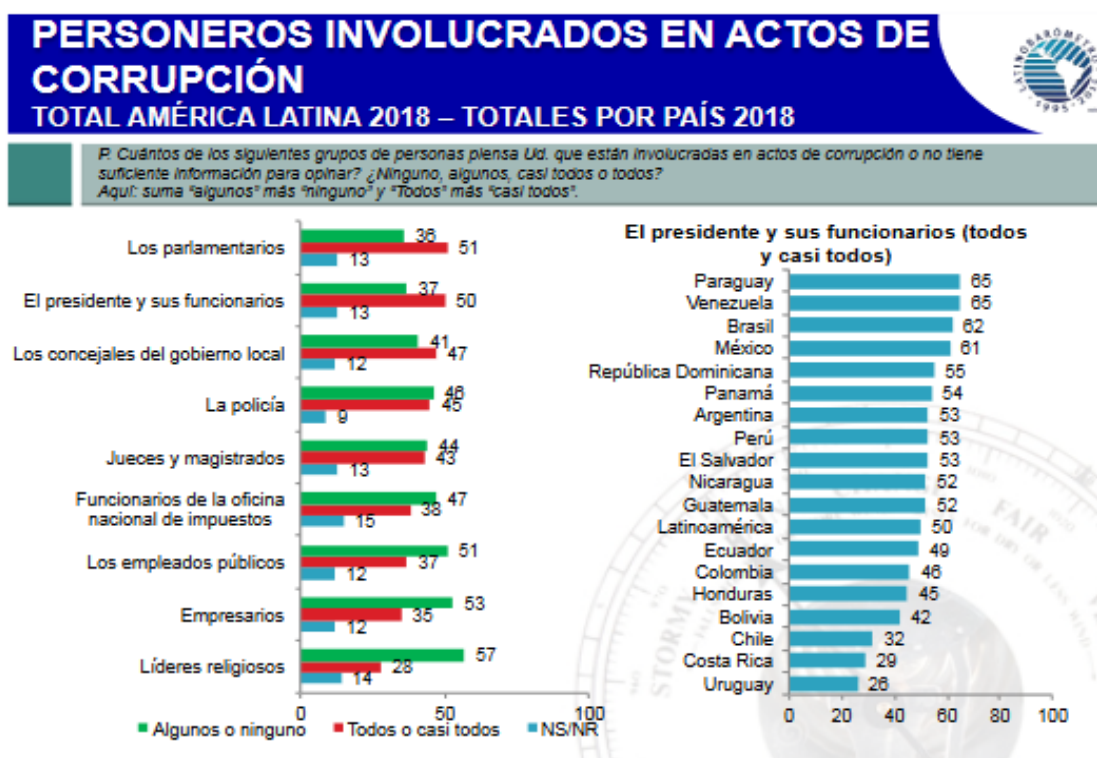


Fuente: Latinobarómetro 2018

4.8 Personeros involucrados en actos de corrupción

Podemos observar a través de la Gráfica #8 que el poder político está identificado con los actores más involucrados en casos de corrupción. Encontramos en los primeros lugares a Congresistas o parlamentarios con 51%, presidente y sus funcionarios con 50%, concejales y gobierno local con 47%. La policía muestra un 45% en “todos o casi todos” y un 46% en “algunos o ninguno”. Entre los menos involucrados no se incluye el rubro de las FFAA que podemos analizar en los primeros gráficos. En la medición país, México con 61% se encuentra en el tercer lugar en donde una mayor proporción considera que el Presidente y sus funcionarios (todos y casi todos) están involucrados en actos de corrupción, por encima de este país están Paraguay y Venezuela con 65%. Chile con 32%, se encuentra en antepenúltimo puesto.

Gráfica #8



Fuente: Latinobarómetro 2018

4.9 Personeros involucrados en actos de corrupción: Todos

En la evaluación de la Gráfica #9 sobre actores involucrados en actos de corrupción (todos) en el caso de Chile, el 35% considera a los miembros de la policía, mientras que en México el número asciende al 60% y junto a Paraguay tiene el porcentaje más alto. En el caso mexicano, la policía es la institución que en segundo lugar se relaciona con actores corruptos y sólo es superada por un punto porcentual por el Presidente y sus funcionarios con 1%.

Gráfica #9

PERSONEROS INVOLUCRADOS EN ACTOS DE CORRUPCIÓN: TODOS TOTALES POR PAÍS 2018



P. Cuántos de los siguientes grupos de personas piensa Ud. que están involucrados en actos de corrupción o no tiene suficiente información para opinar? ¿Ninguno, algunos, casi todos o todos?
Aqui: Suma alternativa "casi todos" y "todos".

	EL PRESIDENTE Y SUS FUNCIONARIOS	LOS PARLAMENTARIOS	EMPLEADOS PÚBLICOS	CONCEJALES	LA POLICÍA	FUNCIONARIA NACIONAL DE IMPUESTOS	JUECES Y MAGISTRADOS	LÍDERES RELIGIOSOS	EMPRESARIOS
Argentina	53	46	26	38	41	30	43	27	40
Bolivia	42	41	35	43	50	34	44	21	25
Brasil	62	59	27	56	27	29	28	22	39
Colombia	46	51	41	46	39	36	42	29	30
Costa Rica	29	33	24	31	28	22	23	22	22
Chile	32	44	32	41	35	33	36	45	38
Ecuador	49	58	54	59	54	55	59	49	56
El Salvador	53	54	37	45	41	37	42	27	35
Guatemala	52	54	38	48	43	37	35	20	31
Honduras	45	44	30	36	41	33	34	21	29
México	61	59	47	58	60	40	42	31	35
Nicaragua	52	53	41	51	53	45	50	20	29
Panamá	54	50	34	45	37	35	40	23	32
Paraguay	65	68	54	62	60	50	62	25	51
Perú	53	62	42	59	46	41	50	28	33
Uruguay	26	25	19	22	23	16	21	31	23
Venezuela	65	64	46	63	72	59	56	23	39
R.Dominicana	55	55	34	49	58	48	52	32	39
Latinoamérica	50	51	37	47	45	38	43	28	35

Fuente: Latinobarómetro 2018

Capítulo V

5. Análisis de las perspectivas de reforma

5.1 Marco Metodológico para la medición de las perspectivas de los diferentes actores sobre los factores determinantes de la reforma policial en los casos de Chile y México.

En la presente investigación se retoma la metodología aplicada por Chingüindo en su investigación “Los retos de la Reforma Policial y la Capacitación en el marco del Estado de Derecho y la Democracia en México” (2009).

Se realizó un estudio de casos, cuyos insumos se recopilaron de forma cualitativa por medio de una metodología deductiva.

El método de recopilación fue la entrevista sobre las reformas al modelo policial y su enfoque en los años seleccionados. El instrumento utilizado en la entrevista fue el cuestionario semiestructurado, a una muestra no probabilística selectiva (actores con acceso a información privilegiada de los ámbitos institucional y técnico/académico).

Por actores institucionales se entenderá todos aquellos que han sido parte de los altos mandos de Carabineros (Generales y Coroneles) y altos mandos de Guardia Nacional de México (Generales y Coroneles).

Por actores técnicos/académicos se entenderá a todos aquellos que se han especializado en investigaciones o trabajos sobre los proyectos de reforma a Carabineros de Chile y a la Guardia Nacional en México.

Con los datos obtenidos se propone conocer los factores determinantes bajo los cuales se comprenden las reformas al modelo policial mexicano y chileno.

La entrevista tendrá por objeto conocer la percepción, opinión, expectativa y

valoración sobre los factores determinantes de la reforma de aquellos actores que están involucrados con el modelo policial y el actual proceso de reforma.

Por medio de los factores determinantes de la reforma y de los modelos policíacos enmarcados en el cuestionario abierto semiestructurado, se obtendrán los elementos a fin de evaluar los indicadores democráticos de las reformas de los casos de la investigación.

La selección de los entrevistados se realizó de acuerdo con Sandoval (2002) citado por Chingüindo (2009), quien señala los criterios de pertinencia y adecuación para la investigación cualitativa.

“La pertinencia tiene que ver con la identificación de los participantes que pueden aportar la mayor y mejor información a la investigación, de acuerdo con los requerimientos teóricos de esta última. La adecuación significa contar con datos suficientes disponibles para desarrollar una completa y rica descripción del fenómeno” (Chingüindo, 2009, p89).

5.2 La reforma de Carabineros de Chile

Pregunta #1

¿La reforma a Carabineros de Chile durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera cuenta con objetivos claros y con un plan de acción coordinado?

De acuerdo con los criterios seleccionados de Bayley (2001) como elementos básicos que toda reforma policial democrática debe contener, los resultados de la entrevista con cuestionario semiestructurado aplicado a miembros de Carabineros de Chile, buscan determinar si en realidad se percibe que se aplicó una reforma policial democrática o no fue así.

Uno de estos elementos se refiere a la implementación de programas de reforma con objetivos y acciones claramente articulados.

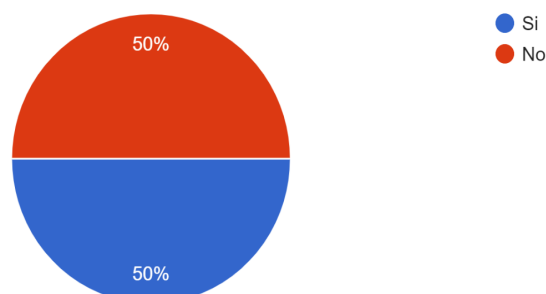
Tal como lo muestra la **Gráfica #10**, el 50% de los entrevistados consideró que durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera la reforma a Carabineros de Chile sí contó con objetivos claros y con un plan de acción. Entre los argumentos que sustentaron esta respuesta se encuentra que en realidad desde el pasado ya se contaba con claridad en los objetivos y planes de acción de la institución. Además, afirman que luego de una intensa discusión política sobre refundar o reformar, el presidente Piñera optó por moderar el discurso y hacer una reforma modernizadora.

El otro 50% consideró que no contó con objetivos claros y con un plan de acción coordinado porque de hecho, nunca hubo una reforma profunda a la institución, solamente cambios superficiales.

Gráfica #10

¿La reforma a Carabineros de Chile durante el gobierno del presidente Piñera cuenta con objetivos claros y con un plan de acción coordinado?

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

Respecto a la primera pregunta ¿La reforma a Carabineros de Chile durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera cuenta con objetivos claros y con un plan de acción coordinado? El 80% de los altos mandos entrevistados coincidieron afirmativamente: para ellos la institución siempre ha tenido claridad y coordinación entre sus objetivos y planes de acción. De hecho, mencionaron que desde las reformas de 1996 y luego con la reforma del año 2000, se integra la tecnología a través de la creación de plataformas que orientan y coordinan el quehacer de los miembros de la organización. Al ser softwares de producción de la propia institución cuentan con los elementos reales y necesarios para mejorar los planes de acción.

Dada la repetición de la importancia de estas nuevas plataformas para eficientizar las funciones de Carabineros se les preguntó cuáles eran y, en todos los casos hicieron referencia al Sistema de Análisis Integrado Territorial y al Sistema Táctico de Operación Policial.

El Sistema de Análisis Integrado Territorial (SITE) es una plataforma de uso exclusivo de la institución que cuenta con georreferenciación, análisis de datos e información de inteligencia. Incluso, dicha plataforma proporciona los datos

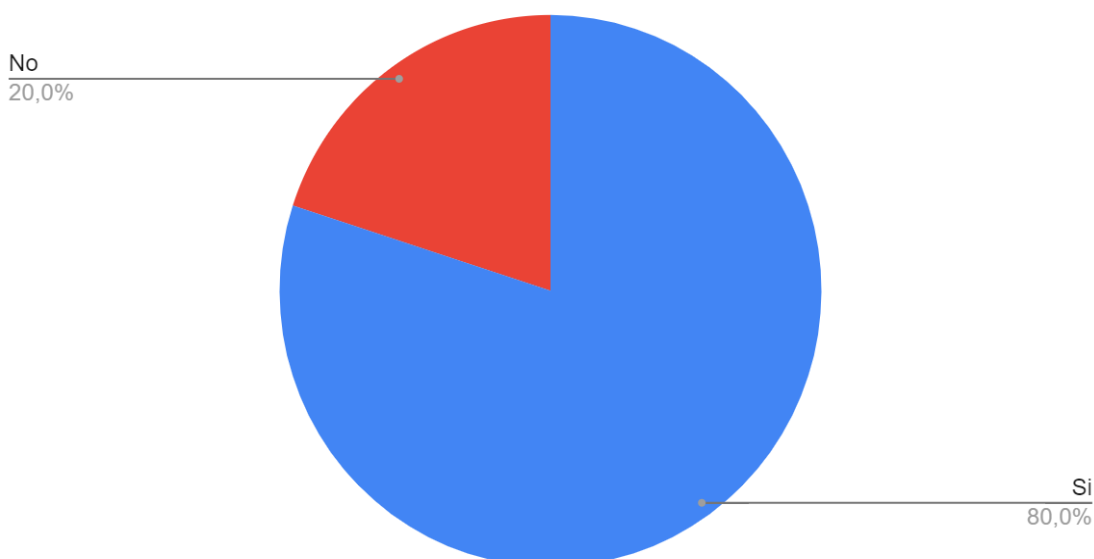
cuantitativos y cualitativos para proteger las zonas que se les solicite.

El Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) se utiliza como un instrumento preventivo que refuerza y optimiza la coordinación de los carabineros. Esta herramienta está disponible también para la comunidad, la cual puede consultar los datos de incidencia del delito de sus zonas.

El 20% de los entrevistados mencionó que la reforma a Carabineros de Chile durante el gobierno de Sebastián Piñera no contó con objetivos claros y con un plan de acción coordinado.

Gráfica #10.1

Recuento de ¿La reforma a Carabineros de Chile durante el gobierno del presidente Piñera cuenta con objetivos claros y...



Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

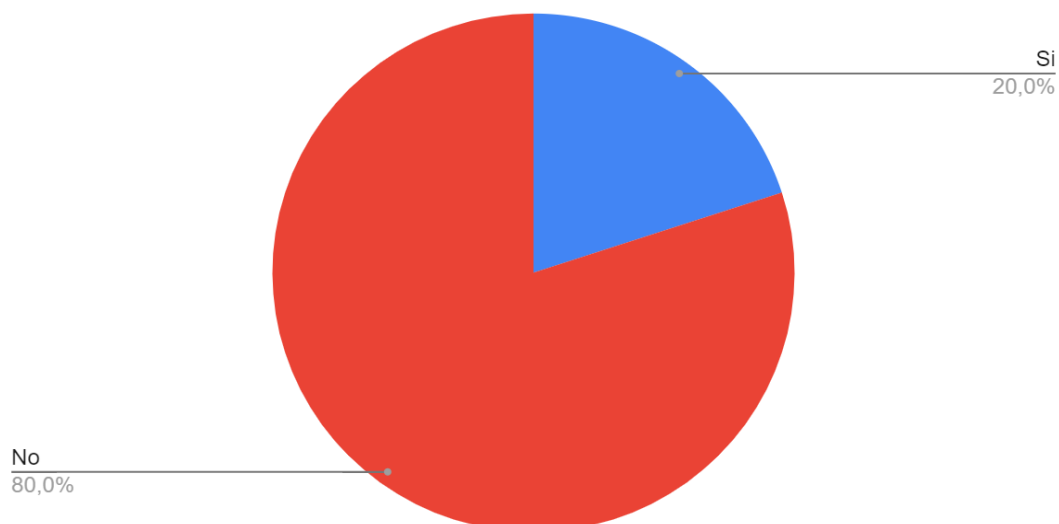
La **Gráfica #10.2** arroja que el 80% de los técnicos/académicos entrevistados consideraron que la reforma a Carabineros de Chile durante el gobierno del presidente Piñera no contó con objetivos claros y con un plan de acción coordinado. De acuerdo a lo expresado por los entrevistados no existió una reforma o aquellos que consideraron que sí, argumentaron que se trató de una reforma cosmética que buscaba aminorar la desconfianza de la sociedad.

El otro 20% de los técnicos/académicos entrevistados consideró que la reforma a

la institución durante el gobierno del presidente Piñera sí contó con objetivos claros y un plan de acción coordinado.

Gráfica #10.2

Recuento de ¿La reforma a Carabineros de Chile durante el gobierno del presidente Piñera cuenta con objetivos claros y...



Fuente: elaboración propia

Pregunta #2

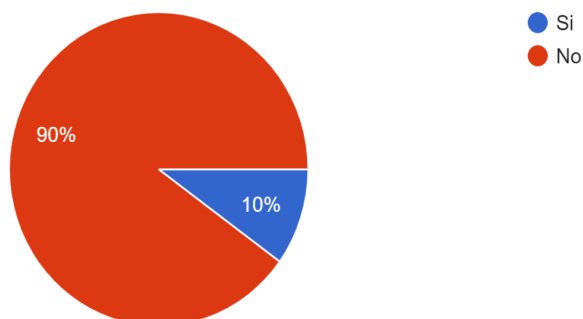
¿Los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución?

La **Gráfica #11** arroja que el 90% de los entrevistados consideró que los recursos materiales no son suficientes para generar un cambio dentro de la institución, mientras que el otro 10% de los entrevistados consideró que estos recursos materiales sí lo son. La respuesta anterior se alinea a lo expuesto por Walker (2014) y Bayley (2001) quienes sostienen que los recursos materiales siempre serán insuficientes para generar un cambio radical en las policías. La gestión es un factor transformacional clave. Referente a la suficiencia de los recursos materiales, los entrevistados respondieron que los recursos económicos y materiales con que se cuentan no son suficientes para una reforma y que se deben de generar especialmente recursos tecnológicos, humanos y logísticos.

Gráfica #11

¿Los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución?

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

Respecto a si los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución, el 100% de los entrevistados estuvo de acuerdo en que no hay suficientes recursos materiales para generar un cambio dentro de la

institución. Los comentarios relacionados a esta pregunta se centran en un déficit de contingente. También se mencionó la falta de una base de datos unificada entre las principales instituciones relacionadas con la seguridad del país, como un recurso fundamental para optimizar el funcionamiento de la institución.

Gráfica #11.1

Recuento de ¿Los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución?



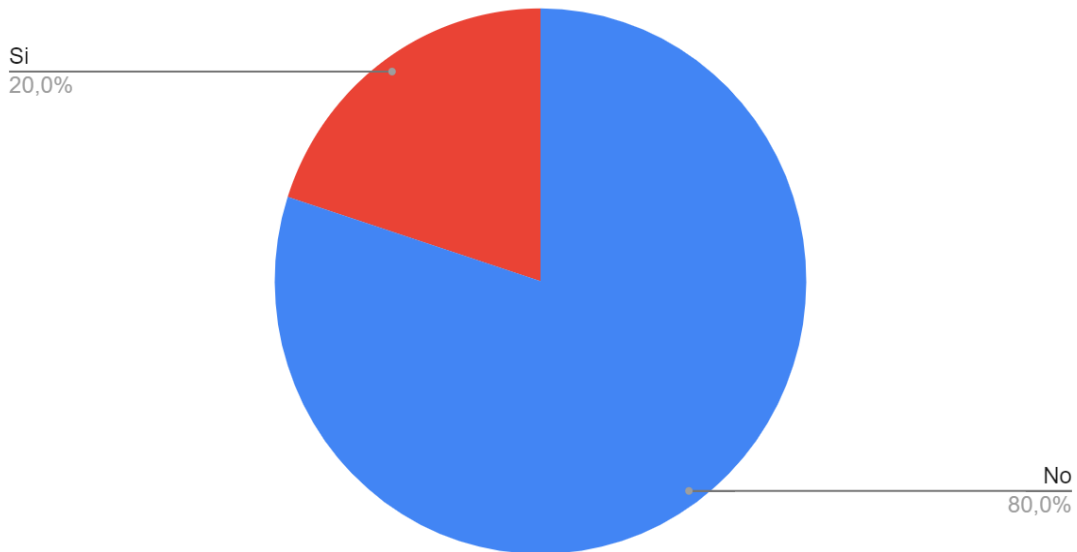
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

Según la **Gráfica #11.2**, el 80% de los técnicos/académicos entrevistados considera que los recursos materiales no son suficientes para generar un cambio dentro de la institución, mientras que el 20% restante, considera que los recursos materiales sí son suficientes para generar un cambio dentro de la institución pero éstos deben de ser administrados correctamente y acompañarse de una estrategia de concientización a los miembros sobre la importancia de la reforma misma.

Gráfica #11.2

Recuento de ¿Los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución?



Fuente: elaboración propia

Pregunta #3

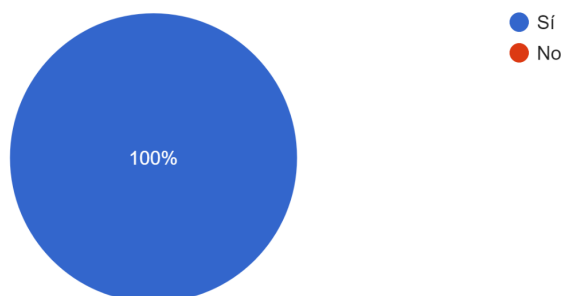
¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio?

La **Gráfica #12** muestra que el 100% de los entrevistados considera que la institución sí debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio.

Gráfica #12

¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio?

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

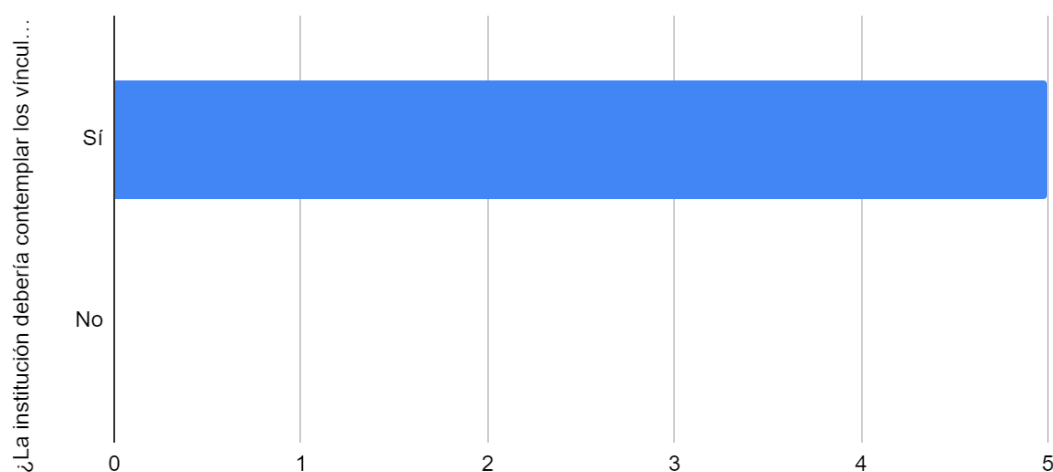
La respuesta a la pregunta sobre si la reforma debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio, fue afirmativa en todos los casos (100%). Para los miembros de los altos mandos de Carabineros la relación con la ciudadanía debe de seguir estando en el centro de las prioridades.

La proximidad con la ciudadanía es un aspecto central dentro de un modelo democrático de policía profesional (Bayley y Dammert, 2006), lo que nos remite al Plan Cuadrante (2006) y la puesta en marcha del Modelo de Integración Comunidad-Carabineros (2012) que tiene por objetivo vincular al carabiniere con la sociedad y así, dar respuesta a los problemas de seguridad de la ciudadanía.

Una de las acotaciones hechas por uno de los entrevistados fue que justamente esa es la esencia que diferencia a una policía de las FFAA: “no tener la lógica de amigo/enemigo”, por lo que perder de vista este punto en una reforma no solamente haría perder su carácter policial a la institución, sino que le costaría en términos de aprobación y confianza ciudadana.

Gráfica #12.1

Recuento de ¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización h...



Recuento de ¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para...

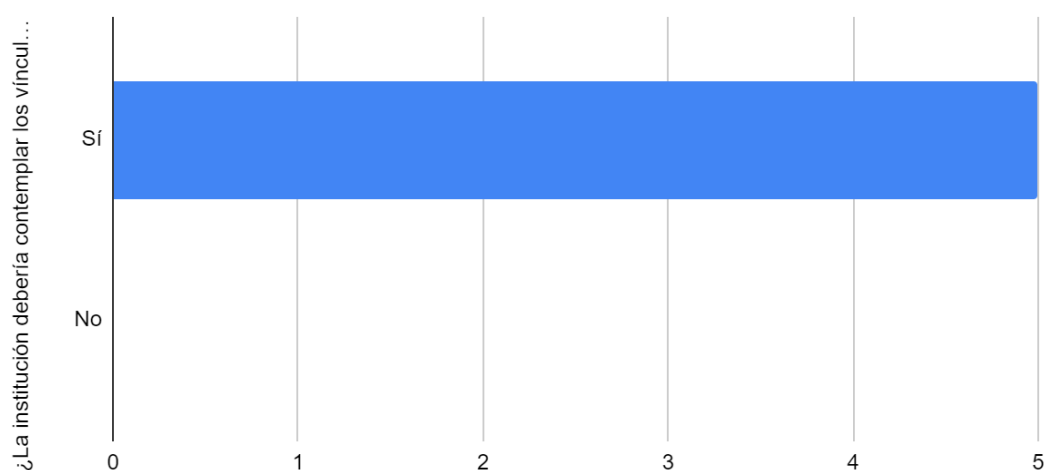
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

La **Gráfica #12.2** muestra que el 100% de los técnicos/académicos entrevistados considera que la institución sí debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio.

Gráfica #12.2

Recuento de ¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización h...



Recuento de ¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para...

Fuente: elaboración propia

Pregunta #4

¿Debería ser considerado en la reforma el interés personal de los individuos para incentivar la participación?

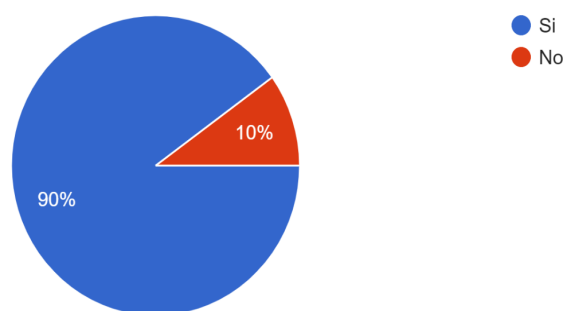
La **Gráfica #13** muestra que el 90% de los entrevistados respondió que sí se debería considerar en la reforma el interés personal de los individuos para incentivar la participación, mientras que el 10% restante respondió que no se debería considerar el interés personal de los individuos en la reforma. Tanto los técnicos/académicos como los altos mandos de Carabineros de Chile, tienen claridad en que si no se toman en cuenta los requerimientos de los Carabineros no podrá existir compromiso por la reforma. Entre las explicaciones se expresó que debe de ser una reforma “de y con Carabineros”. Lo anterior se alinea con lo

que expresa Bayley (2001) sobre la importancia de involucrar a los miembros de la organización policial en el diseño de una reforma para generar compromiso.

Gráfica #13

¿Debería ser considerada en la reforma el interés personal de los individuos para incentivar la participación?

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

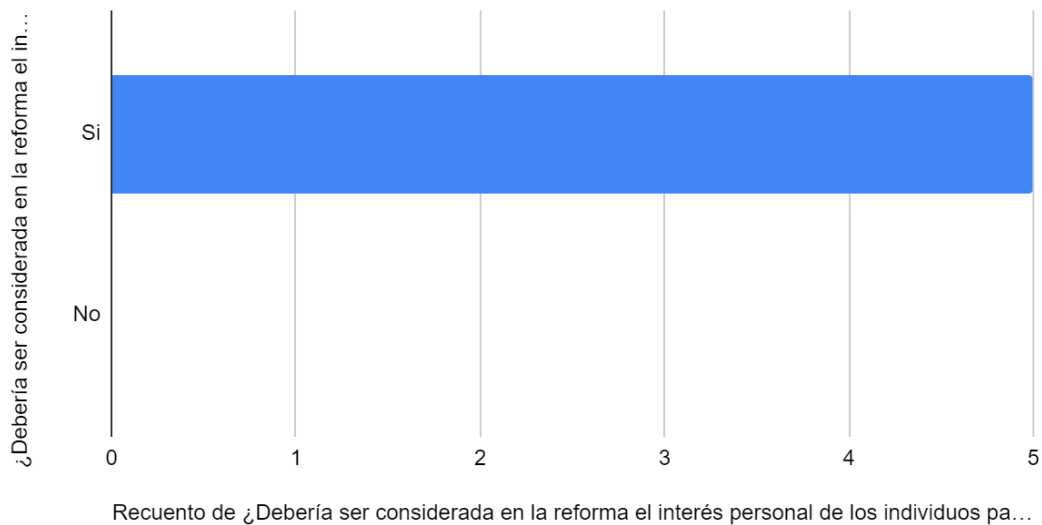
Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

Todos los miembros entrevistados (100%) mencionaron que dentro de la reforma sí se debería de considerar el interés personal de los individuos para incentivar la participación. Los altos mandos consideraron que al ser los responsables de ejecutar las reformas, sus intereses y experiencias deben de estar incluidas para asegurar la eficiencia en el cumplimiento de los cambios a la institución.¹²

¹² Sobre este punto es importante mencionar que aunque no es parte de esta investigación el periodo del gobierno de Gabriel Boric, la totalidad de los entrevistados consideró que su gobierno está abierto al diálogo y entiende la necesidad de involucrarlos, incluso más que el presidente Piñera (a pesar de que tradicionalmente se considera más cercanos a los gobiernos de derecha a la policía y FF.AA.)

Gráfica #13.1

Recuento de ¿Debería ser considerada en la reforma el interés personal de los individuos para incentivar la participación?



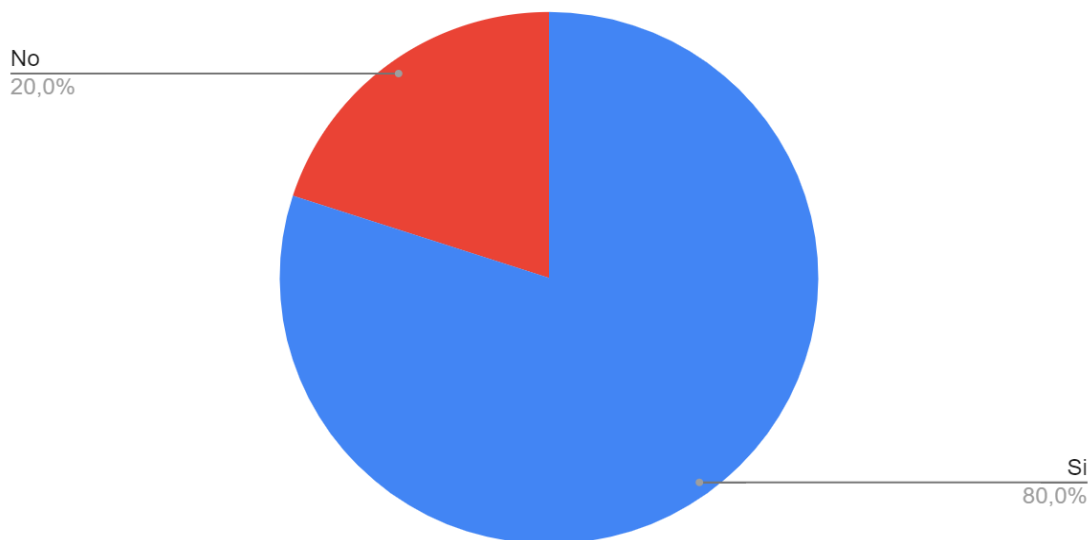
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

La **Gráfica #13.2** arroja que el 80% de los técnicos/académicos mencionaron que dentro de la reforma sí se debería de considerar el interés personal de los individuos para incentivar la participación, mientras que el 20% restante considera que dentro de la reforma no se debería de considerar el interés personal de los individuos para incentivar la participación.

Gráfica #13.2

Recuento de ¿Debería ser considerada en la reforma el interés personal de los individuos para incentivar la participación?



Fuente: elaboración propia

Pregunta #5

¿Existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito?

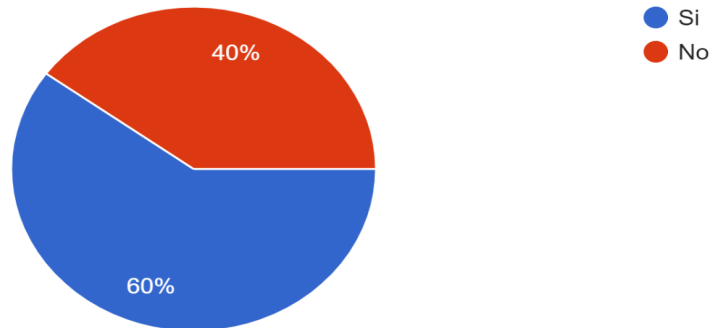
Para Bayley (2001), una correcta evaluación, creación de indicadores de éxito y la supervisión de éstos, son pilares de una reforma democrática. Lo anterior se debe acompañar del cruce de datos con otras entidades que enriquezcan y eficienten los resultados.

La **Gráfica #14** muestra que el 60% de los entrevistados considera que sí existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito, mientras que el 40% restante considera que no existen estos programas de evaluación.

Gráfica #14

¿Existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito?

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

Todos los miembros entrevistados (100%) mencionaron que sí existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito. Se hizo referencia a los indicadores que proporcionan las plataformas de producción institucional; SITE y STOP que están al alcance de la sociedad.

Además, mencionan que a pesar del debilitamiento de la confianza ciudadana que demuestran las últimas mediciones, siguen siendo una de las instituciones más confiables a nivel nacional y la policía mejor evaluada de la región latinoamericana.

Gráfica #14.1

Recuento de ¿Existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito?



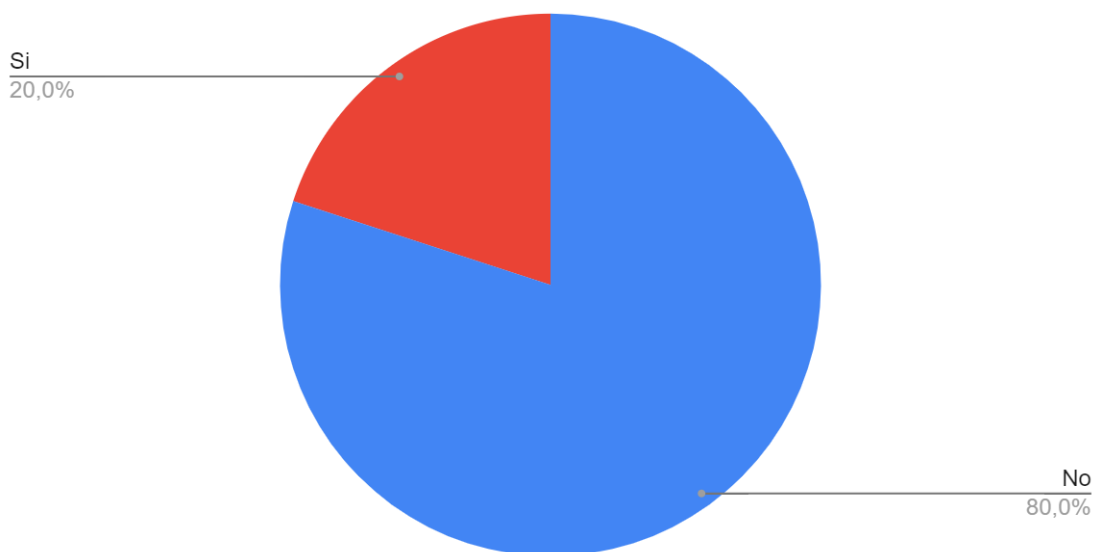
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

Según la **Gráfica #14.2**, el 80% de los técnicos/académicos entrevistados considera que no existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito. El otro 20% de los técnicos/académicos entrevistados considera que sí existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito. Los técnicos/académicos consideran que Carabineros de Chile no cuenta con indicadores óptimos. A pesar de que consideran como buenos algunos indicadores, argumentan que existe un “incentivo perverso” que consiste en medir ciertos aspectos, como el número de detenciones o volumen de denuncias, priorizando cantidad sobre calidad.

Gráfica #14.2

Recuento de ¿Existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito?



Fuente: elaboración propia

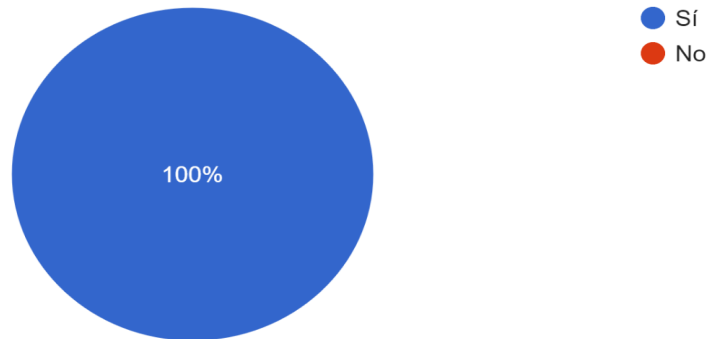
Pregunta #6

¿Los programas de evaluación de resultados necesitan ser reformados?

La **Gráfica #15** muestra que el 100% de los entrevistados considera que los programas de evaluación de resultados sí necesitan ser reformados. Los entrevistados consideraron que los programas de evaluación de resultados deben de ser constantemente modernizados para responder a las demandas de determinados períodos.

Gráfica #15

¿Los programas de evaluación de resultados necesitan ser reformados?
10 respuestas



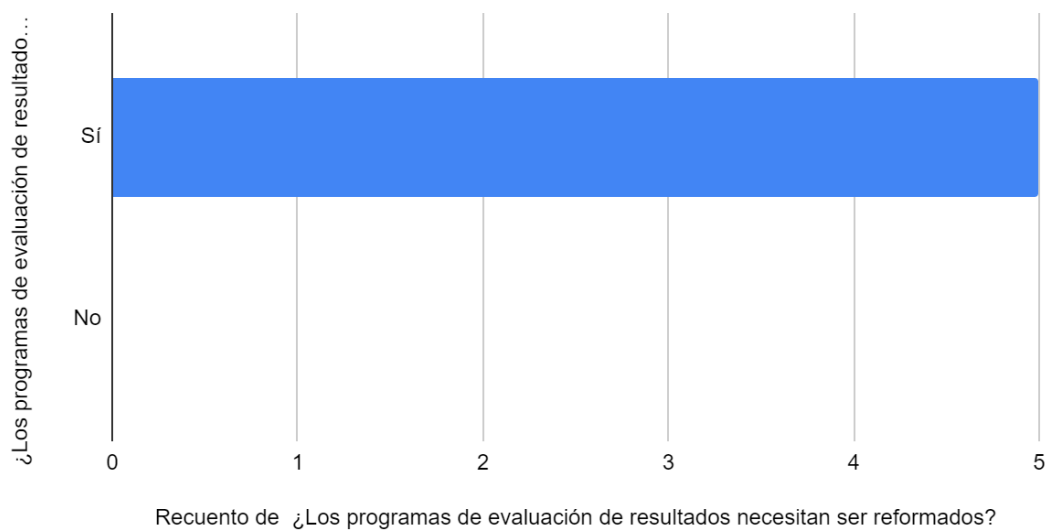
Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

Todos los miembros entrevistados (100%) mencionaron que los programas de evaluación de resultados sí necesitan ser reformados, no porque sean ineficientes sino porque las exigencias sociales y criminales evolucionan.

Gráfica #15.1

Recuento de ¿Los programas de evaluación de resultados necesitan ser reformados?



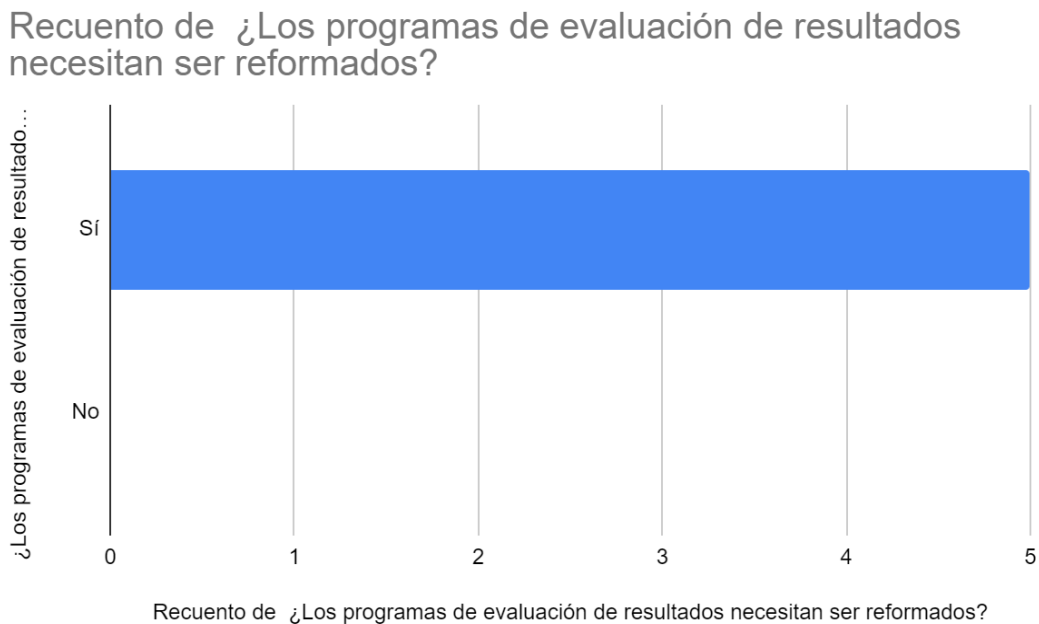
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

Todos los técnicos/académicos entrevistados (100%) mencionaron que los programas de evaluación de resultados sí necesitan ser reformados. La idea de reforma que tienen los miembros de Carabineros respecto a la reforma de los programas de evaluación de resultados apunta a la idea de modernización. Lo anterior lo explicaron pensando en las nuevas formas de criminalidad existentes en Chile. Por ejemplo, mencionaron, el sicariato que ha surgido recientemente y que no era una forma propia de la cultura delictiva chilena.

La perspectiva de los técnicos/académicos parte de que los indicadores actuales son ineficientes, a diferencia de la perspectiva institucional que parte de la idea de que los actuales son óptimos pero deben irse adaptando a los cambios sociales.

Gráfica #15.2



Fuente: elaboración propia

Pregunta #7

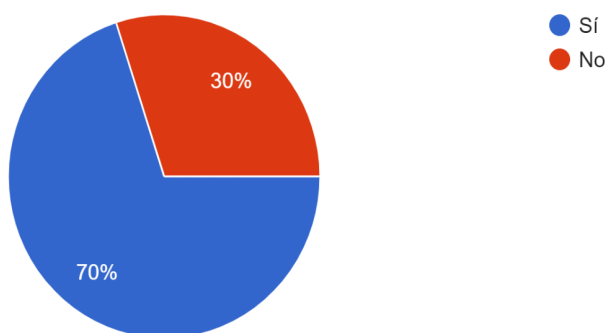
¿Existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía para una reforma?

La **Gráfica #16** muestra que el 70% de los entrevistados considera que sí existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía para una reforma, mientras que el 30% restante considera que no existe este compromiso y liderazgo para una reforma. Esta respuesta se relaciona con la pregunta **Pregunta #4 ¿Debería ser considerada en la reforma el interés personal de los individuos para incentivar la participación?**, ya que mientras más atención se le brinde al interés personal, los grados de compromiso y liderazgo dentro de la institución se verán incrementados.

Sobre esta respuesta existe coincidencia en ambas perspectivas sobre la necesidad de la que habla Bayley (2001) de que los altos mandos de las instituciones policíacas se involucren y se comprometan con la aplicación de nuevas medidas.

Gráfica #16

Para una reforma, ¿existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía?
10 respuestas



Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

Todos los miembros entrevistados (100%) mencionaron que para una reforma sí existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía. La postura

institucional está alineada a la idea de que existe un compromiso para ajustarse a reformas que mejoren el desempeño de la institución.

Gráfica #16.1

Recuento de Para una reforma, ¿existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía?



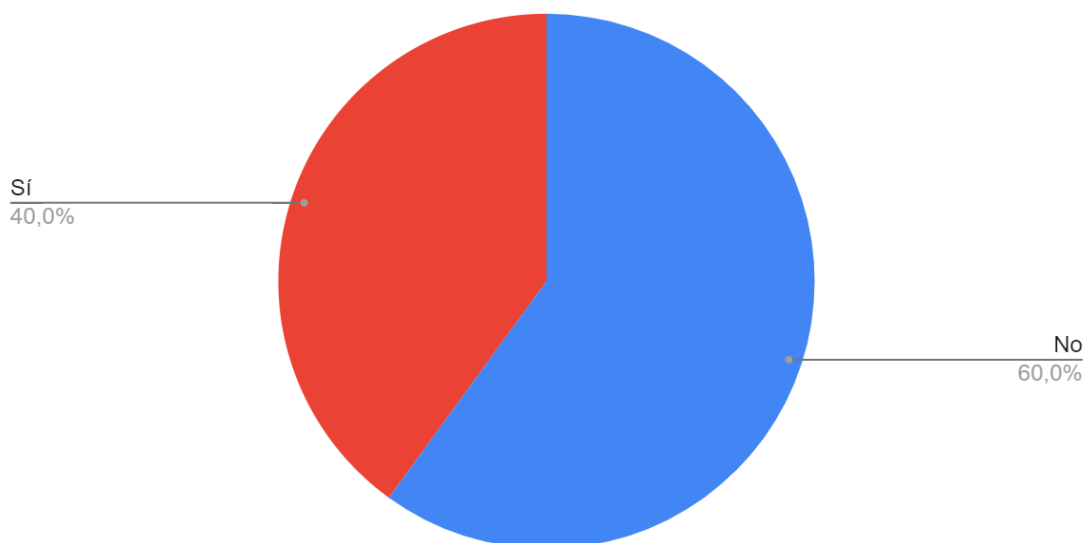
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

La **Gráfica #16.2** muestra que el 60% de los técnicos/académicos entrevistados considera que no existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía para una reforma, mientras que el 40% restante considera que sí existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía para una reforma. La respuesta negativa de la mayoría de los técnicos/académicos se encuentra sustentada en el hecho de que la institución se opone a una reforma profunda que frene el régimen de privilegios del que goza Carabineros de Chile y que reproduce las desigualdades sociales.

Gráfica #16.2

Recuento de Para una reforma, ¿existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía?



Fuente: elaboración propia

Pregunta #8

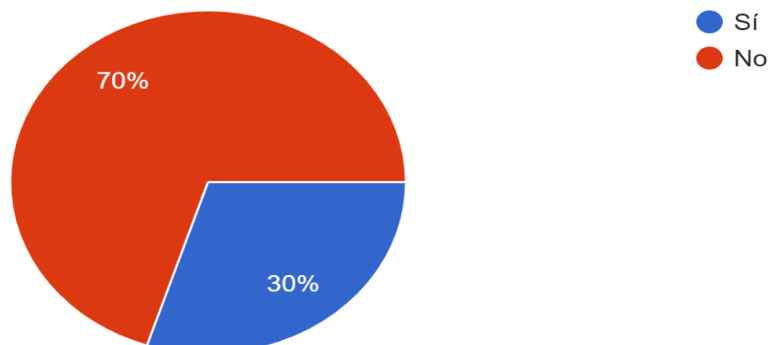
¿Carabineros de Chile está pasando por una desmilitarización?

La **Gráfica #17** muestra que el 70% de los entrevistados considera que Carabineros de Chile no está pasando por una desmilitarización, argumentando que el carácter militar de la institución se ha mantenido a lo largo de la historia. El 30% restante considera que la institución sí se encuentra pasando por una desmilitarización, específicamente en lo administrativo.

Gráfica #17

¿Carabineros de Chile está pasando por una desmilitarización?

10 respuestas



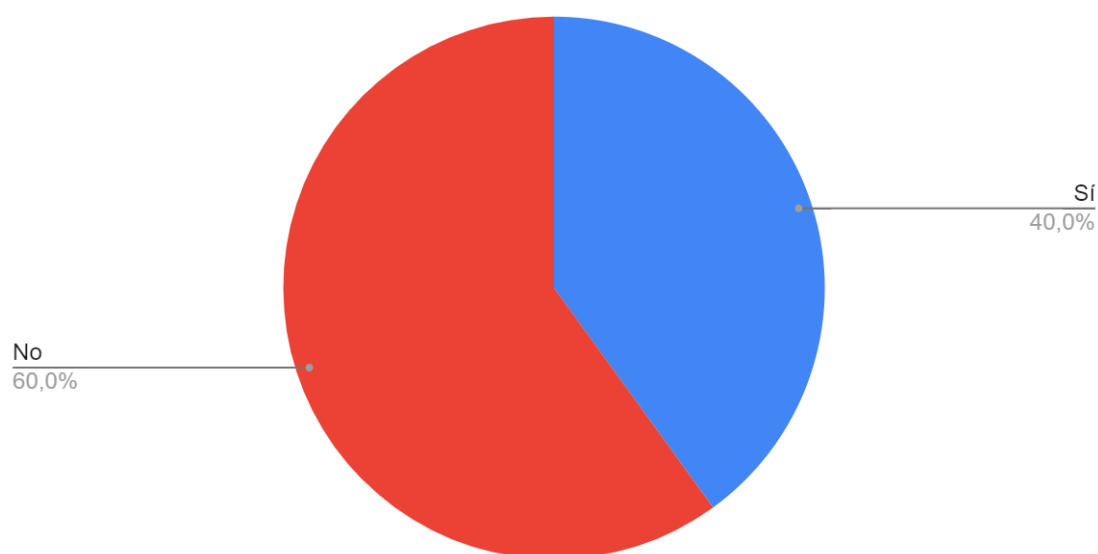
Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

En la pregunta #8 no se les definió el concepto de militarización a los entrevistados; se les pidió responder de acuerdo a las definiciones propias y bajo la perspectiva de su rol como miembros o expertos de Carabineros de Chile. El 60% de los miembros entrevistados considera que Carabineros de Chile está pasando por una desmilitarización, mientras que el 40% restante opinó que la institución no está pasando por una desmilitarización. Para Bailey (1985) la ausencia de atributos militares es un factor indispensable para una policía en democracia.

Gráfica #17.1

Recuento de ¿Carabineros de Chile está pasando por una desmilitarización?



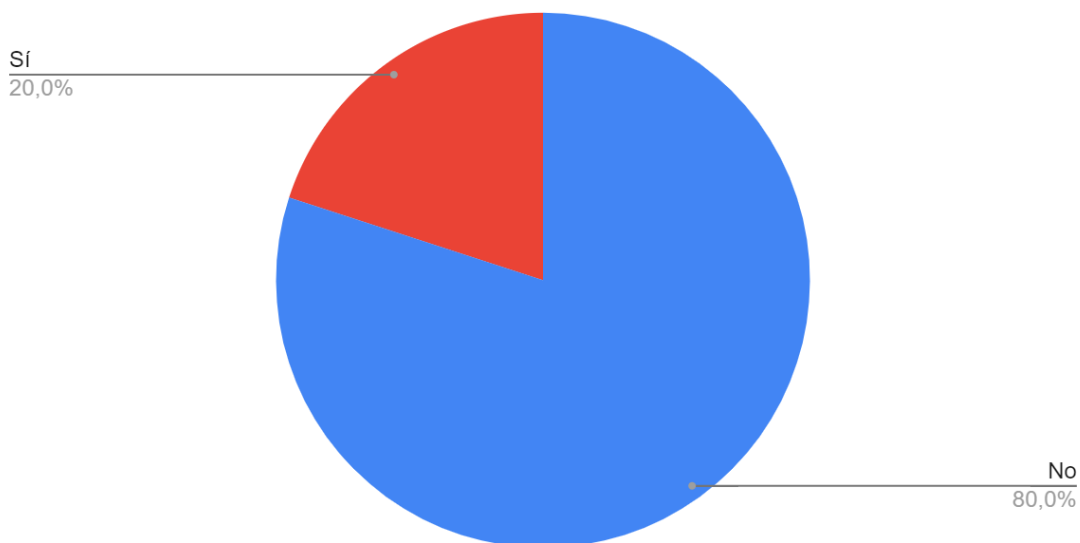
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

Según la **Gráfica #17.2**, el 80% de los técnicos/académicos entrevistados considera que Carabineros de Chile no está pasando por una desmilitarización, mientras que el otro 20% considera que la institución sí está pasando por una desmilitarización. Las explicaciones que sustentan este resultado son que la institución no es militar sino policial, aunque goza de un carácter militar, el cual es defendido y valorado por los miembros de la institución que indican que dicho carácter garantiza la obediencia, lealtad, orden, subordinación y su carácter no deliberativo. Para ellos, el estar adscritos al Ministerio del Interior, asegura el no ser una institución militar al tener un mando civil. Para el 20% que respondió de forma afirmativa, asegura que cada día las reformas, incluidas las de Sebastián Piñera, afectan a su carácter militar. Para el 100% de los técnicos/académicos los altos índices de confianza y eficiencia de Carabineros de Chile reposa sobre los atributos que le brinda el carácter militar (**Gráfica #3**).

Gráfica #17.2

Recuento de ¿Carabineros de Chile está pasando por una desmilitarización?



Fuente: elaboración propia

Pregunta #9

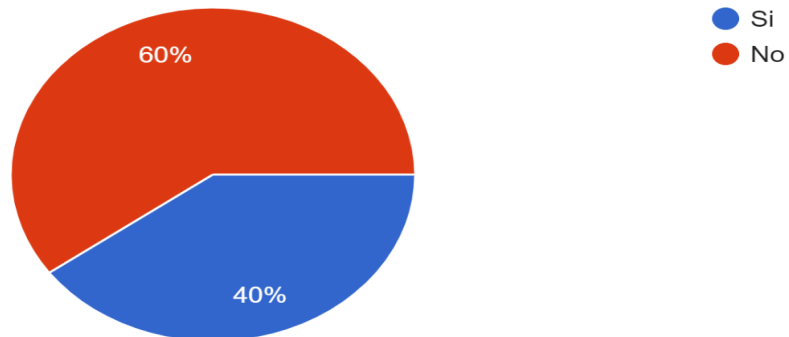
¿Debe desmilitarizarse la policía para mejorar su desempeño?

La **Gráfica #18** muestra que el 60% de los entrevistados considera que la policía no debe desmilitarizarse para mejorar su desempeño, mientras que el otro 40% considera que la policía sí debe desmilitarizarse para mejorar su desempeño. Las respuestas que consideran que no se debe desmilitarizar a Carabineros de Chile, descansan sobre el mismo argumento que sustenta la pregunta #8, es decir, que la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones se debe a la obediencia, orden, jerarquía, lealtad y disciplina dadas por el carácter militar. El argumento contrario, también se basa en el carácter militar que le proporciona a la institución operar en opacidad y libertad de actuación sin controles.

Gráfica #18

¿Debe desmilitarizarse la policía para mejorar su desempeño?

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

Todos los miembros entrevistados (100%) consideraron que la institución no debe desmilitarizarse. Los altos mandos de Carabineros de Chile consideran un error quitarle a la institución el carácter militar pues afectaría su desempeño al perder disciplina, orden, jerarquía y lealtad. Además, dejaría de ser una institución no deliberativa.

Gráfica #18.1

Recuento de ¿Debe desmilitarizarse la policía para mejorar su desempeño?



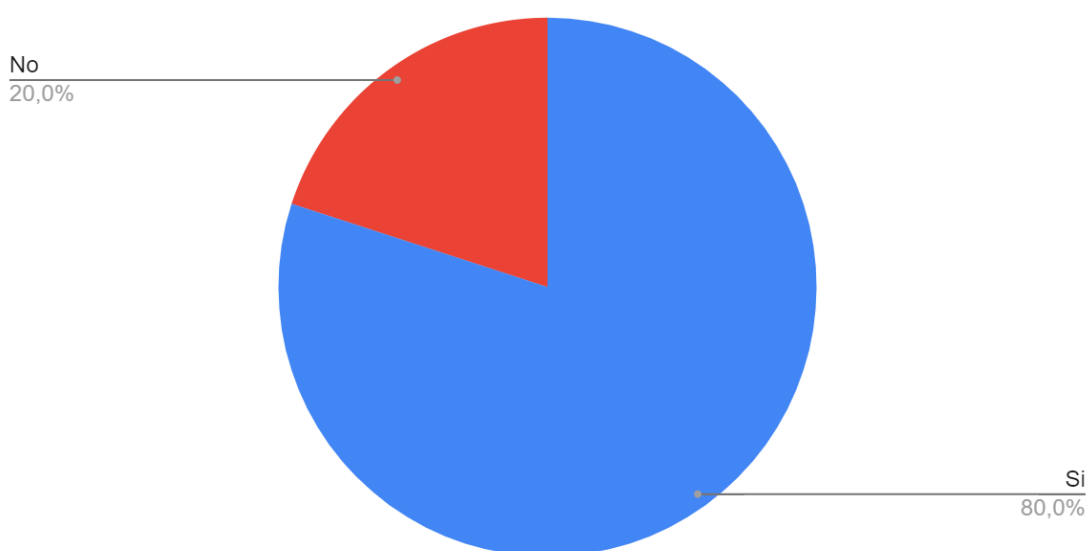
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

La **Gráfica #18.2** muestra que el 80% de los técnicos/académicos entrevistados considera que sí debe desmilitarizarse la policía para mejorar su desempeño, mientras que el otro 20% considera que no debe desmilitarizarse la policía para mejorar su desempeño. Esta perspectiva, en su mayoría coincide con Bayley (2001) y Cosuelo (1999) en que la desmilitarización es un factor imprescindible para una policía en democracia y que únicamente el poder civil debe encargarse del orden público, pues está sometido a la ley y no le es permitido utilizar cualquier medio para cumplir sus funciones.

Gráfica #18.2

Recuento de ¿Debe desmilitarizarse la policía para mejorar su desempeño?



Fuente: elaboración propia

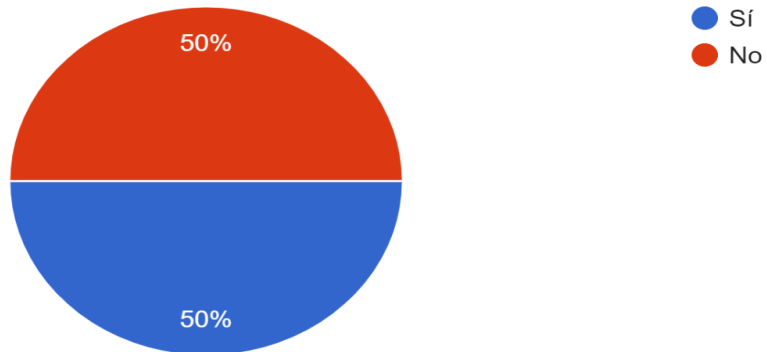
Pregunta #10

¿Es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño?

La **Gráfica #19** muestra que el 50% de los miembros entrevistados considera que sí es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño, mientras que el otro 50% considera que no es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño.

Gráfica #19

¿Es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño?
10 respuestas



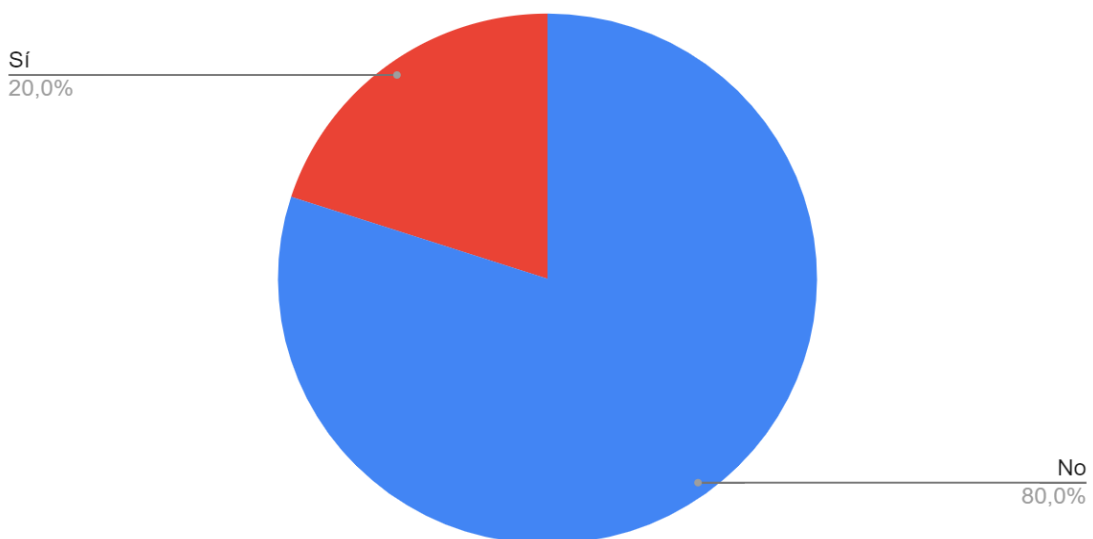
Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

El 80% de los entrevistados mencionó que no es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño. Contrario al 20% que consideró que sí es posible desmilitarizar a la institución. La mayoría de los entrevistados consideran que la efectividad en el cumplimiento de sus funciones se vería afectada dado que perderían disciplina, cadena de mando y obediencia.

Gráfica #19.1

Recuento de ¿Es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño?



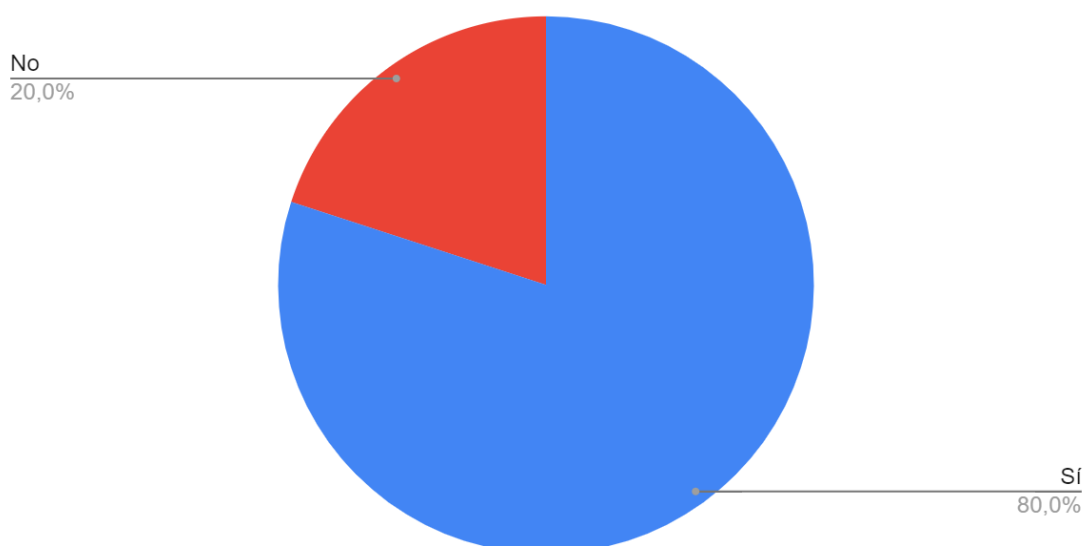
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

La **Gráfica #19.2** muestra que el 80% de los técnicos/académicos entrevistados considera que sí es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño y explican que la disciplina no es necesariamente un atributo que obedezca sólo al carácter militar. Mientras que el otro 20% considera que no es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño ya que al hacerlo los miembros no estarían de acuerdo y se perdería obediencia a los altos mandos.

Gráfica #19.2

Recuento de ¿Es posible desmilitarizar a la institución sin afectar su desempeño?



Fuente: elaboración propia

Pregunta #11

¿Cuáles son los cinco indicadores más importantes en una reforma democrática en general?

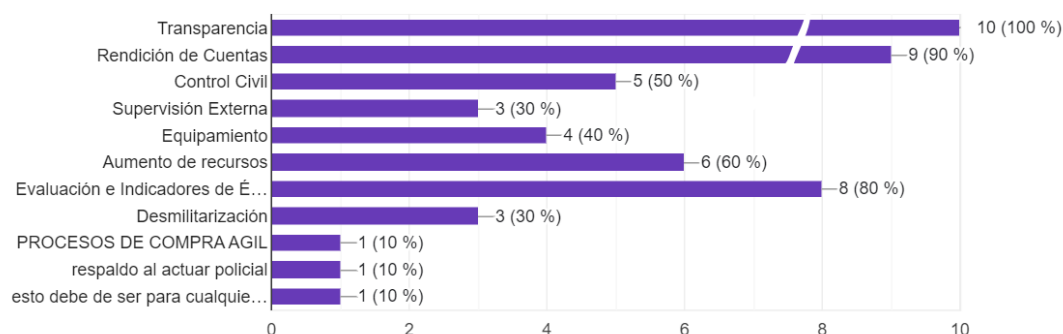
Con el fin de responder a la pregunta #11, se les proporcionó a los expertos los diez indicadores de Bailey (2001) para una reforma democrática con la finalidad de formar una policía eficiente en un marco democrático. La **Gráfica #20** nos marca los cinco indicadores más importantes para una reforma democrática de

acuerdo al total de los entrevistados. El elemento considerado más importante que obtuvo el 100% de menciones, es el de “transparencia”, seguido de “rendición de cuentas” con el 90% de menciones. En el caso de las dos opciones “rendición de cuentas” y “transparencia”, el elemento diferenciador entre estas dos opciones y que fue explicado a los expertos, fue que la transparencia es parte de la rendición de cuentas y se refiere a que la información sea pública y publicada, es decir, se encuentre al alcance de todos, siendo parte del proceso metodológico de la rendición de cuentas, la cual implica también la gestión de presupuesto (Castillo, 2003). “Evaluación e indicadores de éxito” obtuvo el 80% de las menciones. “Aumento de recursos” obtuvo el 60% de éstas, “control civil” el 50%, “equipamiento” obtuvo el 40%, mientras que “supervisión externa” y “desmilitarización” obtuvieron el 30%. Con una sola mención (10%) tenemos los siguientes elementos: “procesos de compra ágil”, “respaldo al actuar policial” y “esto debe de ser para cualquiera en un estado democrático” (esto último corresponde a un sexto elemento mencionado por uno de los entrevistados que consideró que varios de los no marcados corresponden a cualquier reforma democrática, no solamente policial).

Gráfica #20

¿Cuáles son los cinco indicadores más importantes en una reforma democrática en general? Enumere.

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

La **Gráfica #20.1** nos marca los cinco indicadores más importantes para una reforma democrática de acuerdo a los miembros de Carabineros de Chile

entrevistados. El elemento considerado más importante que obtuvo el 100% de menciones, es el de “transparencia”, seguido con el 80% de menciones para los siguientes elementos: “rendición de cuentas”, “equipamiento” y “evaluación e indicadores de éxito”. “Aumento de recursos” obtuvo el 60% de las menciones. mientras que “supervisión externa” obtuvo el 40%. Uno de los entrevistados nombró 6 elementos, siendo el sexto el de “procesos de compra ágil”, mientras que otro de los entrevistados hizo mención de solo 3 elementos, siendo uno de ellos el de “respaldo al actuar policial”. Los elementos “control civil” y “desmilitarización” obtuvieron 0% de menciones.

Gráfica #20.1

¿Cuáles son los cinco indicadores más importantes en una reforma democrática en general? Enumere.									
Miembro	Transparencia	Rendición de Cuentas	Control Civil	Supervisión Externa	Equipamiento	Aumento de recursos	Evaluación e Indicadores de Éxito	Desmilitarización	Otro
1	sí	sí		sí	sí		sí		procesos de compra ágil
2	sí	sí			sí	sí	sí		
3	sí			sí	sí	sí	sí		
4	sí	sí							respaldo al actuar policial
5	sí	sí			sí	sí	sí		
Gráfica #20.1	Elaboración propia								

Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

La **Gráfica #20.2** nos marca los cinco indicadores más importantes para una reforma democrática de acuerdo a los técnicos/académicos entrevistados. Los elementos considerados más importantes que obtuvieron el 100% de menciones son “transparencia”, “rendición de cuentas” y “control civil”. El elemento que obtuvo el 80% de las menciones es “evaluación e indicadores de éxito”. Los elementos que obtuvieron el 60% de las menciones son “aumento de recursos” y “desmilitarización”. “Supervisión externa” obtuvo un 20% de menciones. El elemento que no obtuvo menciones es el de “equipamiento”. Cabe señalar que solamente un técnico/académico hizo mención de seis elementos en vez de los cinco solicitados.

Gráfica #20.2

¿Cuáles son los cinco indicadores más importantes en una reforma democrática en general? Enumere.									
Técnico/académico	Transparencia	Rendición de Cuentas	Control Civil	Supervisión Externa	Equipamiento	Aumento de recursos	Evaluación e Indicadores de Éxito	Desmilitarización	Otro
1	sí	sí	sí				sí	sí	
2	sí	sí	sí	sí			sí	sí	
3	sí	sí	sí			sí	sí		
4	sí	sí	sí			sí	sí		
5	sí	sí	sí			sí		sí	
Gráfica #20.2	Elaboración propia								

Fuente: elaboración propia

El elemento de “transparencia” fue mencionado por el 100% de los técnicos/académicos y por los altos mandos de Carabineros de Chile. “Rendición de cuentas” coincide como segunda mención en ambas perspectivas. De acuerdo a lo analizado en las preguntas anteriores, no sorprende que desde la perspectiva institucional no se mencionara “control civil” y “desmilitarización”, mientras que en la perspectiva técnico/académica el 100% consideró al “control civil” y el 60% a la “desmilitarización” como los indicadores más importantes en una reforma democrática.

Pregunta #12

¿Cuáles son los cinco elementos urgentes por reformar en la institución (Carabineros de Chile)?

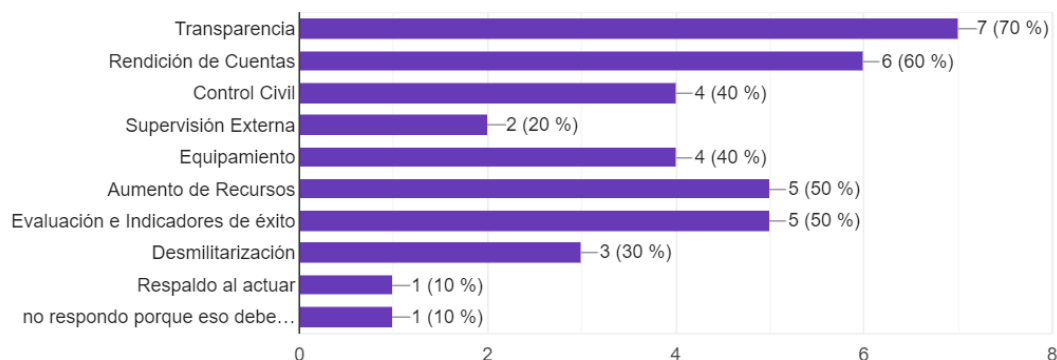
La **Gráfica #21** nos marca los cinco elementos urgentes por reformar dentro de la institución de acuerdo al total de entrevistados. En este apartado se les proporcionó a los expertos los diez indicadores de Bailey (2001) para una reforma democrática. El elemento considerado más urgente por reformar que obtuvo el 70% de menciones es “transparencia”, seguido de “rendición de cuentas” con el 60% de menciones. Los dos elementos que obtuvieron el 50% de menciones son “aumento de recursos” y “evaluación e indicadores de éxito”. Los dos elementos que obtuvieron el 40% de menciones son “control civil” y “equipamiento”. “Desmilitarización” obtuvo el 30% de menciones. “Supervisión externa” obtuvo el 20% de menciones. Con una sola mención (10%) tenemos los siguientes elementos: “procesos de compra ágil” y “respaldo al actuar policial”. Uno de los

entrevistados propiamente no manifestó los elementos urgentes por reformar, sino que contestó “no respondo porque eso debe aplicarse a todos”

Gráfica #21

¿Cuáles son los cinco elementos urgentes por reformar en la institución? Enumere.

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

La **Gráfica #21.1** nos marca los cinco elementos urgentes por reformar dentro de la institución de acuerdo a los miembros de Carabineros de Chile entrevistados. El elemento considerado más urgente por reformar con el 80% de menciones, es el de “equipamiento”, seguido con el 60% de menciones por los elementos “transparencia” y “aumento de recursos”. Los elementos con el 40% de menciones son “rendición de cuentas” y “evaluación e indicadores de éxito”. “Supervisión externa” obtuvo solamente el 20% de menciones. “Respaldo al actuar” tuvo una sola mención (20%). Tres de los entrevistados hicieron mención de solamente dos elementos urgentes por reformar. Los elementos “control civil” y “desmilitarización” obtuvieron 0% de menciones.

Gráfica #21.1

¿Cuáles son los cinco elementos urgentes por reformar en la institución? Enumere.									
Miembro	Transparencia	Rendición de Cuentas	Control Civil	Supervisión Externa	Equipamiento	Aumento de recursos	Evaluación e Indicadores de Éxito	Desmilitarización	Otro
1	sí	sí							
2					sí	sí			
3	sí			sí	sí	sí	sí		
4					sí				respaldo al actuar
5	sí	sí			sí	sí	sí		
Gráfica #21.1	Elaboración propia								

Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

La **Gráfica #21.2** nos muestra los elementos urgentes por reformar dentro de la institución de acuerdo a los técnicos/académicos entrevistados. Los elementos considerados más urgentes por reformar con el 80% de menciones son “transparencia”, “rendición de cuentas” y “control civil”. Los elementos que obtuvieron el 60% de las menciones son “evaluación e indicadores de éxito” y “desmilitarización”. “Aumento de recursos” obtuvo el 40% de las menciones, mientras que “supervisión externa” obtuvo el 20% de las menciones. El elemento que no obtuvo menciones es el de “equipamiento”. Cabe señalar que solamente un técnico/académico hizo mención de seis elementos en vez de los cinco solicitados, mientras que otro técnico/académico se negó a seleccionar sus cinco elementos al argumentar que “...eso debe aplicarse a todos”.

Gráfica #21.2

¿Cuáles son los cinco elementos urgentes por reformar en la institución? Enumere.									
Técnico/académico	Transparencia	Rendición de Cuentas	Control Civil	Supervisión Externa	Equipamiento	Aumento de recursos	Evaluación e Indicadores de Éxito	Desmilitarización	Otro
1	sí	sí	sí				sí	sí	
2	sí	sí	sí	sí			sí	sí	
3	sí	sí	sí			sí	sí		
4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	sí	sí	sí			sí		sí	
Gráfica #21.2	Elaboración propia								

Fuente: elaboración propia

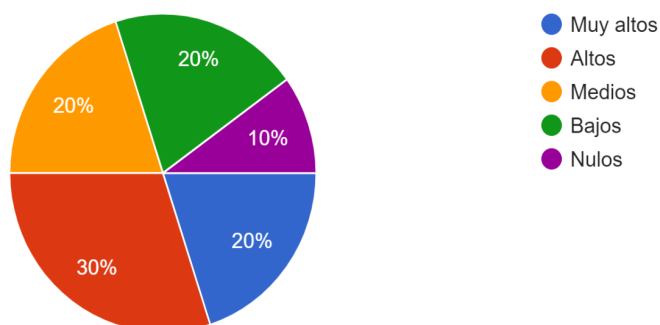
Pregunta #13

¿Cuáles son los niveles de transparencia dentro de la institución (Carabineros de Chile)?

La **Gráfica #22** arroja que el 30% de los miembros entrevistados considera que los niveles de transparencia dentro de la institución son “Altos”, seguido de otro 20% que considera que los niveles de transparencia dentro de la institución son “Muy altos”. El 100% de la perspectiva institucional se encuentra en los niveles “Muy altos y “Altos”. Otro 20% considera que los niveles de transparencia son “Medios”, seguido de otro 20% que considera que los niveles de transparencia son “Bajos”. El 10% restante considera que los niveles de transparencia son “Nulos”.

Gráfica #22

¿Cuáles son los niveles de transparencia dentro de la institución (Carabineros de Chile)?
10 respuestas



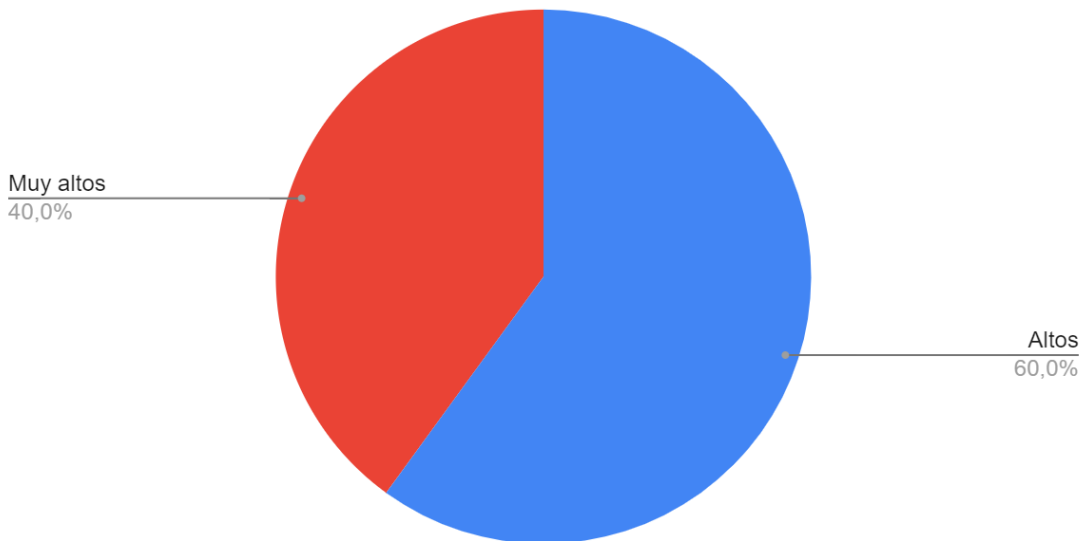
Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

El 60% de los entrevistados consideró que los niveles de transparencia dentro de la institución son “Altos”, mientras que el otro 40% consideró que estos niveles de transparencia son “Muy Altos”. Ninguno de los entrevistados consideró que los niveles de transparencia fueran “Medios”, “Bajos” o “Nulos”. Los altos mandos de Carabineros de Chile consideran que al ser una institución que se sujeta a las leyes que exigen transparencia e incluso tienen una oficina interna de transparencia que les obliga a dar información en determinados plazos.

Gráfica #22.1

Recuento de ¿Cuáles son los niveles de transparencia dentro de la institución (Carabineros de Chile)?



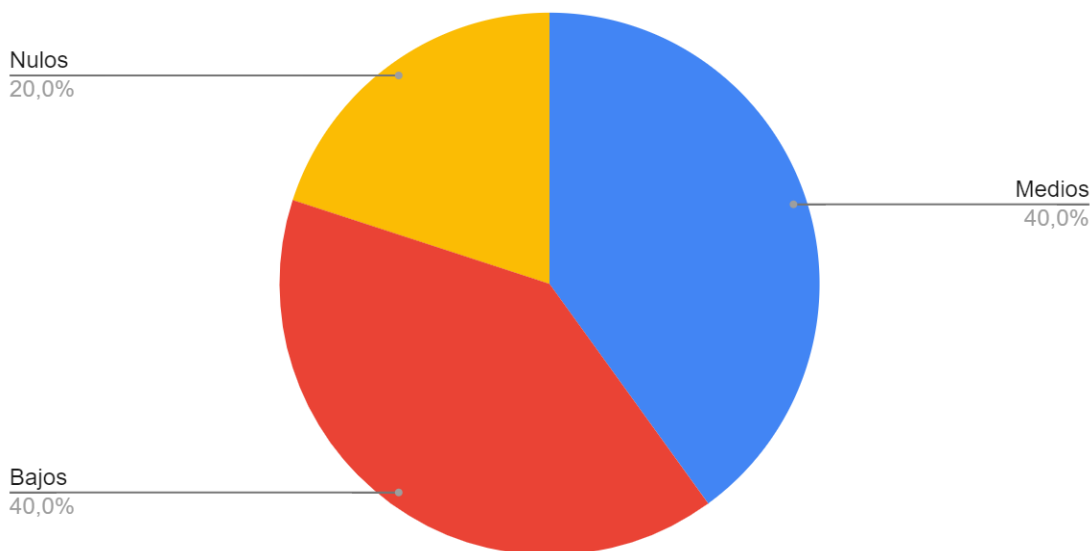
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

El **Gráfica #22.2** muestra que el 40% de los técnicos/académicos considera que los niveles de transparencia dentro de la institución son “Medios”, mientras que el otro 40% considera que los niveles de transparencia dentro de la institución son “Bajos”, El 20% restante considera que los niveles de transparencia dentro de la institución son “Nulos”. Ningún técnico/académico consideró que los niveles de transparencia dentro de la institución sean “Muy altos” o “Altos”. Estas respuestas ponen de manifiesto uno de los problemas más importantes que tiene Carabineros de Chile, de acuerdo a la perspectiva técnica/académica y que es la secrecía bajo la cual operan, tanto en el aspecto administrativo como en los protocolos de actuación y uso de la fuerza.

Gráfica #22.2

Recuento de ¿Cuáles son los niveles de transparencia dentro de la institución (Carabineros de Chile)?



Fuente: elaboración propia

Pregunta #14

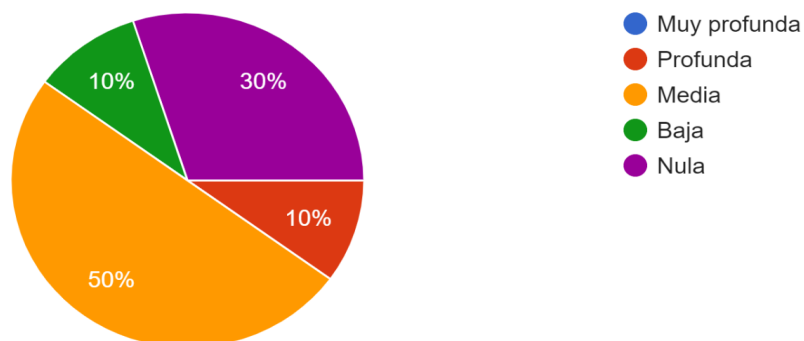
¿Qué tan profunda es la reforma democrática?

Ante la pregunta de qué tan profunda es la reforma democrática, la **Gráfica #23** muestra que el 50% de los entrevistados considera que la reforma democrática es “Media”, considerando que la coyuntura demandaba una modernización de la institución. El 30% de los entrevistados considera que la reforma democrática es “Nula”, seguido del 10% de los entrevistados que considera que la reforma democrática es “Profunda”, mientras que el 10% restante considera que la reforma democrática es “Baja”.

Gráfica #23

¿Qué tan profunda es la reforma democrática?

10 respuestas



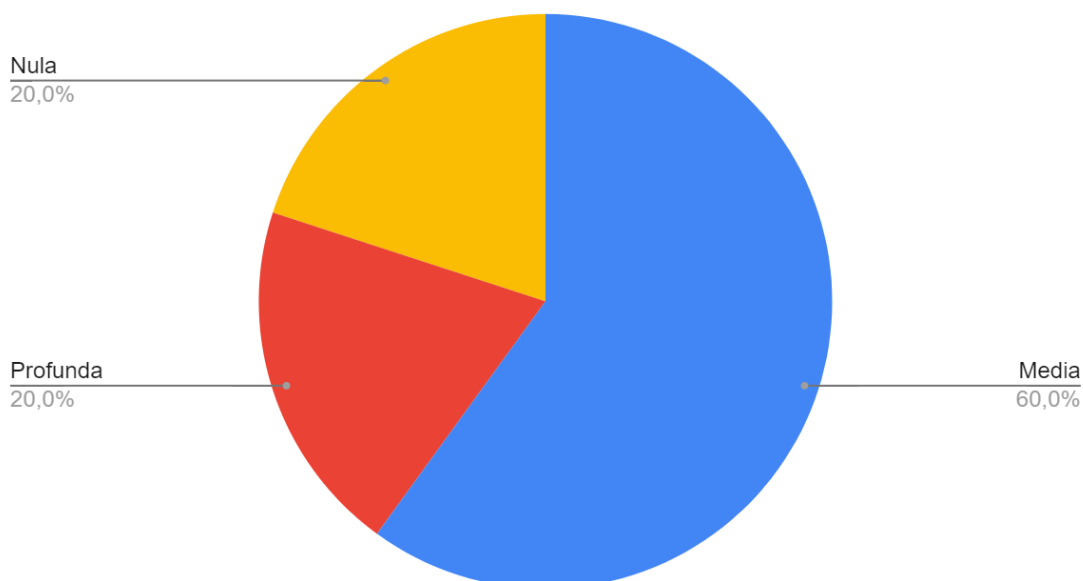
Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

El 60% de los entrevistados consideró que la reforma democrática ha sido “Media”. Otro 20% consideró que la reforma democrática ha sido “Profunda”, mientras que el 20% restante consideró que ésta fue “Nula”. Ningún entrevistado consideró que la reforma democrática hubiera sido “Muy profunda” o “Baja”. Se les pidió a los altos mandos sustentar su respuesta a esta pregunta encontrando las siguientes respuestas: en general, los cambios propuestos ya venían siendo trabajados y ejecutados por la institución, que la reforma se basó fundamentalmente en el desarrollo de nuevos modelos de actuación en materias de Control de Orden Público, además de un reforzamiento de la ética policial. Además se mencionó la sujeción a la autoridad civil, la transparencia y la relación con la sociedad civil. Así también, se hizo mención del plan de fortalecimiento que contempla un sistema de auditoría externa, rendición de cuentas públicas y un programa de formación continua en DDHH. Uno de los miembros contestó no recordar que Piñera hubiera realizado una reforma que se haya interiorizado y otro de los miembros consideró que no se realizó una reforma sino sólo una modernización.

Gráfica #23.1

Recuento de ¿Qué tan profunda es la reforma democrática?



Fuente: elaboración propia

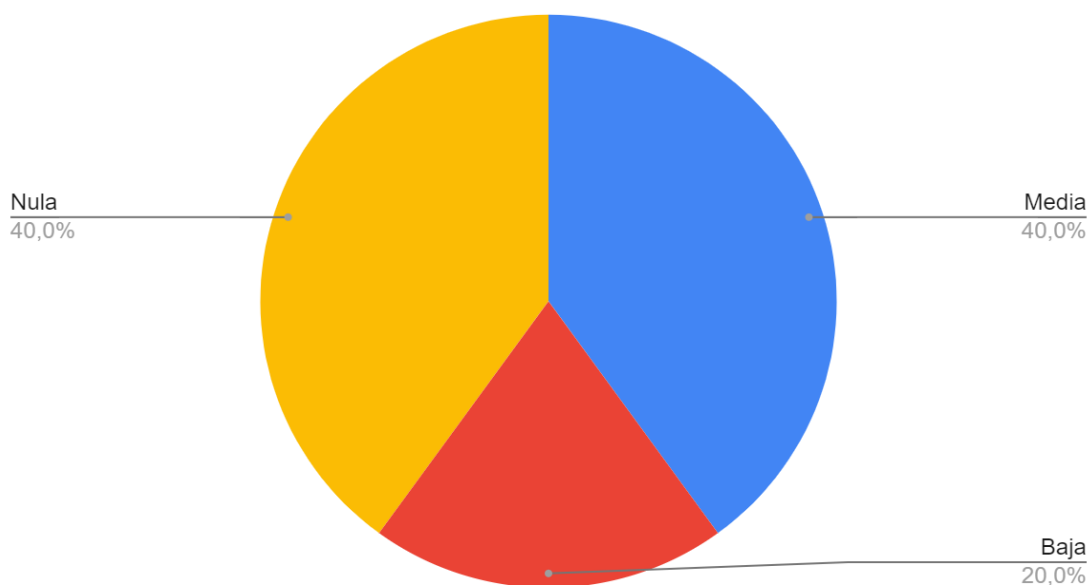
Perspectiva técnico/académica

Respecto a qué tan profunda es la reforma democrática a Carabineros de Chile, la **Gráfica #23.2** muestra que el 40% de los técnicos/académicos entrevistados considera que ha sido “Medio”, argumentado que en realidad fue una modernización, mientras que el otro 40% de los técnicos/académicos considera que ha sido “Nula” y sólo existió en el discurso del presidente Piñera.. El otro 20% de los entrevistados considera que ha sido “Baja”. Se les pidió a los entrevistados sustentar la respuesta anterior con base en las principales líneas de la reforma, sobre lo cual respondieron que la reforma democrática debió de llevarse a cabo de manera profunda y tomando en cuenta los indicadores urgentes que se mencionan en la pregunta #12. Para uno de los técnicos/académicos la reforma democrática está permeada por ciertos enclaves autoritarios en la institucionalidad. Otros de los aspectos mencionados fue que la reforma no cuestiona la militarización. La reforma no ha hecho más que introducir mecanismos específicos para burocratizar, lo que no necesariamente hace más eficiente a la institución sino que puede ocurrir lo contrario y propiciar la corrupción. Aseguraron que Carabineros se autoforma y el Ministerio de Interior sólo lleva a cabo una revisión como un proceso administrativo. Otro

técnico/académico añadió que nunca se habló de desmilitarización y que el control civil y la transparencia son sólo un acceso de contraloría. En su totalidad los técnicos/académicos consideraron que la reforma realizada durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera fue sólo una maniobra comunicacional.

Gráfica #23.2

Recuento de ¿Qué tan profunda es la reforma democrática?



Fuente: elaboración propia

Desde la perspectiva institucional cualquier modificación tiene un impacto que se percibe de como importante debido a la rigidez y tradicionalismo de la organización, a diferencia de la perspectiva técnica/académica que considera que las modificaciones a la institución son insuficientes y que sólo han sido medidas reactivas y cosméticas para tratar de limpiar la imagen de Carabineros frente a los casos de corrupción y abuso de la fuerza.

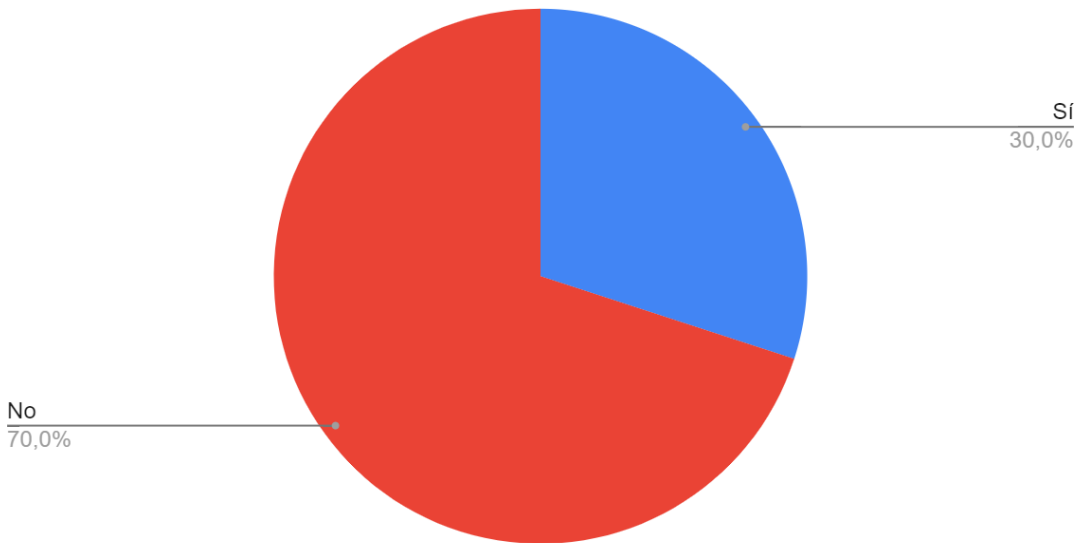
Pregunta #15

¿El mando civil garantiza la mejor operación de Carabineros de Chile?

La **Gráfica #24** muestra que el 70% de los entrevistados considera que el mando civil no garantiza la mejor operación de Carabineros de Chile, mientras que el 30% restante considera que el mando civil sí garantiza la mejor operación de Carabineros de Chile.

Gráfica #24

Recuento de ¿El mando civil garantiza la mejor operación de Carabineros de Chile?



Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

El 100% de los entrevistados mencionó que el mando civil no garantiza la mejor operación de Carabineros de Chile. Uno de los entrevistados añadió que la razón de lo antes dicho, es que existe un riesgo alto de desconocimiento técnico y es más factible la equivocación por decisiones basadas en apreciaciones o conveniencias políticas que eventualmente pueden afectar a un grupo grande de personas. Además, las decisiones tácticas deben ser tomadas por los profesionales del área. Otro de los entrevistados mencionó que el mando civil no necesariamente garantiza la mejor operación de Carabineros de Chile, ya que la experiencia internacional muestra que muchos países cuentan con cuerpos policiales muy eficientes teniendo sus propios mandos a partir de una carrera de carácter militar.

Gráfica #24.1

Recuento de ¿El mando civil garantiza la mejor operación de Carabineros de Chile?



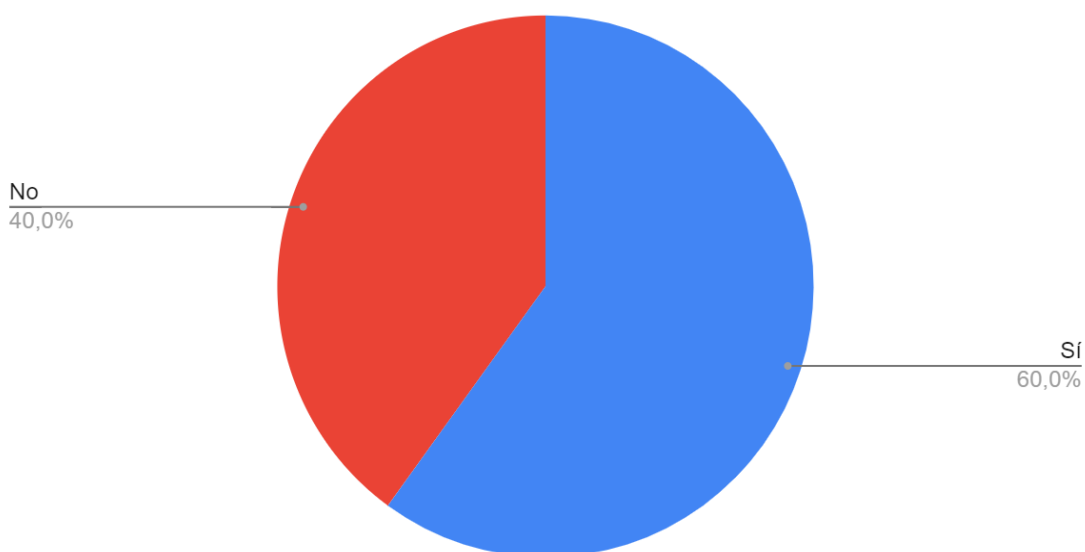
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

La **Gráfica #24.2** muestra que el 60% de los técnicos/académicos considera que el mando civil sí garantiza la mejor operación de Carabineros de Chile, ya que les recuerda a los miembros de la institución que son seres humanos y ciudadanos como cualquier otro, además argumentaron que los civiles están más adecuados a sujetarse a las leyes y a la supervisión en el cumplimiento y respeto a los DDHH. El otro 40% considera que el mando civil no garantiza la menor operación de Carabineros de Chile, ya que el poder político ha demostrado no haber cumplido con su rol de supervisión:

Gráfica #24.2

Recuento de ¿El mando civil garantiza la mejor operación de Carabineros de Chile?



Fuente: elaboración propia

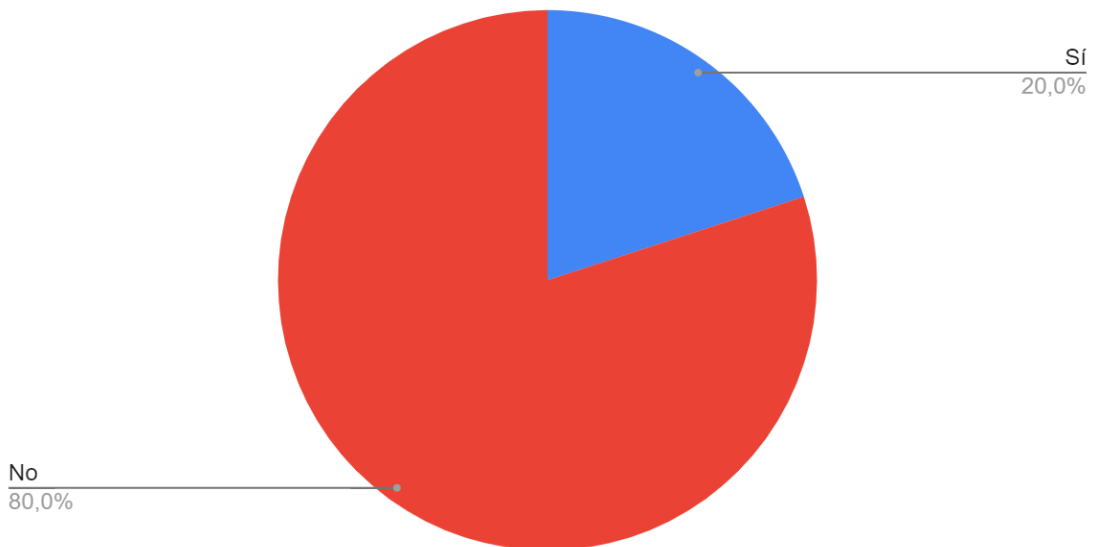
Pregunta #16

¿El mando civil disminuye la violación de los Derechos Humanos?

La **Gráfica #25** muestra que el 80% de los entrevistados considera que el mando civil no disminuye la violación de los Derechos Humanos, mientras que el otro 20% considera que el mando civil sí disminuye la violación de los Derechos Humanos. El argumento central de la mayoría de entrevistados habló de que la cualidad de lo civil no genera en automático un mayor respeto de los DDHH, por lo tanto se debe de capacitar a dicho mando para generar un impacto positivo respecto a este tema.

Gráfica #25

Recuento de ¿El mando civil disminuye la violación de los Derechos Humanos?



Fuente: elaboración propia

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

El 100% de los entrevistados manifestó que el mando civil no disminuye la violación de los Derechos Humanos. Uno de los entrevistados comentó que el mando civil no necesariamente disminuye las violaciones.

Otro de los entrevistados añadió que a pesar de que la institución no cuenta con jurisprudencia al respecto, al parecer el mando civil no tiene incidencia ya que por lo menos, en Carabineros de Chile las responsabilidades son personales porque nunca ha existido una política o desarrollo operativo que no considere el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Gráfica #25.1

Recuento de ¿El mando civil disminuye la violación de los Derechos Humanos?



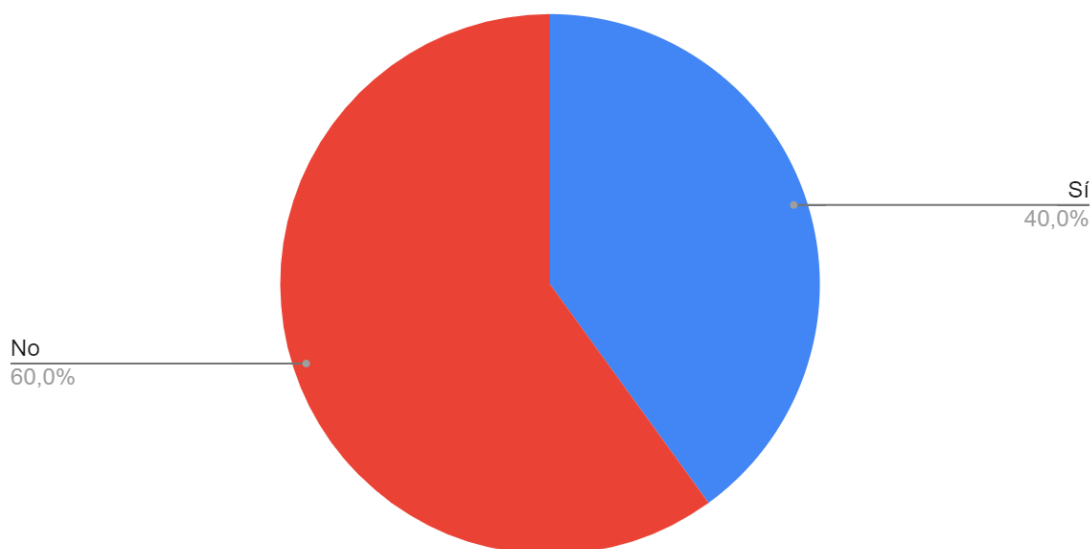
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnico/académica

El **Gráfica #25.2** muestra que el 60% de los técnicos/administrativos considera que el mando civil no disminuye la violación de los Derechos Humanos, mientras que el otro 40% considera que el mando civil sí disminuye la violación de los Derechos Humanos.

Gráfica #25.2

Recuento de ¿El mando civil disminuye la violación de los Derechos Humanos?



Fuente: elaboración propia

Pregunta #17

¿Cuáles son las motivaciones para reformar las fuerzas policíacas desde su perspectiva (Institucional o técnica/académica en Chile?)

La reforma de Carabineros de Chile siguió en la mesa de discusión más allá del periodo que abarcó esta investigación. Desde la perspectiva institucional solamente se requiere una modernización constante de acuerdo al dinamismo social y la sofisticación de la criminalidad. Para los técnicos/académicos es urgente una reforma profunda, incluso para muchos una refundación, a través de la cual se remuevan las estructuras, el carácter militar y los protocolos de actuación bajo los cuales opera Carabineros de Chile.

Perspectiva institucional (Carabineros de Chile)

Para la mayoría de los entrevistados (80%) se repite el argumento de que las motivaciones para reformar las policías son de tipo político y que derivan de los procesos ocurridos en el estallido social, entre ellos, el de la modernización de procesos de acuerdo a las nuevas formas de manifestaciones, crimen, etc. Otra de las respuestas fue el fraude económico del año 2017. Lo anterior indica que

las motivaciones vienen de las crisis de actuación y corrupción de la institución. Desde esta perspectiva el limpiar la imagen y recobrar la confianza ciudadana son factores determinantes para realizar una reforma. Para otro de los entrevistados las motivaciones son principalmente técnicas (desarrollo policial, profesionalización, sistemas de auditoría, programas de formación, modelos de detección de conductas, etc.).

Perspectiva técnico/académica

Desde la perspectiva técnico/académica uno de los entrevistados señaló que las motivaciones para reformar las fuerzas policíacas se encuentran primero, en el escenario nacional e internacional de adecuar a las policías a los nuevos retos sociales. La segunda motivación se encuentra en la política de validación institucional y por último en la demanda ciudadana de reformar las prácticas a partir del estallido, las cuales son necesarias para la reinserción de Carabineros en la sociedad.

Para otro de los técnicos/académicos, la motivación se encuentra en la democratización externa y funcionamiento interno, en el sentido amplio de discusión de los procesos, participación y acceso equitativo además, de un Estado de Derecho basado en el respeto a los derechos humanos.

Un tercer técnico/académico mencionó como motivaciones de reforma la ineficiencia, desconfianza y deslegitimación con respecto a la seguridad del Estado.

El cuarto técnico/académico entrevistado consideró que dentro de las motivaciones de reforma está el de elevar el rendimiento de Carabineros y el de corregir deficiencias, como la corrupción que la ha dañado. Agregó que hay gente que quiere disolver a la institución y no reformarla debido a que están heridos de la dictadura. Sin embargo -añadió que una mirada de Estado muestra que se requiere una policía nacional que brinde tranquilidad y así contar como antes, con las tasas más bajas de homicidios de LATAM.

El último de los entrevistados técnico/académico mencionó que es urgente una reforma que actualice a Carabineros con lo que espera la ciudadanía en materia de seguridad y propiedad pública, lo que implica mayores recursos.

5.3 La Reforma de la Guardia Nacional

Pregunta #1

¿La Reforma a la Guardia Nacional cuenta con objetivos claros y un plan de acción coordinado?

La **Gráfica #26** nos muestra que el 70% de los entrevistados consideró que en la reforma para la creación de la Guardia Nacional no se contó con objetivos claros y un plan de acción coordinado. El otro 30% respondió de forma afirmativa, es decir, que sí se contó con objetivos claros y un plan de acción coordinado, sin embargo al preguntarles por cuáles eran dichos objetivos y plan de acción, las respuestas fueron múltiples. Entre las respuestas encontramos las siguientes:

- Sustituir a la Policía Federal
- Retomar la proximidad de Gendarmería
- Crear un mando único

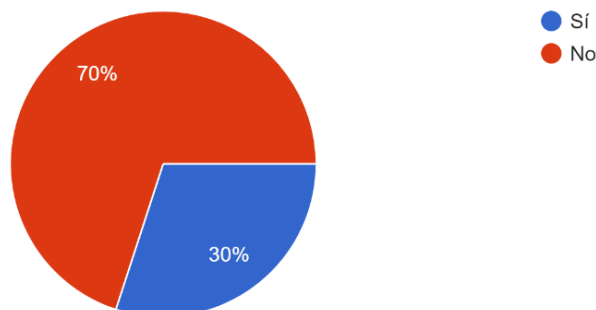
Para los entrevistados la Guardia Nacional no contó con objetivos claros y algunos de ellos consideraron que, en sus orígenes en el 2019, tenía un objetivo general discursivo, pero este no quedaba claro en la praxis para los miembros. Sin embargo, con la actuación de la misma en el tiempo han ido aclarándose sus objetivos y afinando la coordinación.

Los entrevistados consideraron que, si bien en el papel pudo existir claridad en los objetivos y los planes de acción, existió una contradicción al momento de poner en acción a la Guardia Nacional, ya que se le encomendaron tareas de defensa nacional, tales como el control de las caravanas de migrantes provenientes de Centroamérica.

Gráfica #26

¿La creación de la Guardia Nacional cuenta con objetivos claros y con un plan de acción coordinado?

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

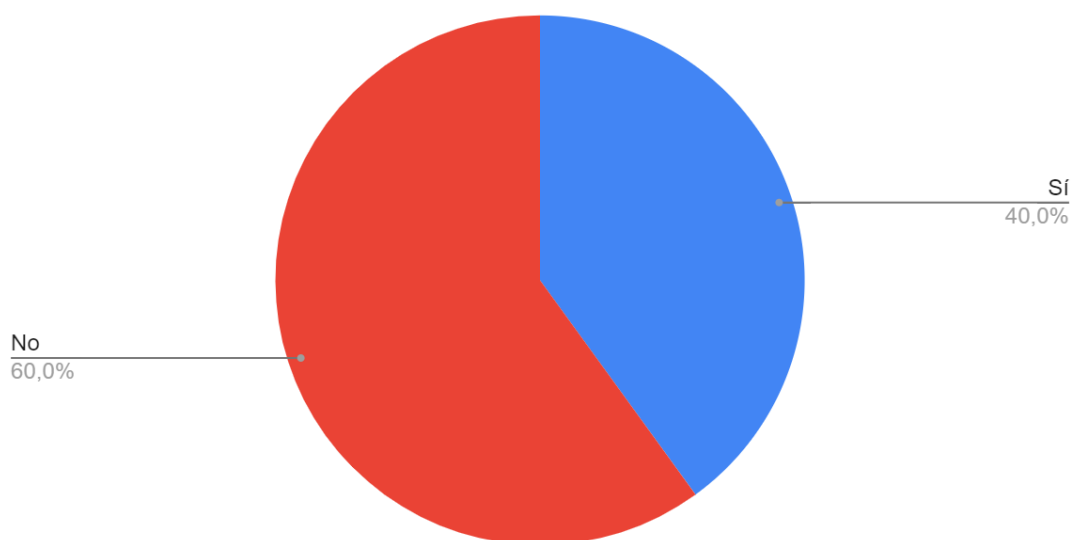
Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

De acuerdo con los criterios seleccionados de Bayley (2001) como elementos básicos que toda reforma policial democrática debe contener, los resultados de la entrevista con cuestionario semiestructurado aplicado a miembros de la Guardia Nacional, buscan determinar si en realidad la institución percibe que se está aplicando una reforma policial democrática o no es así.

Uno de estos elementos se refiere a la implementación de programas de reforma con objetivos y acciones claramente articulados. La **Gráfica #26.1** nos indica que el 60% de los miembros entrevistados de la GN no consideró que la creación de la institución cuente con objetivos claros y con un plan de acción coordinado, mientras que el otro 40% consideró lo contrario, lo que demuestra que, desde su misma creación, la GN no cuenta con un rumbo bien definido, lo cual es muy delicado en una policía nacional de jurisdicción federal. Cualquier posibilidad de reforma resultaría fallida si quienes tienen que ejecutarla, desconocen o no tienen claridad sobre la misma.

Gráfica #26.1

Recuento de ¿La creación de la Guardia Nacional cuenta con objetivos claros y con un plan de acción coordinado?



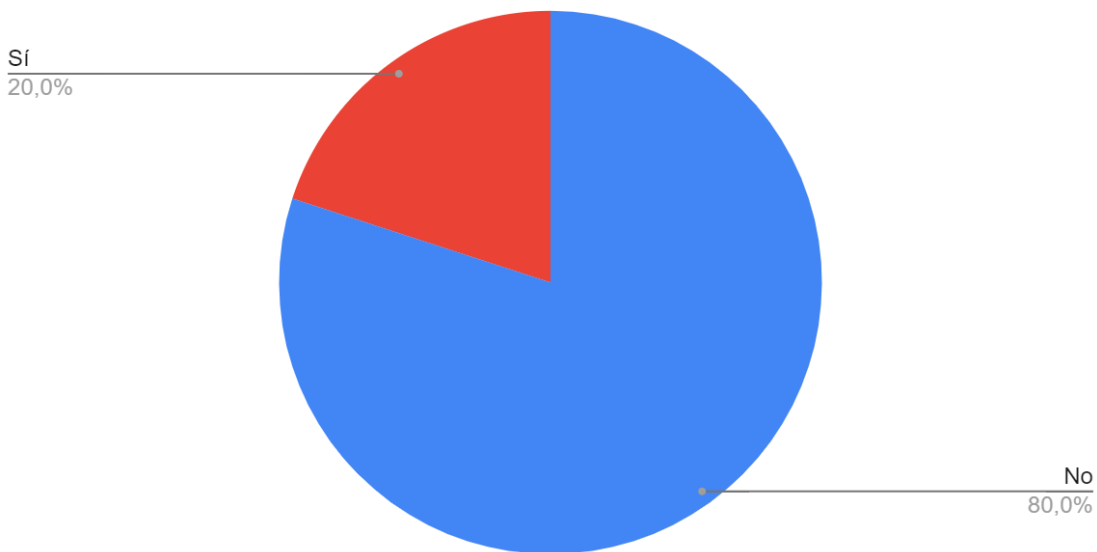
Fuente: elaboración propia

Perspectiva técnica/académica

La **Gráfica #26.2** nos indica que del total de técnicos/académicos entrevistados (cinco) un 80% (60% en el caso de los miembros de la GN) - considera que la GN no cuenta con objetivos claros y con un plan de acción coordinado, mientras que el 20% restante considera lo contrario. La mayoría de los miembros de la GN y de los técnicos/académicos concuerdan en que la GN no cuenta con un panorama institucional claro.

Gráfica #26.2

Recuento de ¿La creación de la Guardia Nacional cuenta con objetivos claros y con un plan de acción coordinado?



Fuente: elaboración propia

Encontramos una diferencia importante con el caso chileno, ya que el 80% de los altos mandos de Carabineros de Chile considera que su institución cuenta con objetivos claros y planes de acción coordinados. Esta diferencia de acuerdo a las respuestas durante las entrevistas, se debe al tiempo que tienen de existencia. Carabineros es una institución fuertemente consolidada y clara en sus lineamientos y doctrinas. La Guardia Nacional, en contraste a Carabineros de Chile, es de reciente creación y se declara como civil, mientras sus elementos son militares. Esto provoca una confusión desde su génesis. Por otro lado, las funciones que se han encomendado a la GN, han agudizado la falta de claridad.

Pregunta #2

¿Los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución?

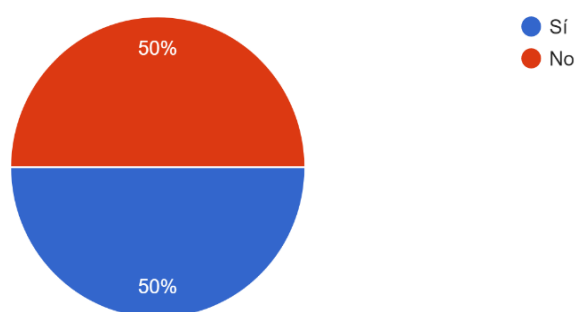
El 50% de los entrevistados que respondieron que los recursos materiales con que cuenta la Guardia Nacional sí son suficientes para generar un cambio, basan su respuesta en el número de miembros y en el hecho de que las armas con que cuentan son las de la Secretaría de la Defensa Nacional. Sin embargo -agregaron- existen deficiencias en la forma de distribución y aplicación de los presupuestos. Por su parte, el otro 50% de los entrevistados que respondieron

que la Guardia Nacional no cuenta con los recursos suficientes para generar un cambio en la organización, consideran que se requiere un aumento en recursos económicos que se refleje en capacitación, infraestructura y sistemas de inteligencia.

De acuerdo con Walker (2014) y Bayley (2001) los recursos materiales nunca son suficientes para lograr un cambio radical en las instituciones policiacas. El verdadero cambio transformacional se da en los elementos de gestión.

Gráfica #27

¿Los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución?
10 respuestas



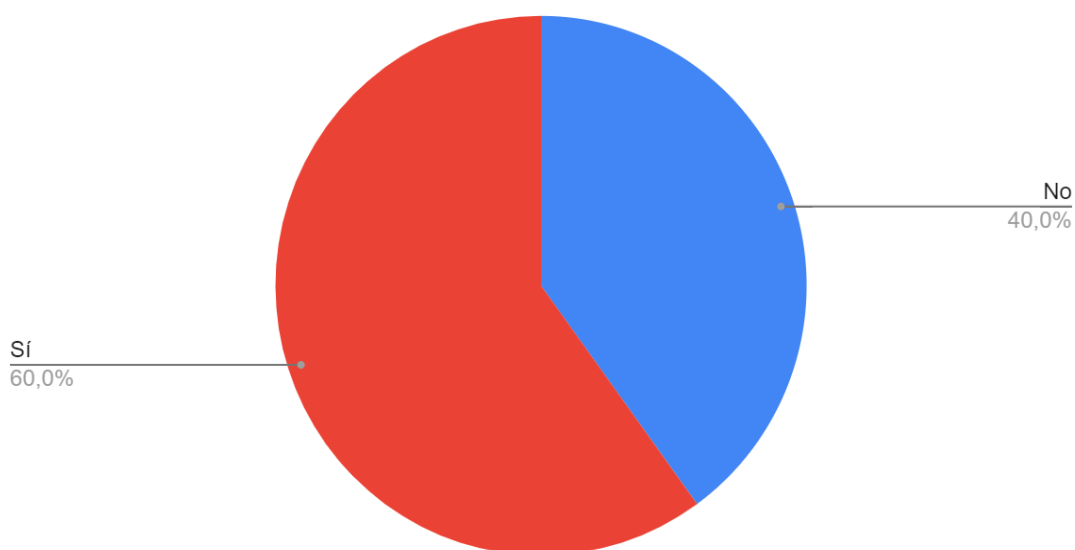
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

Aunque Bayley (2001) señala que los recursos materiales nunca son suficientes ni esenciales para el cambio, la **Gráfica #27.1** indica que el 60% de los miembros entrevistados de la GN considera que los recursos materiales han sido suficientes para generar un cambio dentro de la institución, mientras que el 40% restante consideró que han sido insuficientes. Aunado a lo comentado respecto a la **Gráfica #26.1**, la falta de un panorama institucional claro trae severas deficiencias, entre ellas, la mala gestión de los suficientes o insuficientes recursos materiales disponibles.

Gráfica #27.1

Recuento de ¿Los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución?



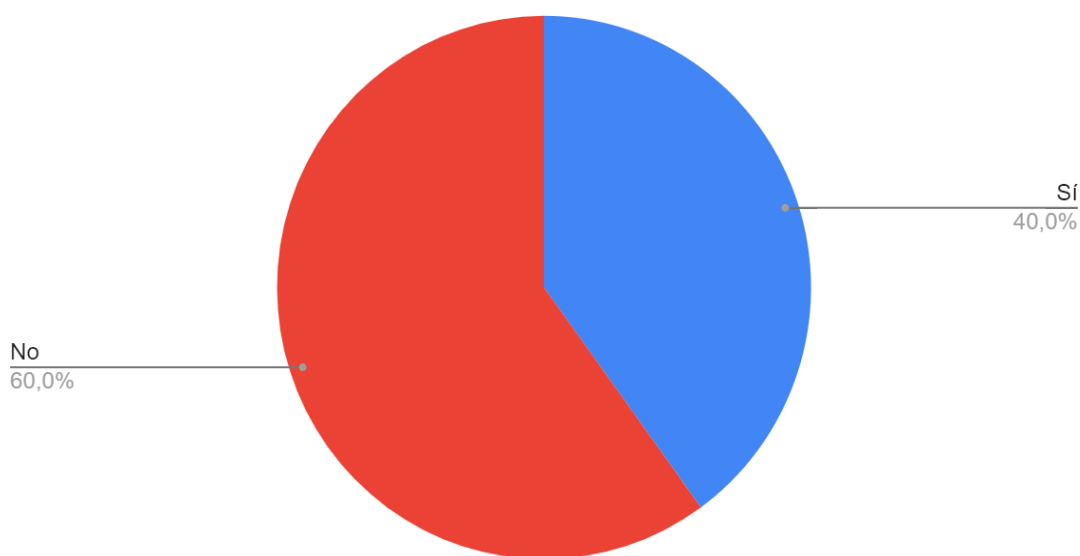
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

Mientras que en la **Gráfica #27.1** el 60% de los miembros de la GN consideró que los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución, lo arrojado en la **Gráfica #27.2** nos muestra que el 60% de los técnicos/académicos consideraron que los recursos materiales no son suficientes para generar un cambio dentro de la institución. Entre las opiniones de aquellos que consideraron que los recursos son insuficientes predominaron dos argumentos: la falta de equipamiento básico y la mala gestión de los recursos.

Gráfica #27.2

Recuento de ¿Los recursos materiales son suficientes para generar un cambio dentro de la institución?



Fuente: elaboración propia

Es importante destacar la diferencia con la que cuentan los elementos de las instituciones policíacas. Carabineros reconoce la carencia cuantitativa de elementos y la necesidad de incrementar recursos de todo tipo dada la evolución y sofisticación del crimen. A pesar de la superioridad de salarios y prestaciones de Carabineros respecto a GN, estos en contraste manifiestan la insuficiencia de recursos para generar un cambio.

Pregunta #3

¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio?

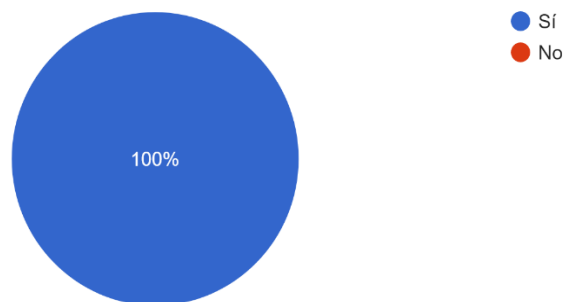
El 100% de los entrevistados coincidieron en la necesidad de la proximidad entre la policía y la sociedad, es decir, tanto académicos como miembros de la Guardia Nacional argumentaron que de forma orgánica las policías deben estar orientadas hacia el servicio. Es importante mencionar que en todos los casos se reconoce esa necesidad pero, también que en la práctica no sucede así.

Los miembros de la Guardia Nacional tienen claridad en que es fundamental la proximidad, pero los académicos mencionan que la Guardia Nacional hasta el momento adolece de la misma.

Gráfica #28

¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización hacia el servicio?

10 respuestas



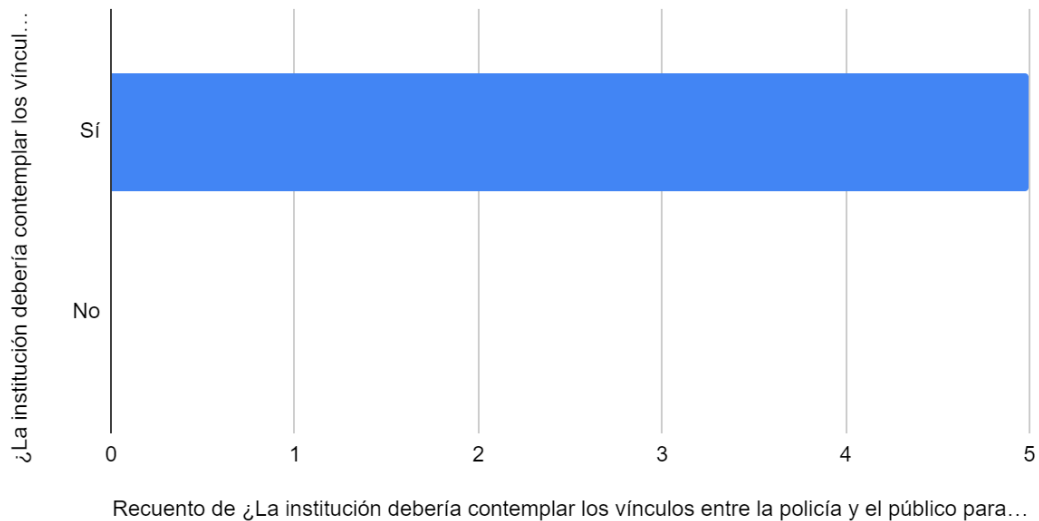
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

La **Gráfica #28.1** corrobora que todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en que es importante establecer vínculos entre la policía y el público para desarrollar la orientación hacia el servicio, aspecto que es central dentro de un modelo profesional policiaco. La definición de una policía democrática actualmente, pasa por el modelo de proximidad (Bayley y Dammert, 2006).

Gráfica #28.1

Recuento de ¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización h...



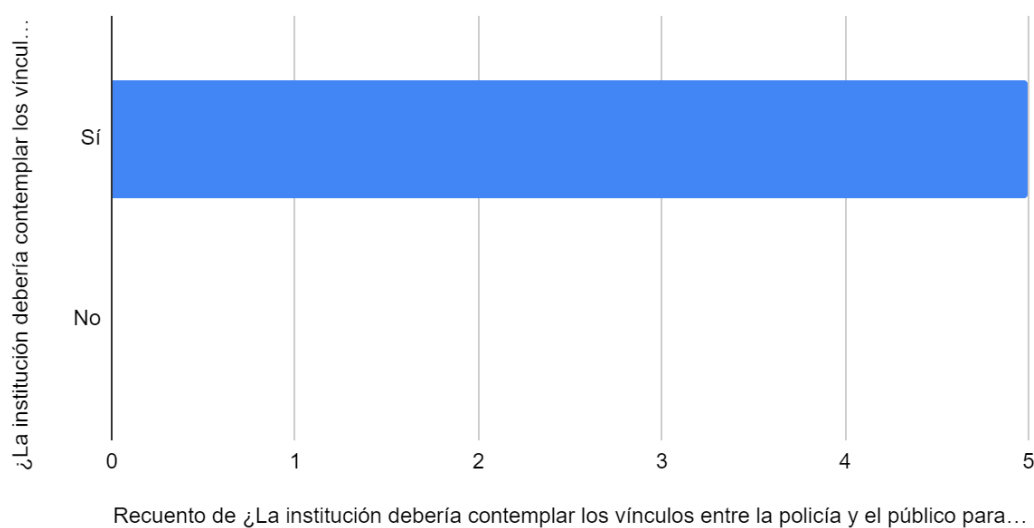
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

Bajo la premisa de la importancia de establecer vínculos entre la policía y el público para desarrollar la orientación hacia el servicio como un elemento democrático, la **Gráfica #28.2** muestra que todos los entrevistados, tanto técnicos/académicos como miembros de la GN, estuvieron de acuerdo en este fundamento.

Gráfica #28.2

Recuento de ¿La institución debería contemplar los vínculos entre la policía y el público para desarrollar la organización h...



Fuente: elaboración propia

Este vínculo entre policía y comunidad hoy se identifica como uno de los pilares de las reformas policíacas en el marco de las democracias. En la mayoría de las instituciones policíacas a nivel mundial se han implementado modelos de proximidad como el de la policía comunitaria. La naturaleza de las policías es ser servidores públicos, de ahí que para la GN y para Carabineros de Chile no existe duda al respecto de que cualquier reforma debe de impulsar los vínculos con la sociedad. Por ejemplo, en el caso de Carabineros de Chile, se puso en marcha el Plan Cuadrante. Sin embargo, existen otros casos en los que estos proyectos se quedan en el discurso y en la práctica son un fracaso.

En la región latinoamericana los procesos de democratización están identificados con la policía de proximidad. En casos, como el chileno, la implementación de este modelo se debió a la necesidad de recobrar confianza de la sociedad en Carabineros de Chile luego de la dictadura. En el caso de México, la desconfianza hacia la policía es un proceso paralelo casi a la misma creación de la policía.

Pregunta #4

¿Debería de ser considerada en la reforma el interés personal de los individuos para incentivar la participación?

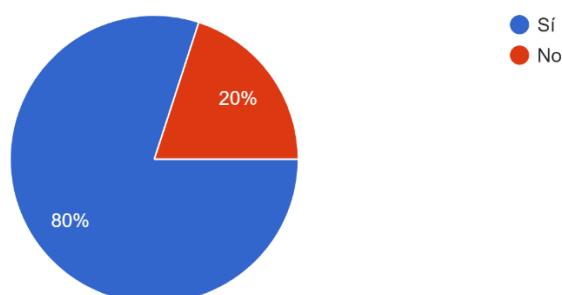
Respecto a la pregunta sobre si las reformas deben de considerar los intereses personales de los individuos con el fin de incentivar su participación, el 20% de los entrevistados considera que sí, y que esto, debe de reflejarse en mejores prestaciones sociales, lo cual abona a la aceptación de una reforma. Existe un 80% de los entrevistados que respondieron que no. Para este alto porcentaje los intereses personales no son prioridad y, por lo tanto, pueden o no ser considerados. La idea de que los intereses personales no deben primar sobre las funciones que realizan, lleva a que algunos de los altos mandos de la Guardia Nacional consideren nocivo el tomar en cuenta los intereses de los individuos, pues piensan que esto es contrario a la función pública que ellos realizan.

Para el 20% que respondió de forma afirmativa, el tomar en cuenta los intereses de los individuos cobra importancia al ser fundamental para que los miembros de las policías se encuentren motivados en hacer cambios que fortalezcan a la institución. Lo anterior, se refiere a que para establecer un ánimo de lealtad por la institución, los individuos deben de tener cubiertas sus necesidades y para tal efecto, contar con suficientes garantías sociales como educación, servicios de salud, sistemas de pensiones, etc.

Gráfica #29

Debería ser considerada en la reforma el interés personal de los individuos para incentivar la participación?

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

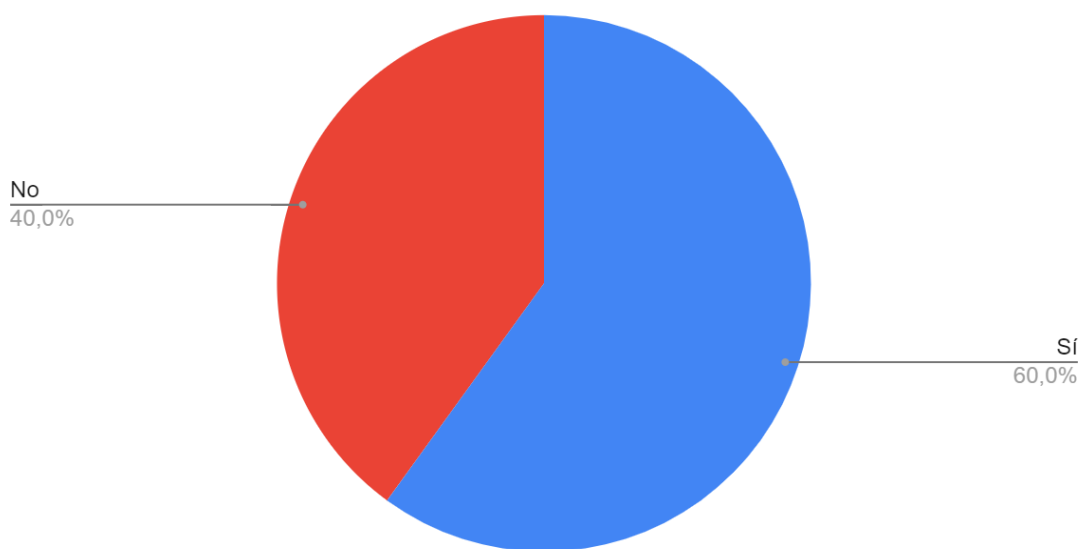
Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

El considerar el interés personal de los individuos es importante al momento de alentar la participación en la reforma. La **Gráfica #29.1** muestra que para el 60%

de los entrevistados este interés personal sí debe ser considerado en la reforma, mientras que el otro 40% opina que no debiera ser considerado.

Gráfica #29.1

Recuento de ¿Debería ser considerada en la reforma el interés personal de los individuos para incentivar la participación?



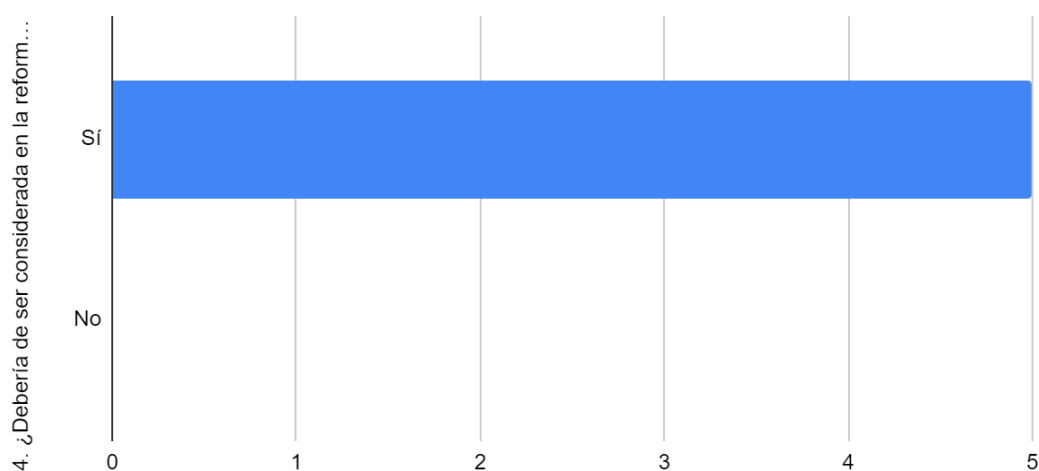
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

En la **Gráfica #29.2** el total de los técnicos/académicos (100%) estuvo de acuerdo en que el interés personal de los individuos debe ser considerado dentro de la reforma para incentivar la participación, mientras que solamente el 60% de los miembros de la GN opinaron que el interés personal de los individuos sí debe ser considerado dentro de la reforma.

Gráfica #29.2

Recuento de 4. ¿Debería de ser considerada en la reforma el interés personal de los individuos para incentivar la participa...



Recuento de 4. ¿Debería de ser considerada en la reforma el interés personal de los individ...

Fuente: elaboración propia

Observamos un contraste importante en la importancia que los propios miembros de la GN le dan a que se tomen en cuenta sus intereses en una reforma, en contraste con Carabineros de Chile. El total de los miembros de Carabineros (100%) considera fundamental que no se vean afectadas sus prestaciones, de ahí que consideren positivas las reformas realizadas por el presidente Piñera ya que no afectaron sus prestaciones de jubilación y de salud, las cuales son superiores a las del resto de la población.

Los miembros de la Guardia Nacional se encuentran permeados por los señalamientos constantes de corrupción en la institución por lo que prefieren argumentar que los intereses personales no deben de ser tomados en cuenta.

Pregunta #5

¿Existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito?

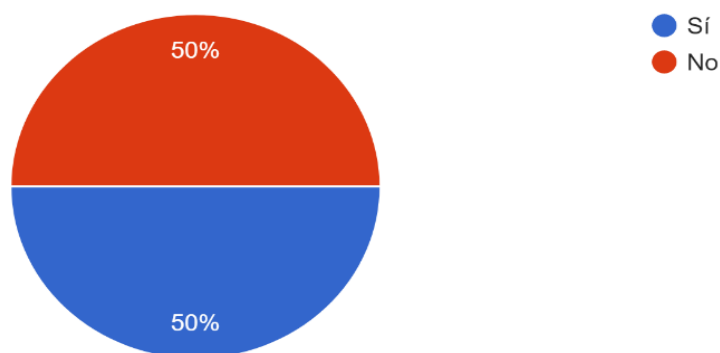
Para Bayley (2001), la evaluación y cruce de indicadores, van más allá de la propia institución y se vinculan con otras entidades, cuya información es fundamental para evaluaciones más exactas. Además, la supervisión de los nuevos programas también forma parte de la reforma democrática.

En la **Gráfica #30** podemos observar que el 50% de los entrevistados consideran

que no existen o están pendientes programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito en la Guardia Nacional. El 50% que responde que sí existen, mencionan que no son públicos, que son los mismos de las FFAA y/o que son muy recientes por lo que no se han dado a conocer.

Gráfica #30

¿Existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito?
10 respuestas



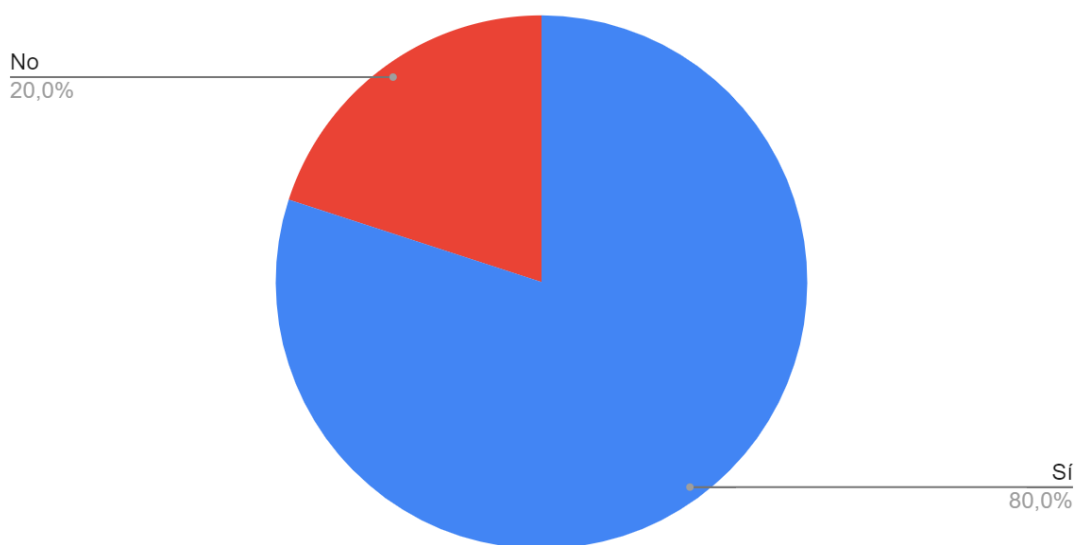
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

Los programas de evaluación deben medir los resultados como indicadores de éxito. Si bien el panorama institucional de la GN no es claro, según la **Gráfica #30.1** el 80% indicó la existencia de programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito, mientras que el 20% restante indicó su inexistencia.

Gráfica #30.1

Recuento de ¿Existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito?



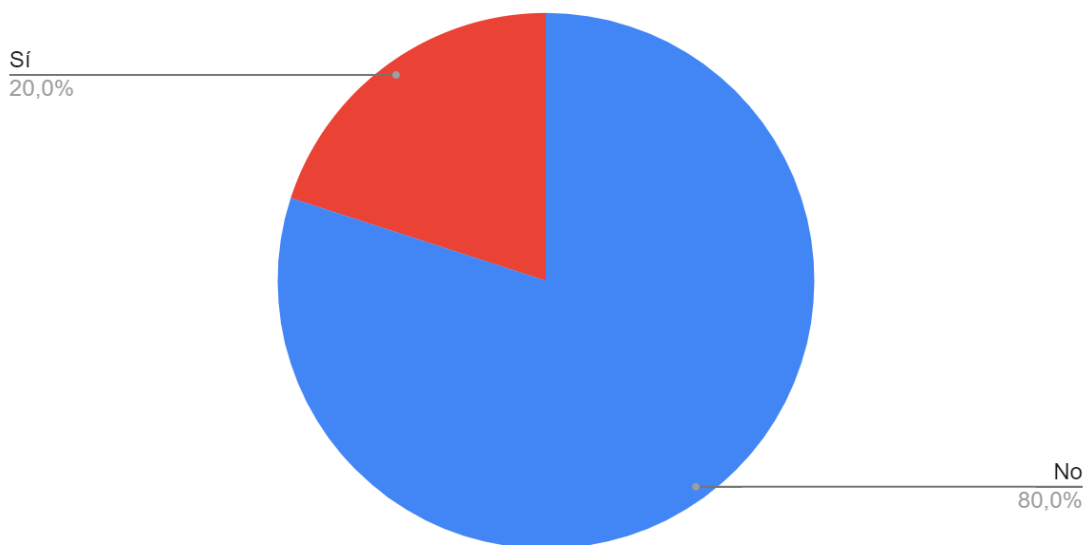
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnico/Académica

Los programas de evaluación deben medir los resultados como indicadores de éxito. Además de la falta de claridad de los objetivos institucionales de la GN, según la **Gráfica #30.2** el 80% de los técnicos/académicos indicó que no existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito, mientras que el 20% restante afirmó su existencia. Lo anterior, contradice lo arrojado en la **Gráfica #30.1**.

Gráfica #30.2

Recuento de ¿Existen programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito?



Fuente: elaboración propia

Los miembros, tanto de Carabineros de Chile y GN, afirman que cuentan con programas eficientes de evaluación como indicadores de éxito. Para ambos casos, los técnicos/académicos consideran que las instituciones no están dispuestas a contar con más y mejores mediciones sobre su desempeño y que con las que cuentan actualmente se manipulan para beneficio de la institución.

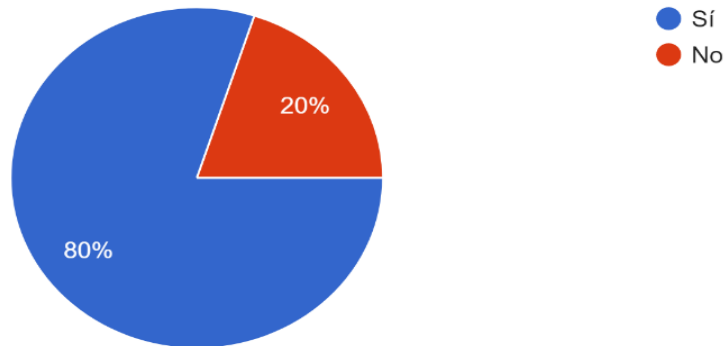
Pregunta #6

¿Los programas de evaluación de resultados necesitan ser reformados?

El 80% de los entrevistados considera que los programas de evaluación de resultados sí deben ser reformados, ya que requieren ser dinámicos y adaptarse para responder a la evolución de la seguridad. Además, dichos indicadores se requiere que sean públicos en un ánimo de transparencia y democracia. El 20% de la muestra respondió que no se requiere una reforma en dichos indicadores porque son nuevos.

Gráfica #31

¿Los programas de evaluación de resultados necesitan ser reformados?
10 respuestas



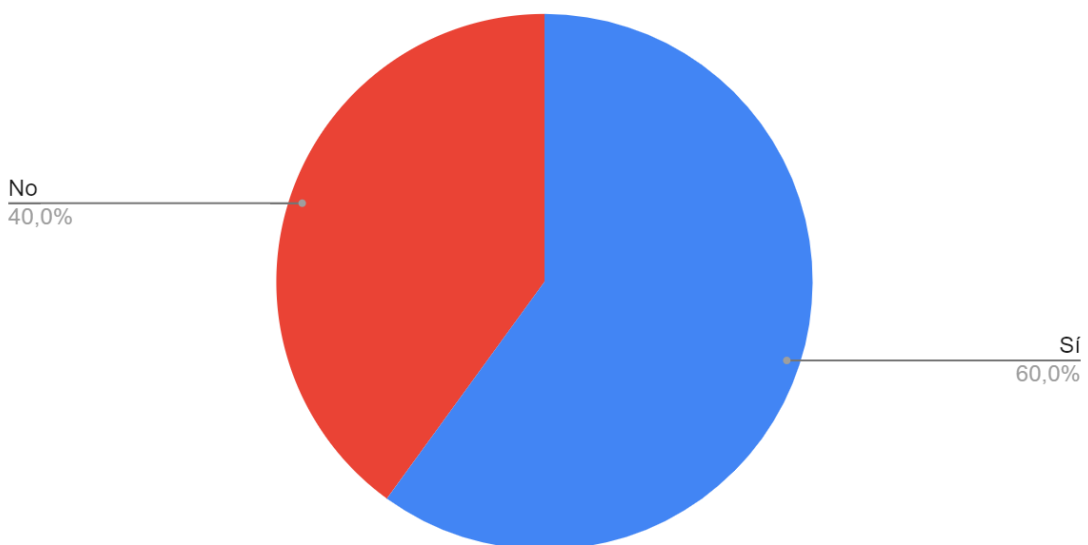
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

Respecto a la necesidad de reforma de los ya existentes programas de evaluación de resultados, la **Gráfica #31.1** muestra que el 60% de los entrevistados de la GN considera que sí deben de reformarse, mientras que el 40% considera que no deben ser reformados por el momento.

Gráfica #31.1

Recuento de ¿Los programas de evaluación de resultados necesitan ser reformados?



Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnico/Académica

Respecto a la necesidad de reforma de los ya existentes programas de evaluación de resultados, la **Gráfica #31.2** muestra que el 100% de los entrevistados técnico/académicos considera que sí deben de reformarse, mientras que solo el 60% de los miembros de la GN coincide con esta perspectiva.

Gráfica #33.2

Recuento de 6. ¿Los programas de evaluación de resultados necesitan ser reformados?



Fuente: elaboración propia

Existe un alto nivel de coincidencia respecto a las respuestas dadas respecto a Carabineros de Chile y a la Guardia Nacional. En ambos casos, la mayoría (100% respecto a Carabineros de Chile y 80% respecto a GN) coincide en que los programas de evaluación de resultados necesitan ser reformados.

Pregunta #7

¿Existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía para una reforma?

Los resultados que nos muestra la **Gráfica #32**, indican que el 80% de los entrevistados considera que no hay un compromiso de los altos mandos para realizar cambios sustanciales, por su parte el 20% restante piensa que sí existe un compromiso para reformar de parte de los altos mandos.

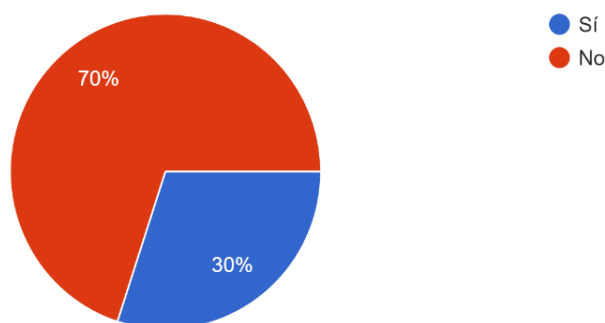
Entre los entrevistados que respondieron negativamente, existieron respuestas

basadas en que por su experiencia el pie de fuerza tiene más compromiso o que al ser militares no les interesan las reformas.

Gráfica #32

Para una reforma, ¿existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía?

10 respuestas



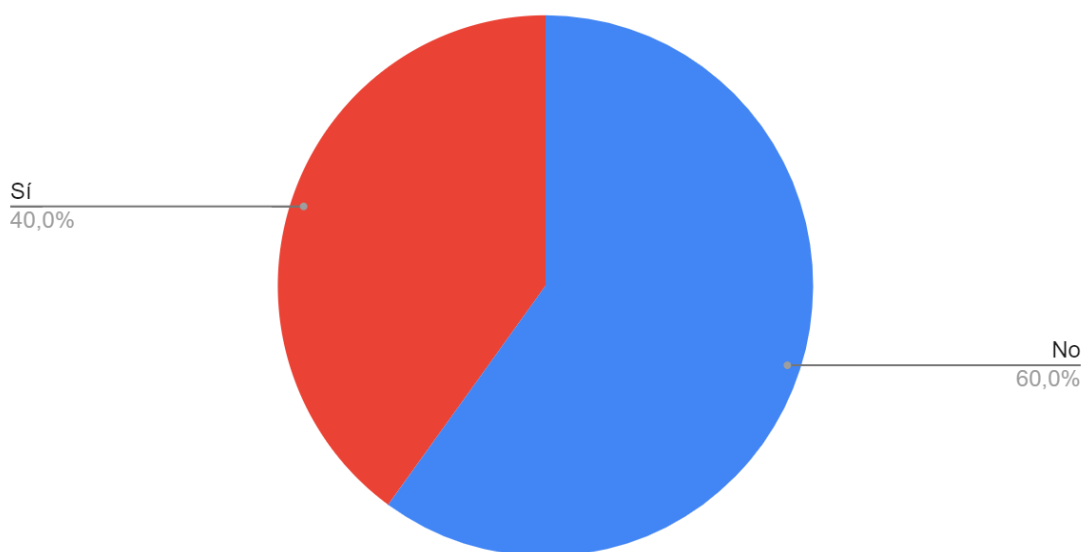
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

El liderazgo sostenido y comprometido es esencial dentro de toda institución, en especial dentro de las instituciones de seguridad pública, en este caso de los altos mandos de GN, para llevar a cabo una reforma democrática. A pesar de lo antes mencionado, la **Gráfica #32.1** arrojó que el 60% de los entrevistados considera que no existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la GN para llevar a cabo una reforma, mientras que el otro 40% considera que sí existe este compromiso y liderazgo.

Gráfica #32.1

Recuento de Para una reforma, ¿existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía?



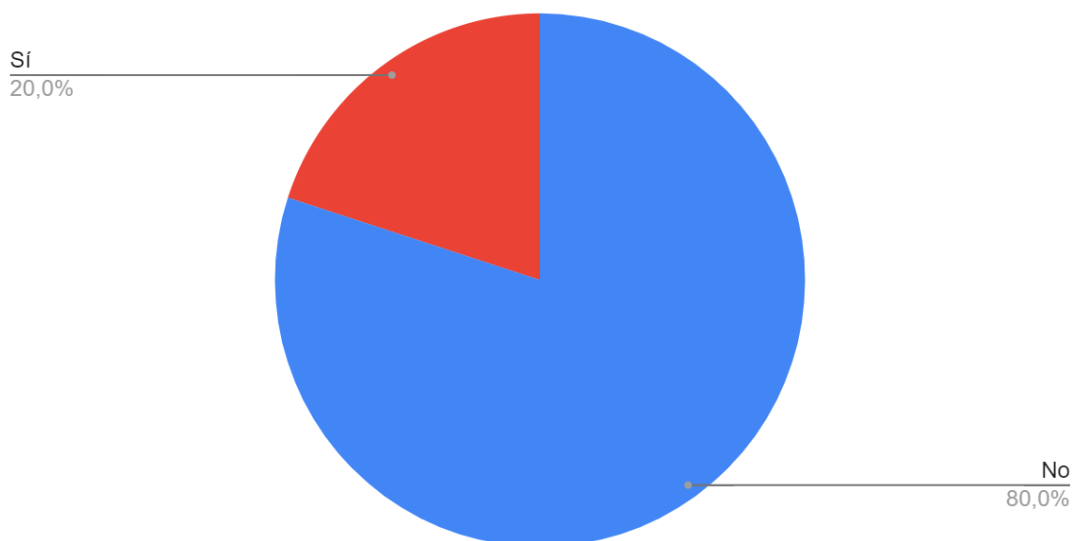
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

La **Gráfica #32.2** arrojó que el 80% de los entrevistados considera que no existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la GN para llevar a cabo una reforma, mientras que solamente el 20% considera que sí existe este compromiso y liderazgo. La mayoría de los entrevistados, tanto de miembros de la GN (**Gráfica #32.1**) como de técnico/académicos, concuerdan en que no existe un liderazgo sostenido y comprometido dentro de los altos mandos de la GN.

Gráfica #32.2

Recuento de Para una reforma, ¿existe el compromiso y liderazgo en los altos mandos de la policía?



Fuente: elaboración propia

En contraste con la GN, Carabineros de Chile cuenta con altos mandos más comprometidos y con un liderazgo más sólido debido también a que es una institución más arraigada en tiempo y espacio.

Pregunta #8

¿La Guardia Nacional se está militarizando?

En esta pregunta no se les proporcionó ninguna definición de militarización a los entrevistados; se les pidió responder de acuerdo a las definiciones propias y bajo la perspectiva de su rol como miembros o expertos de Guardia Nacional. La ausencia de rasgos militares es una condición sine qua non para una policía en democracia (Bailey, 1985). El 10% de los entrevistados contestó que la GN no se está militarizando, ya que está bajo el mando civil del Presidente López Obrador. Además, comentan que no realizan actividades militares, sino que solamente se utiliza el carácter militar para ser una policía más disciplinada. En la opinión de este 10% la GN está bajo el mando de la Secretaría de *Seguridad y Protección Ciudadana*, la cual es de carácter civil.

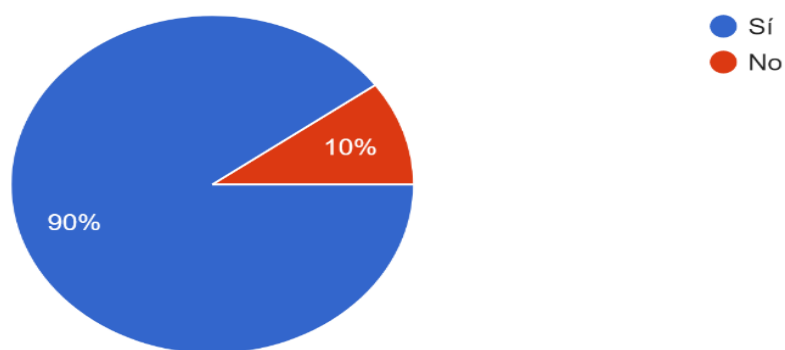
El 90% asegura que la GN se está militarizando, ya que más del 80% de sus miembros provienen de las FFAA, los altos mandos son militares y los nuevos

miembros son contratados, capacitados y pagados por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

Gráfica #33

¿La Guardia Nacional se está militarizando?

10 respuestas



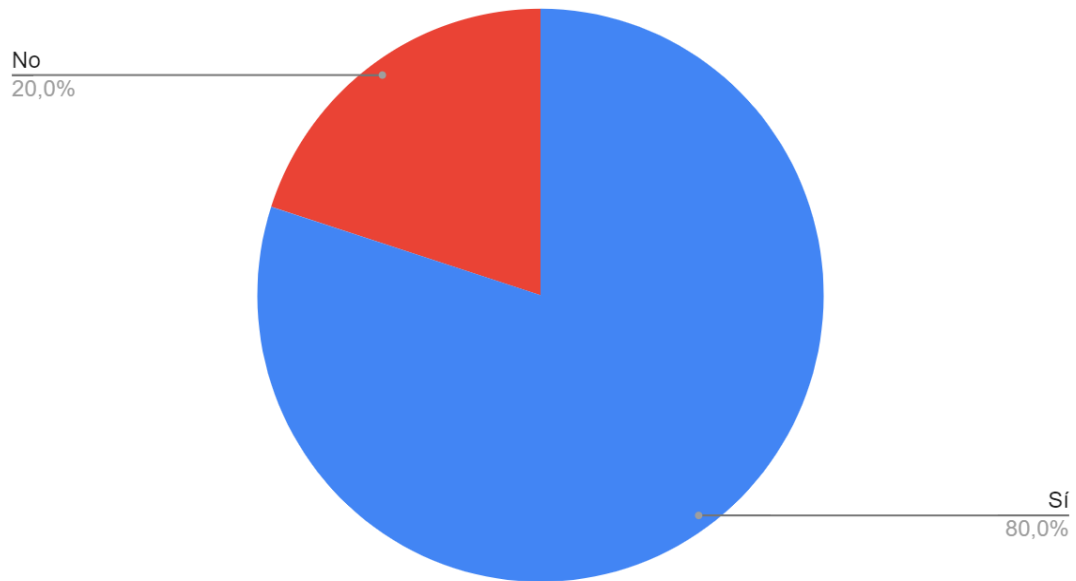
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

La **Gráfica #33.1** indica que el 80% de los miembros de la GN afirman que la institución sí se está militarizando, contrario al 20% que indica que no existe una militarización dentro de la institución.

Gráfica #33.1

Recuento de ¿La Guardia Nacional se está militarizando?



Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnico/Académica

La **Gráfica #33.2** indica que el 100%, es decir, que todos los técnicos/académicos entrevistados, manifestaron que sí existe una militarización dentro de la institución.

Gráfica #33.2

Recuento de 8. ¿La Guardia Nacional se está militarizando?



sí 100%

Fuente: elaboración propia

El carácter militar de Carabineros de Chile es motivo de orgullo y es valorado por sus miembros, quienes lo defienden y lo consideran un pilar para la eficiencia de la institución. Dado el tiempo de vida de Carabineros de Chile y que su carácter militar se encuentra interiorizado, las demandas provenientes de los técnicos/académicos apuntan y exigen una desmilitarización para que actúen en un marco democrático de transparencia y rendición de cuentas desde la supervisión civil. En contraste, la GN de reciente creación, se funda como una policía de mando único de carácter civil sin embargo, como ya se analizó con anterioridad en esta investigación, tanto sus miembros como su carácter son militares. Por lo anterior, las demandas desde la perspectiva teórico/academia le exigen frenar la militarización.

En ambos casos, los miembros coinciden en argumentar que no son instituciones militares y que están bajo el mando civil. Así también los técnicos/académicos coinciden en que no existe ninguna reforma encaminada a desmilitarizar a Carabineros de Chile o a la GN.

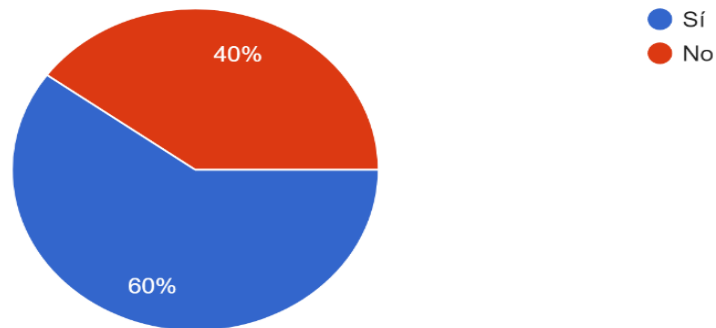
Pregunta #9

¿Debe desmilitarizarse la Guardia Nacional para mejorar su desempeño?

Respecto a la pregunta sobre si debe desmilitarizarse la Guardia Nacional, el 40% de la muestra considera que esta institución no debe desmilitarizarse para mejorar su desempeño. Las explicaciones para esta respuesta fueron que se perderían los elementos que garantiza el carácter militar, entre los que mencionaron disciplina, alto concepto de obediencia, justicia y moral. Por su parte, el 60% piensa que la Guardia Nacional sí debe desmilitarizarse. Entre las razones que se expresaron durante las entrevistas está el hecho de que debe apegarse a su misión como fuerza civil y la necesidad de tener una doctrina civilista.

Gráfica #34

¿Debe desmilitarizarse la Guardia Nacional para mejorar su desempeño?
10 respuestas



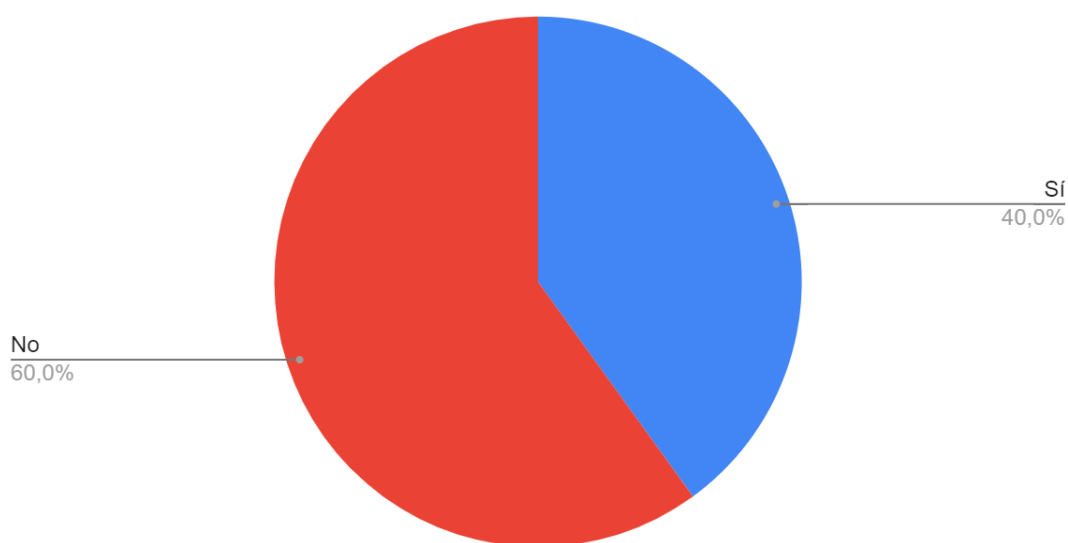
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

La **Gráfica #34.1** muestra que el 60% de los encuestados de la GN, mencionó estar en contra de la desmilitarización de la institución con el fin de mejorar su desempeño, contrario al 40% que está a favor de la desmilitarización. Dentro de la institución la percepción de sus miembros es que no existe un proceso de militarización (más allá de la definición que a este concepto se le asigne) ya que para ellos el hecho de estar bajo el mandato del presidente y no hacer tareas de defensa los aleja de la militarización.

Gráfica #34.1

Recuento de ¿Debe desmilitarizarse la Guardia Nacional para mejorar su desempeño?



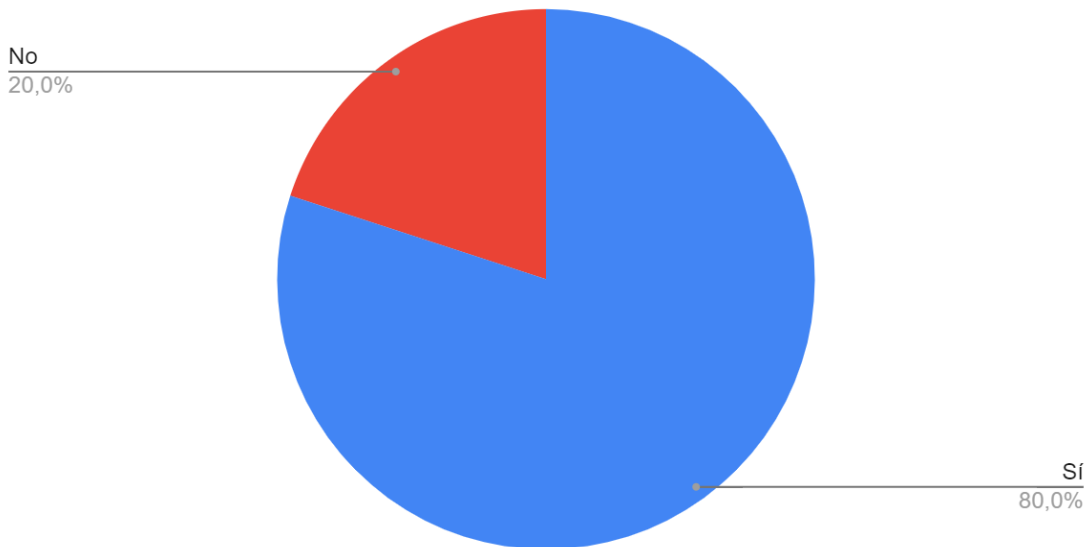
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

Mientras que la **Gráfica #34.1** muestra que el 60% de los miembros de la GN mencionó que esta institución no debe pasar por un proceso de desmilitarización para mejorar su desempeño, la **Gráfica #34.2** arroja que el 80% de los técnicos/académicos entrevistados mencionó estar a favor de la desmilitarización de la institución para mejorar su desempeño. Además, agregaron que no sólo el personal debe pasar por este proceso de desmilitarización, sino que también se deben abordar las dinámicas de uso de la fuerza que devienen de la capacitación castrense, ya que es ésta la que más afecta a la sociedad y, en especial, a grupos vulnerables. La administración civil es necesaria para tener mayores controles que garanticen una actuación policial dentro del marco de la ley (Bayley, 2001) (Cosuelo, 1999).

Gráfica #34.2

Recuento de ¿Debe desmilitarizarse la Guardia Nacional para mejorar su desempeño?



Fuente: elaboración propia

La mayoría (80%) de los entrevistados consideró que sí debe desmilitarizarse la GN para mejorar su desempeño. En contraste con el caso de Chile en el que el 60% de los encuestados, respondieron que no se debe desmilitarizar Carabineros para mejorar su desempeño. El total de la perspectiva institucional de Carabineros de Chile consideró que el carácter militar garantiza el orden, la disciplina, la jerarquía y eficiencia de la institución mientras que respecto a la GN el 40% de los altos mandos considera que sí se debe desmilitarizar para mejorar su desempeño.

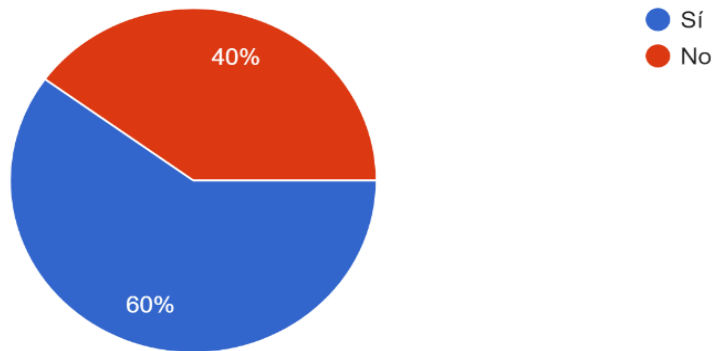
Pregunta #10

¿Es posible desmilitarizar la Guardia Nacional sin afectar su desempeño?

La **Gráfica #35** nos muestra que el 40% de los entrevistados cree que no es posible desmilitarizar a la Guardia Nacional sin afectar su desempeño. Los elementos que sustentan la respuesta negativa son similares a los de la Pregunta #9, es decir, pérdida de disciplina y obediencia. El 60% de los respondientes expresaron que sí se debe desmilitarizar, sin embargo, consideran que dado el bajo reclutamiento de civiles y el alto grado de militarización, este proceso deberá hacerse de forma paulatina, de lo contrario sí se afectaría su desempeño.

Gráfica #35

¿Es posible desmilitarizar la Guardia Nacional sin afectar su desempeño?
10 respuestas

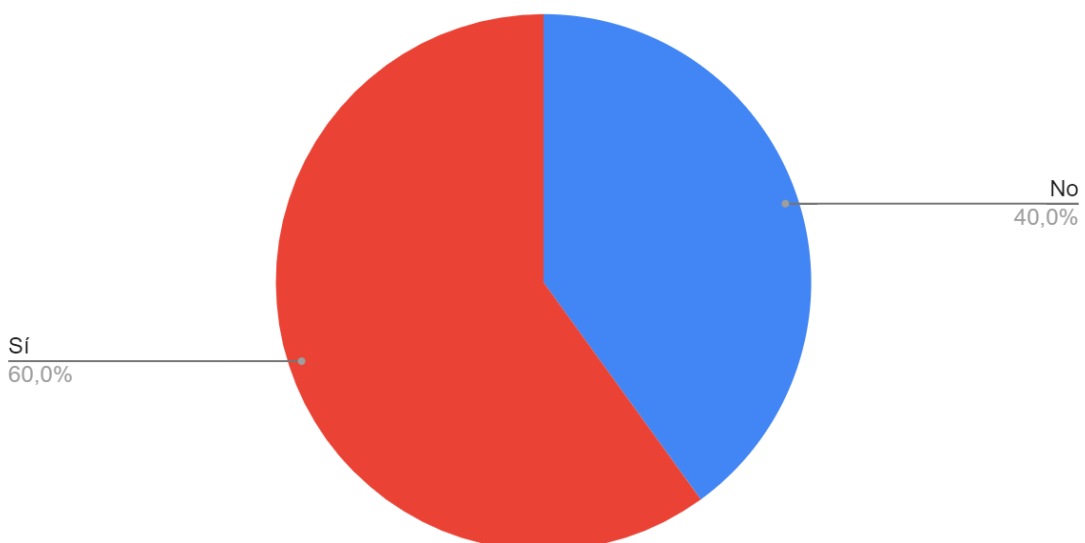


Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional) En la **Gráfica #35.1** se muestra que para el 60% de los encuestados un proceso de desmilitarización no afectaría el desempeño de la GN, mientras que el 40% restante considera que el proceso sí afectaría su desempeño. Esta respuesta se relaciona con la de la **Gráfica #34.1** ya que para los miembros de la institución, la GN no está militarizada.

Gráfica #35.1

Recuento de ¿Es posible desmilitarizar la Guardia Nacional sin afectar su desempeño?



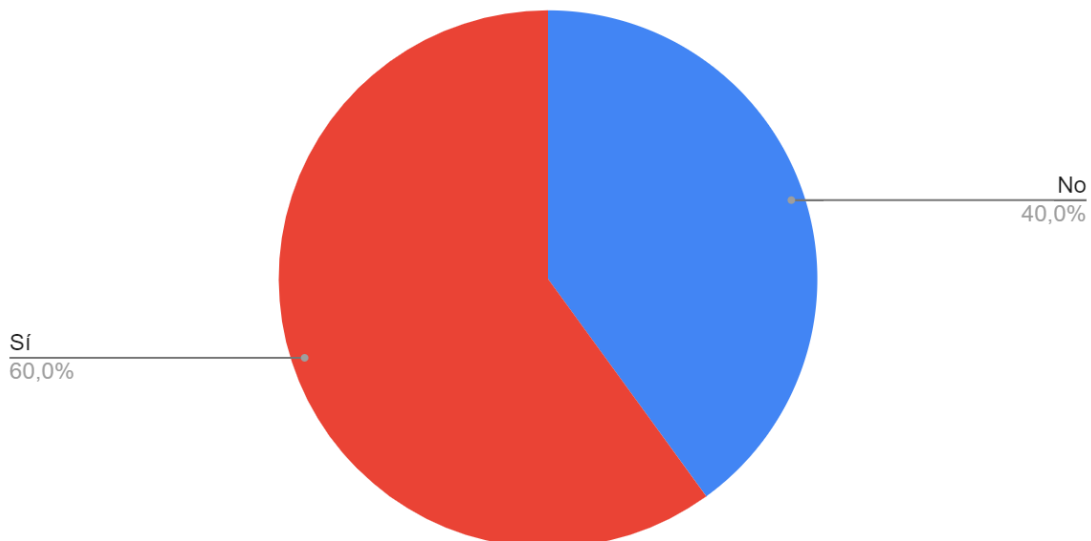
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

La **Gráfica #35.2** muestra que el 60% de los técnicos/académicos considera que es posible desmilitarizar la GN sin afectar su desempeño. Lo arrojado en la **Gráfica #35.1** indica que también el 60% de los miembros de la GN concuerdan con los académicos en este punto. Para los académicos la desmilitarización implicaría un proceso de apertura y transparencia que no tienen en sus códigos las FFAA y, que por lo tanto, actualmente ha sido trasladado a la GN.

Gráfica #35.2

Recuento de ¿Es posible desmilitarizar la Guardia Nacional sin afectar su desempeño?



Fuente: elaboración propia

Uno de los temas que actualmente generan mayor debate es el de la desmilitarización de las policías. Mientras que desde su formación Carabineros de Chile ha tenido un carácter militar y ha gozado de altos niveles de confianza, la policía en México es un modelo disímil y de carácter civil, la cual nunca ha gozado de altos niveles de confianza. De forma discursiva el gobierno de Sebastián Piñera anunció una reforma que se encaminaba a la reducción del carácter militar de la institución en respuesta a las demandas sociales y de organismo internacionales luego del estallido social.

En contraste con la reforma a Carabineros, la reforma a la GN creó y fortaleció un modelo centralizado con miembros y altos mandos provenientes de las FF.AA., a pesar de la promesa de ser una policía de carácter civil. En realidad, tanto la reforma del presidente Piñera como la del presidente Andrés Manuel López Obrador, apuntaron a una policía civil en el discurso pero Carabineros conservó su carácter civil y la GN lo exacerbó.

Las respuestas de los entrevistados muestran la polarización en ambas posturas sobre una reforma que implique la desmilitarización.

Pregunta #11

¿Cuáles son los cinco indicadores más importantes en una reforma democrática en general?

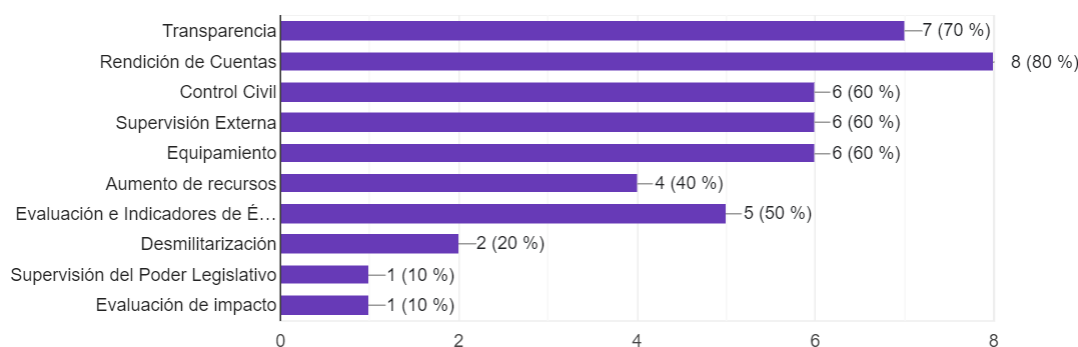
Con el fin de responder a la pregunta #11, se les proporcionó a los expertos los diez indicadores de Bailey (2001) para una reforma democrática con la finalidad de formar una policía eficiente en un marco democrático. El elemento que más se repitió al obtener el 90% de las opiniones, fue el de “rendición de cuentas”. En segundo lugar, se encontró con un 80% de las respuestas la “transparencia”. En el caso de las dos opciones “rendición de cuentas” y “transparencia”, el elemento diferenciador entre estas dos opciones y que fue explicado a los expertos, fue que la transparencia es parte de la rendición de cuentas y se refiere a que la información sea pública y publicada, es decir, se encuentre al alcance de todos, siendo parte del proceso metodológico de la rendición de cuentas, la cual implica también la gestión de presupuesto (Castillo, 2003). En tercer lugar, con 70% de

las opiniones se encuentra la supervisión externa, le siguen con un 60% el “control civil” y la “evaluación de indicadores de éxito”. “Equipamiento” y “aumento de recursos” se encuentran en la posición número cinco con un porcentaje del 50%. La desmilitarización se quedó muy por detrás con un 20% de las respuestas, tan solo seguida por las opciones de otros en las que se agregaron dos respuestas; “supervisión del poder legislativo” y “evaluación de impacto”, cada una con 10%.

Gráfica #36

11. ¿Cuáles son los cinco indicadores más importantes en una reforma democrática en general? Enumere.

10 respuestas



Fuente; elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

La **Gráfica #36.1** nos marca los cinco indicadores más importantes para una reforma democrática de acuerdo a los miembros de la GN entrevistados. Los elementos considerados más importantes que obtuvieron el 80% de las opiniones fueron los de “transparencia”, “rendición de cuentas” y “equipamiento”. Los indicadores que les siguen lograron el 60% de opiniones y son “supervisión externa” y “evaluación e indicadores de éxito”. Con un 40% de menciones tenemos el “control civil”. El único elemento que obtuvo el 20% de menciones fue el de “aumento de recursos”. “Desmilitarización” no obtuvo porcentaje alguno de opiniones. Solo un miembro mencionó un elemento. Si tenemos en cuenta que desde el punto de vista teórico la Guardia Nacional obedece a un modelo de centralización, al tener un mando único y al ser una policía nacional de jurisdicción federal, la militarización perpetúa este modelo debido a que se ejerce en forma vertical, jerarquizada y de forma descendente (Bayley, 2001).

Gráfica #36.1

¿Cuáles son los cinco indicadores más importantes en una reforma democrática en general?									
Miembro	Transparencia	Rendición de Cuentas	Control Civil	Supervisión Externa	Equipamiento	Aumento de recursos	Evaluación e Indicadores de Éxito	Desmilitarización	Otro
1	sí	sí		sí	sí		sí		
2	sí	sí	sí		sí	sí			
3	sí	sí	sí	sí			sí		
4	sí	sí		sí	sí		sí		
5					sí				
Gráfica #36.1	Elaboración propia								

Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

La **Gráfica #36.2** nos marca los cinco indicadores más importantes para una reforma democrática. De acuerdo al 80% de los técnicos/académicos entrevistados la “rendición de cuentas” y el “control civil” son los indicadores más importantes para una reforma democrática. Le siguen los elementos “transparencia”, “supervisión externa” y “aumento de recursos” que lograron el 60% de las opiniones. Los indicadores que se encontraron en el 40% de las opiniones son “equipamiento”, “evaluación e indicadores de éxito” y “desmilitarización”. Solamente un 20% de los técnicos/académicos hizo mención del elemento “supervisión del poder legislativo” y otro 20% mencionó el elemento “evaluación de impacto”.

Del análisis de la **Gráfica #36.1** y la **Gráfica #36.2** llama la atención que tanto técnicos/académicos como miembros de la GN mencionen en igual porcentaje los indicadores “rendición de cuentas” (80%) y “supervisión externa” (60%). Para los miembros de la GN “transparencia” tuvo mayor importancia que para los técnicos/académicos. El “control civil” tiene más importancia para los técnicos/académicos que para los miembros de la GN. “Aumento de recursos” tiene mayor importancia para los técnicos/académicos que para los miembros de la GN. “Evaluación e indicadores de éxito” tiene más importancia para los miembros de la GN que para los técnicos/académicos. “Equipamiento” tiene más importancia para los miembros de la GN que para los técnicos/académicos.

Mientras que ningún miembro de la GN hizo mención de “desmilitarización”, el 40% de los técnicos/académicos la mencionaron.

Gráfica #36.2

¿Cuáles son los cinco indicadores más importantes en una reforma democrática en general?									
Técnico/académico	Transparencia	Rendición de Cuentas	Control Civil	Supervisión Externa	Equipamiento	Aumento de recursos	Evaluación e Indicadores de Éxito	Desmilitarización	Otro
1		sí	sí	sí		sí		sí	
2			sí	sí	sí	sí	sí		
3	sí	sí			sí	sí			Supervisión del poder legislativo
4	sí	sí	sí				sí		Evaluación de impacto
5	sí	sí	sí	sí				sí	
Gráfica #36.2	Elaboración propia								

Fuente: elaboración propia

En el caso de la GN el indicador más mencionado fue el de “rendición de cuentas” (90%) seguido por “transparencia” (80%) En el caso de Chile se invirtieron estos lugares: “transparencia” con el 100% y “rendición de cuentas” con el 90%. Desde la perspectiva institucional de Carabineros y de GN no se mencionó “control civil” como uno de los indicadores más importantes en una reforma democrática.

Pregunta #12

12. ¿Cuáles son los cinco elementos urgentes por reformar en la institución (Guardia Nacional)?

En la **Gráfica #37** se muestran los resultados a la pregunta sobre cuáles son los cinco elementos urgentes para reformar en la institución. En el caso mexicano la institución se entiende como la Guardia Nacional. En este apartado se les proporcionó a los expertos los diez indicadores de Bailey (2001) para una reforma democrática con la finalidad de formar una policía eficiente en un marco democrático, mismos que aparecen en la Pregunta #11. De acuerdo a los entrevistados el primero de los elementos a reformar de forma urgente es “rendición de cuentas” con el 90% de las opiniones. En segundo lugar, con 80% de las menciones se encuentra “supervisión externa”. Con 60% de las opiniones de los entrevistados encontramos en tercer lugar “control civil”, “aumento de recursos” y “evaluación e indicadores de éxito”. En la cuarta posición se ubicó con

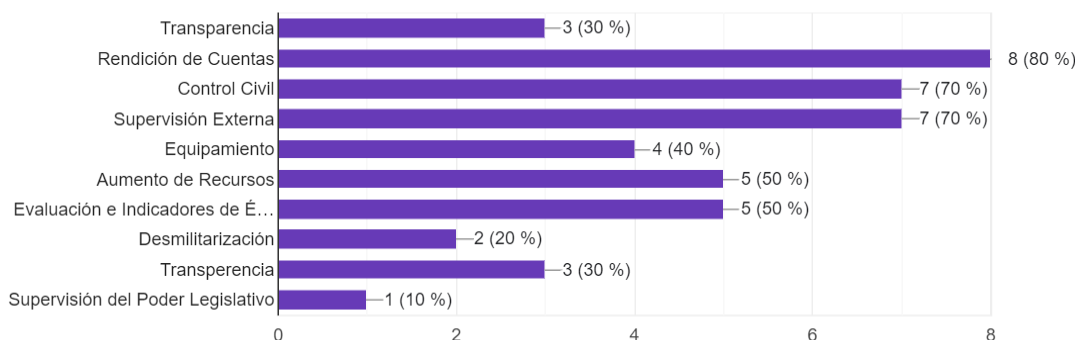
40% el “equipamiento”. “Transparencia” obtuvo el 30% de las respuestas. Con el 20% de las respuestas se colocó en el quinto sitio la “desmilitarización”. Por último, el 10% de los entrevistados mencionó “supervisión del legislativo”.

Gráfica #37

12. ¿Cuáles son los cinco elementos urgentes por reformar en la institución?

Enumere.

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

La **Gráfica #37.1** nos marca los cinco elementos a reformar con carácter urgente en la institución (GN). El elemento mencionado por el 80% de los entrevistados, fue el de “rendición de cuentas”. Los elementos en segundo lugar, con 60% de respuestas fueron: “transparencia”, “control civil”, “supervisión externa” y “evaluación e indicadores de éxito”. “Equipamiento” y “aumento de recursos” obtuvieron solamente el 20% de menciones. “Desmilitarización” obtuvo cero menciones. Cabe mencionar que un miembro sólo hizo mención de cuatro elementos y otro miembro solo mencionó un elemento. Este último argumentó que solamente el elemento de “control civil” requiere incluirse dentro de una reforma policial urgente. Los demás elementos mencionados, de acuerdo a este entrevistado, no requieren una reforma urgente ya que la GN es de reciente creación y falta su consolidación para evaluar si requieren una modificación.

Gráfica #37.1

¿Cuáles son los cinco elementos urgentes por reformar en la institución? Enumere.									
Miembro	Transparencia	Rendición de Cuentas	Control Civil	Supervisión Externa	Equipamiento	Aumento de recursos	Evaluación e Indicadores de Éxito	Desmilitarización	Otro
1	sí	sí		sí		sí	sí		
2	sí	sí	sí		sí	sí			
3	sí	sí	sí	sí			sí		
4		sí		sí	sí		sí		
5			sí						
Gráfica #37.1	Elaboración propia								

Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

La **Gráfica #37.2** nos marca los cinco elementos a reformar con carácter de urgente en la institución (GN) según los técnicos/académicos. De acuerdo al 80% de los entrevistados los elementos urgentes a reformar en la GN son: “rendición de cuentas”, “control civil” y “supervisión externa”. Con el 60% de las menciones se ubicaron “transparencia” y “aumento de recursos”. Los indicadores con 40% de las menciones fueron: “equipamiento”, “evaluación e indicadores de éxito” y “desmilitarización”. Un 20% de los técnicos/académicos indicaron “supervisión del poder legislativo”.

Del análisis de la **Gráfica #37.1** y de la **Gráfica #37.2**, encontramos que el 80% tanto de miembros de la GN como de técnicos/académicos, respondieron “rendición de cuentas”. Al igual en ambos casos, “transparencia” tuvo un 60% de menciones. “Equipamiento” fue mencionada por el 40% tanto de técnicos/académicos como por los miembros de la GN. “Control civil” logró el 80% de las respuestas de los técnicos/académicos y por el 60% de los miembros de la GN. “Supervisión externa” obtuvo el 80% de las respuestas de los técnicos/académicos y el 60% de las respuestas de los miembros de la GN. “Aumento de recursos” obtuvo el 60% de las respuestas de los técnicos/académicos y el 40% de las respuestas de los miembros de la GN. “Evaluación e indicadores de éxito” fue mencionada por el 60% de los miembros de la GN y por el 40% de los técnicos/académicos. Mientras que los miembros de la GN no hicieron mención alguna de la “desmilitarización”, los técnicos/académicos lo hicieron en un 40%.

Gráfica #37.2

¿Cuáles son los cinco elementos urgentes por reformar en la institución? Enumere.									
Técnico/académico	Transparencia	Rendición de Cuentas	Control Civil	Supervisión Externa	Equipamiento	Aumento de recursos	Evaluación e Indicadores de Éxito	Desmilitarización	Otro
1		sí	sí	sí		sí		sí	
2			sí	sí	sí	sí	sí		
3	sí	sí			sí	sí			supervisión del poder legislativo
4	sí	sí	sí	sí			sí		
5	sí	sí	sí	sí				sí	
Gráfica #37.2	Elaboración propia								

Fuente: elaboración propia

Para Carabineros de Chile y desde ambas perspectivas, los cinco elementos urgentes a reformar son “transparencia”, “rendición de cuentas”, “aumento de recursos” y “evaluación e indicadores de éxito”. Por su parte, en el caso mexicano los elementos más mencionados fueron: “rendición de cuentas”, “control civil”, “supervisión externa”, “evaluación e indicadores de éxito” y “aumento de recursos”. Para el caso chileno, la “transparencia” ocupa el lugar prioritario con el 70% de las respuestas, mientras que en el caso mexicano “rendición de cuentas” ocupa el lugar más alto al obtener el 80% de las respuestas. El elemento “rendición de cuentas” obtuvo el segundo lugar de menciones con el 60% respecto a Carabineros de Chile, mientras que para la GN fue “control civil” con el 70% de las respuestas, así como “supervisión externa”. Respecto a Carabineros de Chile, los elementos “aumento de recursos” y “evaluación e indicadores de éxito” obtuvieron el mismo porcentaje de respuestas: 50%. Respecto a GN, los elementos “evaluación e indicadores de éxito” y “aumento de recursos” obtuvieron el mismo porcentaje de respuestas: 50%. Los elementos “control civil” y “equipamiento” obtuvieron el 40% para el caso de Carabineros de Chile. En ambos casos “desmilitarización” no es un elemento que se considere urgente a reformar (Chile 30% y México 20%).

Pregunta #13

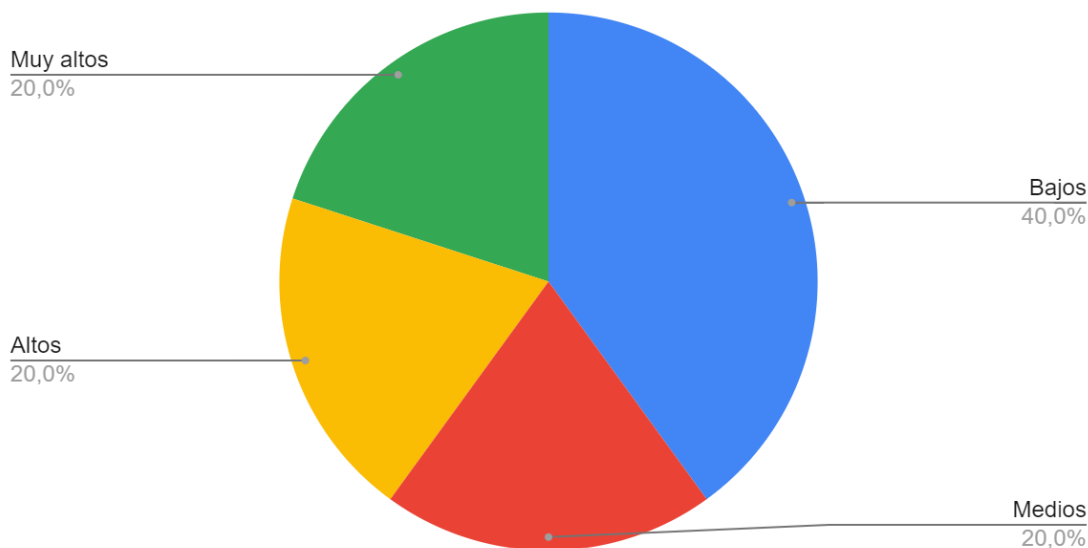
¿Cuáles son los niveles de transparencia de la institución (Guardia Nacional)?

Sobre la pregunta relacionada a los niveles de transparencia de la institución (Guardia Nacional), el 40% considera que son “bajos”, el 20% considera que son

“altos”, el 20% opina que son “muy altos” y el 20% restante respondió que son “medios”. Ninguna persona considera nulos los niveles de transparencia.

Gráfica #38

Recuento de 13. ¿Cuáles son los niveles de transparencia dentro de la institución (Guardia Nacional)?



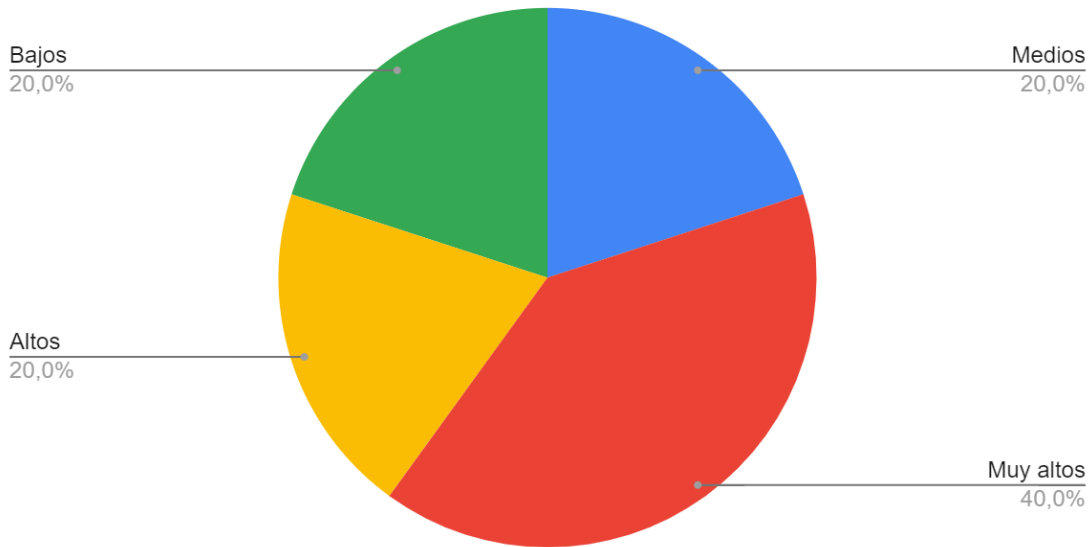
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

La **Gráfica #40.1** nos muestra que con respecto a los niveles de transparencia dentro de la institución, el 40% de los miembros de la GN considera que son “muy altos”, el 20% de los miembros considera que son “altos”, el 20% de los miembros considera que son “medios” y el 20% restante considera que son “bajos”.

Gráfica #38.1

Recuento de 13. ¿Cuáles son los niveles de transparencia dentro de la institución (Guardia Nacional)?



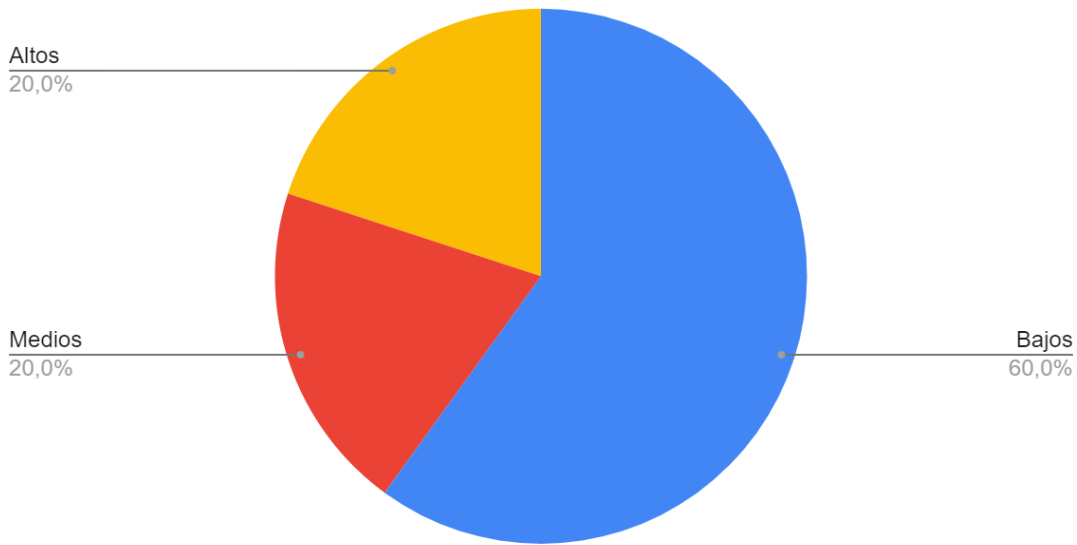
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

La **Gráfica #38.2** nos muestra que con respecto al nivel de transparencia dentro de la institución, ningún técnico/académico opinó que los niveles de transparencia fueran “muy altos”. El 20% opinó que los niveles de transparencia son “altos”. El 20% opinó que los niveles de transparencia son “medios”. El 60% opinó que los niveles de transparencia son “bajos”, mientras que según la **Gráfica #40.1** este mismo nivel estuvo solamente representado por el 20% de los miembros de la GN.

Gráfica #38.2

Recuento de ¿Cuáles son los niveles de transparencia dentro de la institución (Guardia Nacional)?



Fuente: elaboración propia

El 50% de los entrevistados considera que Carabineros de Chile tiene niveles altos o muy altos de transparencia y esta cifra está compuesta por las menciones de la perspectiva institucional mientras que el 30% considera que son bajos o nulos. El 40% de los encuestados consideran que los niveles de transparencia en GN son “Altos” o “Muy altos” y “Bajos” con el 40%. Los niveles “Nulos” y “Bajos” se encontraron en la perspectivas técnica/académica, a excepción de GN que hubo un entrevistado que los consideró bajos.

Pregunta #14

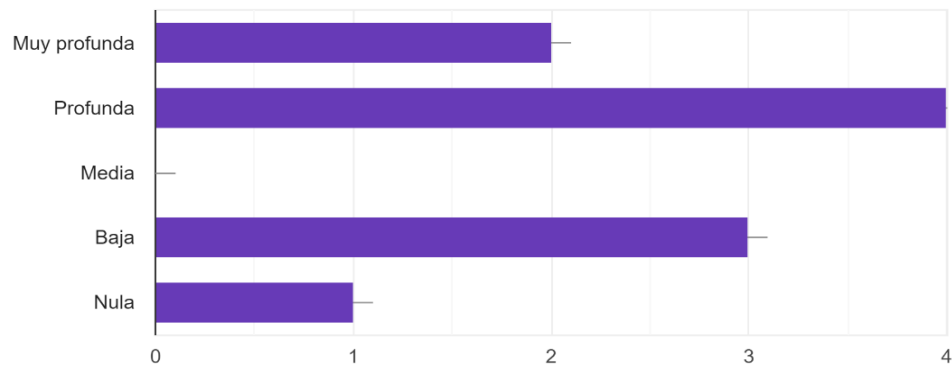
¿Qué tan profunda es la reforma democrática?

La **Gráfica #39** nos muestra las respuestas a la pregunta concerniente a la profundidad de la reforma democrática. Para la mayoría de los entrevistados la reforma a la Guardia Nacional fue “profunda”, obteniendo el 40% de las respuestas. A esta respuesta le sigue con un 30% de las opiniones la opción de “baja”. El 20% de los entrevistados considera “muy profunda” la reforma democrática a la Guardia Nacional. El 10% de las respuestas ubicaron en “nula” a la reforma democrática de la Guardia Nacional. Ningún entrevistado respondió “media” a esta pregunta.

Gráfica #39

¿Qué tan profunda es la reforma democrática?

10 respuestas



Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

Respecto a la profundidad de la reforma democrática, la **Gráfica #39.1** muestra que solamente el 20% de los miembros de la GN consideró que ha sido “muy profunda”. El otro 60% de los miembros de la GN consideró que ha sido “profunda”, mientras que el 20% restante consideró que ha sido “baja”. En resumen el 80% de los miembros de la GN considera “muy alta” o “alta” la reforma democrática a la GN.

Se les solicitó a los entrevistados el sustentar su respuesta respecto a lo profundo de la reforma democrática, siendo sus comentarios los siguientes:

El miembro de la GN que consideró que la reforma democrática fue “muy profunda” (20%) afirmó que esta reforma creó una institución después de décadas de intentos para lograr que una institución fuera la encargada de la seguridad pública y que además funcionara. Por otro lado, esta reforma permite que las FFAA realicen funciones de seguridad interior y defensa exterior.

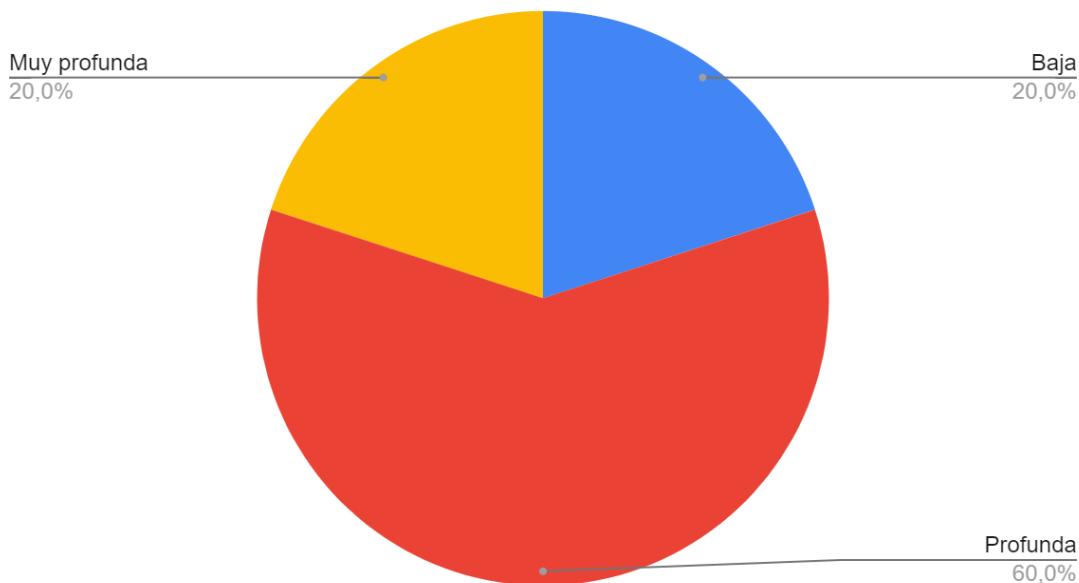
Los entrevistados que consideraron que la reforma democrática fue “profunda” (60%) afirmaron que se modificó la organización, actuación y despliegue operativo de la policía en función de la proximidad social. También mencionaron que se llevaron a cabo importantes ajustes legales para el nuevo concepto de operación, tanto centralizado como descentralizado.

El miembro de la GN que consideró que la reforma democrática fue “baja” (20%)

afirmó que la institución militar solamente experimentó un cambio de nombre y no clarificó la diferencia con las FFAA.

Gráfica #39.1

Recuento de ¿Qué tan profunda es la reforma democrática?



Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

En comparación con la **Gráfica #39.1**, la **Gráfica #39.2** muestra que con respecto a la profundidad de la reforma democrática, tanto el 20% de los miembros de la GN como el 20% de los técnicos/académicos, consideraron que la reforma democrática ha sido “muy profunda”. Mientras que el otro 60% de los miembros de la GN consideró que la reforma democrática ha sido “profunda”, solamente el otro 20% de los técnicos/académicos la consideró de la misma manera. El otro 40% de los técnicos/académicos consideró que la reforma ha sido “baja” en términos democráticos, en comparación con el otro 20% de miembros de la GN que la consideraron de la misma manera. El 20% restante de técnicos/académicos consideró la reforma democrática como “nula”. El argumento del 20% que consideró “muy profunda” la reforma, explicó que su respuesta se debía a que se estaba creando una nueva policía.

Los técnicos/académicos sustentaron su respuesta respecto a lo profundo de la reforma democrática de la siguiente manera:

El 20% que consideró que la reforma democrática fue “muy profunda”, afirmó que ésta es totalmente nueva.

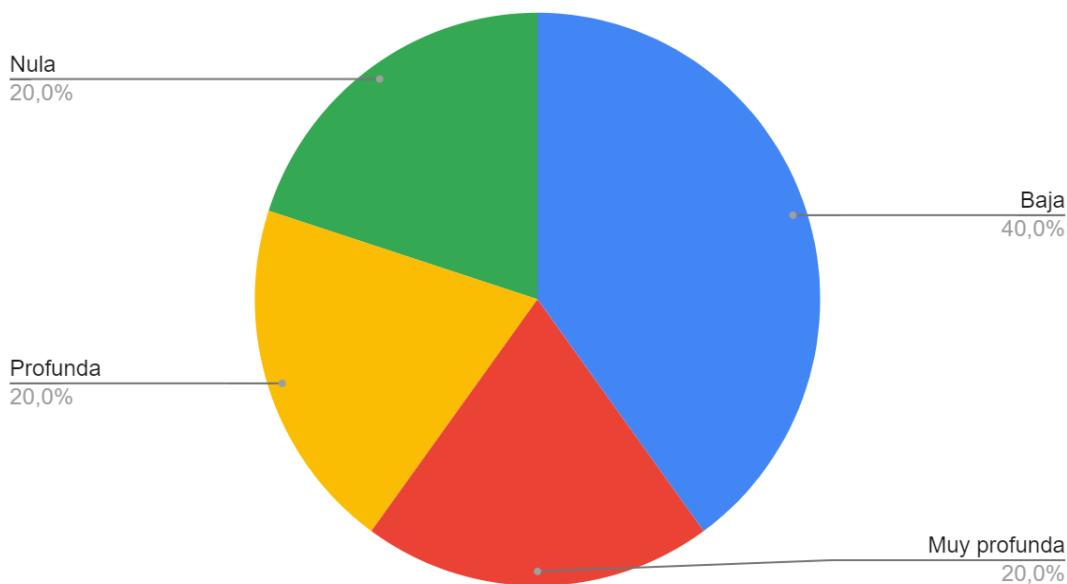
El técnico/académico que consideró que la reforma democrática fue “profunda” (20%) sustentó su respuesta al afirmar que la GN es una institución nueva de Seguridad Pública con la característica de la "proximidad".

Los entrevistados que consideraron que la reforma democrática fue “baja” (40%) mencionaron que el carácter militar está en la naturaleza de la GN y ésta se contrapone con un proceso de reforma y democratización, además de que no se han presentado cambios sustanciales, persistiendo así la militarización, las promesas incumplidas y la información reservada.

El 20% que respondió “nula”, dijo no considerar que hubo una reforma policial y mucho menos, democrática. Lo anterior, debido a que para este entrevistado fue una nueva formación de las FFAA y no de la policía.

Gráfica #39.2

Recuento de ¿Qué tan profunda es la reforma democrática?



Fuente: elaboración propia

En el caso de la GN, en el que la mayoría (40%) respondió que la reforma es “Profunda” se debe a que se creó una nueva corporación con mando único. En el caso chileno, la mayoría (50%) consideró que la reforma fue “Media” ya que la catalogaron como cosmética.

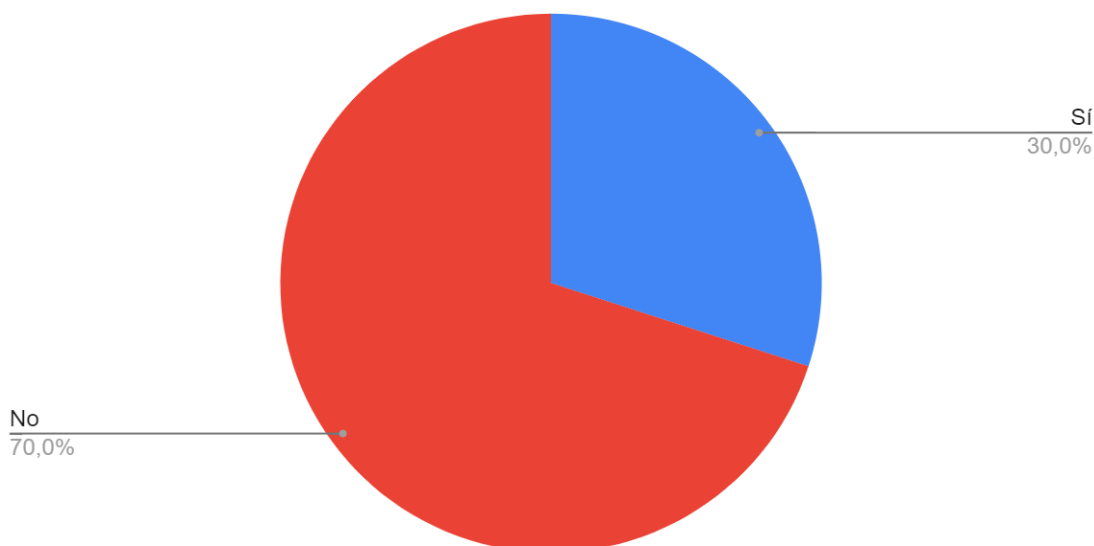
Pregunta #15

¿El mando civil garantiza la mejor operación de la Guardia Nacional?

La **Gráfica #40** nos muestra las respuestas a la pregunta concerniente sobre si el mando civil garantiza la mejor operación de la Guardia Nacional. Para la mayoría de los entrevistados, tanto desde la perspectiva institucional como técnica/académica, el mando civil no garantiza la mejor operación de la GN, obteniendo el 70% de las respuestas. El 30% de los entrevistados afirmó al mando civil como garantía de una mejor operación de la GN.

Gráfica #40

Recuento de 17. ¿El mando civil garantiza la mejor operación de la Guardia Nacional?



Fuente: elaboración propia

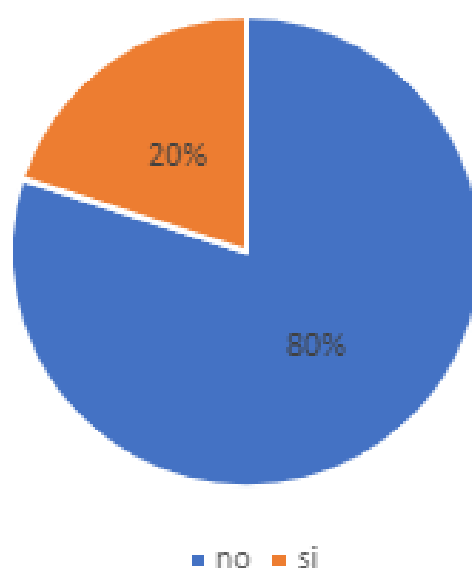
Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

De acuerdo con la **Gráfica #40.1**, el 80% de los miembros de la GN consideró que el mando civil no garantiza la mejor operación de la institución, mientras que solamente el 20% consideró lo contrario. Desde la perspectiva institucional, consideran que se tiene ya un mando civil y por otro lado, que lo civil no es garantía de un buen funcionamiento. Para los entrevistados, el mando civil puede

generar problemas y desobediencia de los elementos que provienen de las filas militares.

Gráfica #40.1

Guardia Nacional- ¿El mando civil garantiza la mejor operación de la Guardia Nacional?



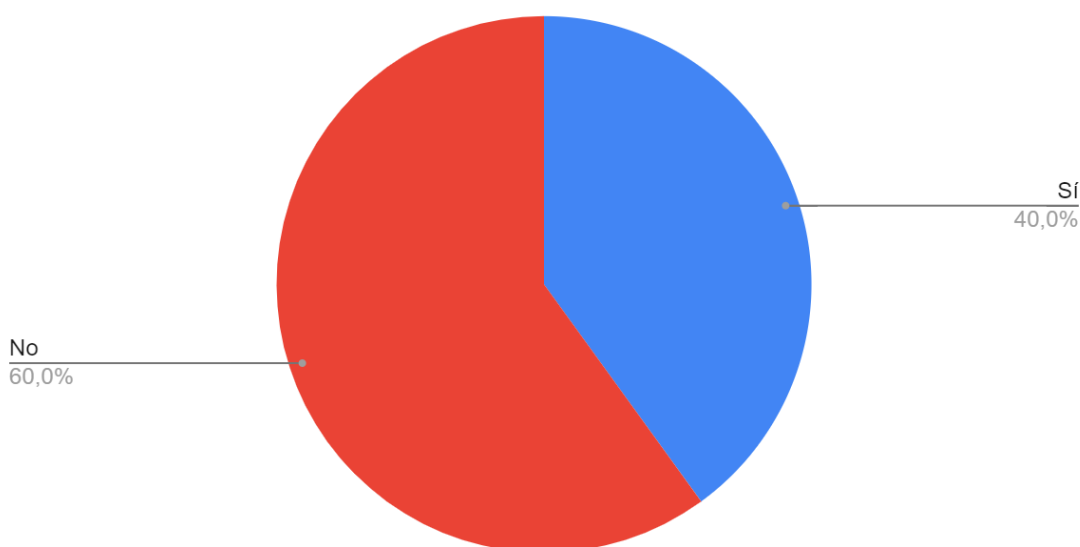
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

Aunque con diferentes porcentajes, tanto el 80% de los miembros de la GN (**Gráfica #40.1**), como el 60% de los técnicos/académicos (**Gráfica #40.2**), consideran que el mando civil no garantiza la mejor operación de la GN. La explicación que se da desde la perspectiva técnica/académica es en la situación actual de la GN, en el que la mayoría de su personal proviene de las filas militares, por lo que la obediencia a un mando civil sería muy complicada. Por otro lado, señalaron que las policías existentes tienen mandos civiles y esto no las hace tener un buen funcionamiento. El 20% de los miembros de la GN y el 40% de técnicos/académicos consideraron que el mando civil sí garantiza la mejor operación de la GN.

Gráfica #40.2

Recuento de 17. ¿El mando civil garantiza la mejor operación de la Guardia Nacional?



Fuente: elaboración propia

Tanto para el caso de Chile como para el de México, existe una postura mayoritaria (70% y 60% respectivamente) respecto a que el mando civil *per se* no es garante de una mejor operación. En ambos casos la adscripción de las instituciones al poder civil (Ministerio del Interior y Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana) poco ha servido para limitar su excesiva autonomía. Por otro lado, la obediencia se vería debilitada al recibir órdenes de altos mandos civiles.

Pregunta #16

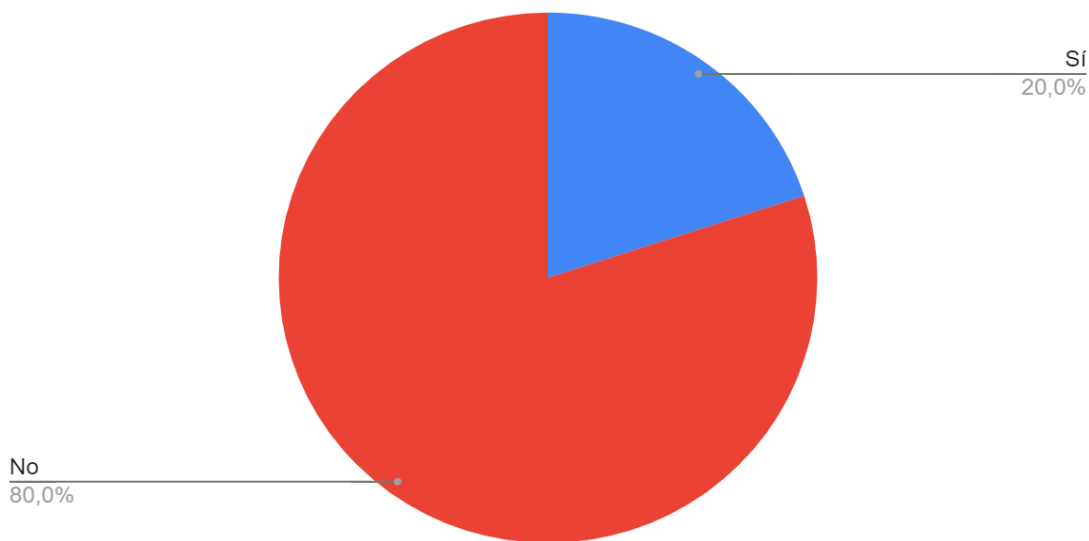
¿El mando civil disminuye la violación de los Derechos Humanos?

La **Gráfica #41** nos muestra las respuestas a la pregunta concerniente a si el mando civil disminuye la violación a los Derechos Humanos. Para la mayoría de los entrevistados el mando civil no garantiza una disminución en la violación de los Derechos Humanos, obteniendo el 80% de las respuestas. A esta respuesta le sigue con un 20% de las opiniones, la respuesta afirmativa respecto a que el mando civil disminuye la violación a los Derechos Humanos. En general, las perspectivas tanto institucional como técnica/académica, consideran que la

capacitación y un buen entrenamiento son fundamentales para que tanto el mando civil como el militar, impacte en la disminución de violaciones a los Derechos Humanos.

Gráfica #41

Recuento de 18. ¿El mando civil disminuye la violación de los Derechos Humanos?



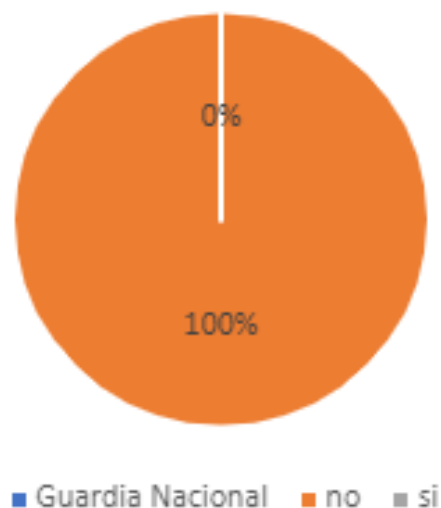
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Institucional (Guardia Nacional)

La **Gráfica #41.1** muestra que el total de los miembros de la GN entrevistados, consideró que el mando civil no disminuye la violación de los Derechos Humanos. Desde la perspectiva institucional, el carácter militar o civil no determinan una mejor protección de los Derechos Humanos, incluso citan el ejemplo de las violaciones que han cometido policías de carácter civil.

Gráfica #41.1

Guardia Nacional - ¿El mando civil disminuye la violación de los Derechos Humanos?



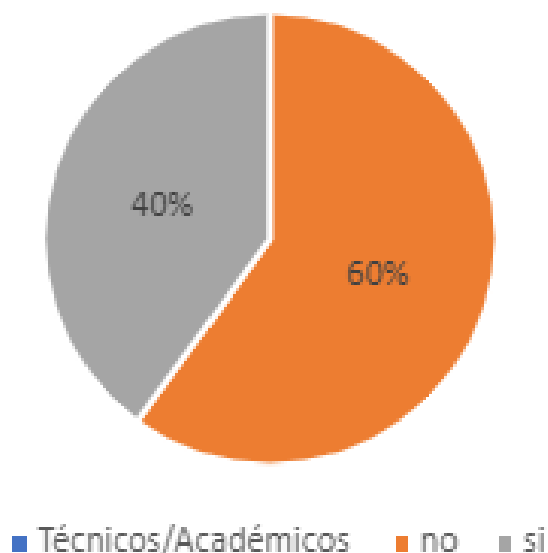
Fuente: elaboración propia

Perspectiva Técnica/Académica

Aunque con diferentes porcentajes, tanto el 100% de los miembros de la GN (**Gráfica #41.1**), como el 60% de los técnicos/académicos (**Gráfica #41.2**), consideran que el mando civil no disminuye la violación a los Derechos Humanos. El 40% de los técnicos/académicos consideró que el mando civil sí disminuye la violación a los Derechos Humanos. Desde la perspectiva institucional como técnico/académica, se coincide en la necesidad de capacitación y entrenamiento respecto a los Derechos Humanos. Para los técnicos/académicos el mando civil sí ayuda, aunque no de manera determinante, a disminuir la violación a los Derechos Humanos.

Gráfica #41.2

Técnicos/Académicos - ¿El mando civil disminuye la violación de los Derechos Humanos?



Fuente: elaboración propia

El mando civil ha sido junto con la militarización, uno de los grandes temas a debatir en los medios de comunicación. Sin embargo, observamos que tanto en las entrevistas de GN como de Carabineros de Chile, el mando civil no es considerado garante del respeto a los derechos humanos. Sí existen algunas visiones que consideraron que el personal castrense actúa con una capacitación y una lógica de “amigo/enemigo” que los lleva a actuar con mayor uso de la fuerza y además, a hacerlo en secreto pero en general, tanto la perspectiva institucional como la técnica/académica consideran que es una cuestión de capacitación. El mando civil, a pesar de que está más acostumbrado a la supervisión y a la rendición de cuentas, no puede prescindir de capacitación y supervisión para el cabal cumplimiento del respeto a los Derechos Humanos.

Pregunta #17

¿Cuáles son las motivaciones para reformar las fuerzas policiacas desde su perspectiva (política y técnica) en México?

Los factores determinantes que de acuerdo a la perspectiva institucional de Guardia Nacional motivan las reformas a la institución, en general se enfocan a cumplir de forma eficiente con sus funciones, las cuales como hemos visto no quedan del todo claras, sin embargo, mencionan aquéllas que tienen que ver con la seguridad pública.

Perspectiva institucional (Guardia Nacional)

Para los altos mandos de la GN, se pueden tomar como motivaciones para reformar las fuerzas policiacas, los siguientes aspectos:

Uno de los entrevistados argumentó que se necesita empoderar a la policía a través de más responsabilidades y más capacitación, además de que se necesita una modernización para mejorar el servicio.

Para otro de los miembros el factor determinante es el interés ciudadano (dentro del que se encuentra el interés de sus propias familias) de obtener seguridad es una de las motivaciones para reformar las fuerzas policiacas.

Otro de los miembros de la GN agregó que dentro de las motivaciones se encuentra el de salvaguardar la vida, la integridad, la vida, es decir, la persona.

La respuesta de otro de los miembros consideró que la motivación para reformar las fuerzas policiacas es el de tener una policía polifuncional, certificada y comprometida con la ciudad y con México.

Para el último de los entrevistados, los salarios y prestaciones sociales para los integrantes son una motivación para la reforma policial, así como la necesidad de agentes bien preparados.

Perspectiva técnico/académica

Para los técnicos/académicos las motivaciones de reforma se resumen en lo siguiente:

Un técnico/académico apuntó como motivaciones a una reforma los siguientes aspectos: recuperar los niveles de confianza, crear legitimidad y eliminar las malas condiciones de trabajo y maltrato de todos los miembros de todas las instituciones de seguridad.

Otro técnico/académico consideró como motivación para una reforma, la profesionalización de la GN para proteger a la población del nivel tan elevado del crimen. Aunado a esto, otro miembro añadió que otras motivaciones para la reforma son el de contener las expresiones y dinámicas de la delincuencia organizada y común. También, hacer del cumplimiento y aplicación de las leyes, una norma y no una excepción. Comentó que las policías son los primeros respondientes para el auxilio de la población en el entorno cotidiano más inmediato. Sin embargo, hay un entendimiento erróneo de que la reforma de los cuerpos de policía radica exclusivamente en el entrenamiento y equipamiento de su personal en campo. La reforma política, técnica y ciudadana debe prestar la misma importancia al funcionamiento de la policía como unidad administrativa. Esto es, revisar a profundidad sus políticas de contratación, prestaciones y apoyo técnico, médico y psicológico para el personal operativo y administrativo. Al mismo tiempo, esta reforma requiere revisar el nivel de compenetración con otras áreas responsables de la seguridad pública, como son ministerios públicos y departamentos especializados de protección de derechos humanos.

La mayoría de los técnicos/académicos consideró que la motivación que debería de bastar es el bien de la sociedad pero en la praxis la reforma se reduce a voluntades políticas.

Los entrevistados de ambos casos de estudio (Carabineros de Chile y Guardia Nacional) consideran que las reformas a las policías deben de ser constantes, ya sea como una modernización para responder al dinamismo social y criminal que les exige cada vez más capacidad de adaptación o en el caso de la mayoría de los técnicos/académicos impera la idea de que en ambas instituciones la reforma debe de ser a profundidad, modificando estructura, miembros, salarios, prestaciones y controles.

Conclusiones

Durante el periodo de esta investigación (2018-2021) se incrementaron las demandas sobre la reforma de las policías a nivel internacional. Ciertamente es, que el creciente y sofisticado crimen organizado presiona cada vez más a los cuerpos policiales, a la vez que la conciencia social les exige reformas que contemplen el carácter no negociable de los derechos humanos.

El modelo policiaco mexicano se había tratado de acercarse al modelo profesional anglosajón con un alto grado de descentralización, sin embargo esto ha sido sólo en el discurso. La constante histórica que se repite en los periodos de Juárez y de Díaz, de utilización de la policía como garante de la preservación del poder político, ha sacrificado la profesionalización y la autonomía y por lo tanto la eficacia de los cuerpos policiales a cambio de lealtad.

Otro aspecto que ha influido en el debilitamiento de la policía mexicana, es la falta de impedimentos jurídicos para utilizar a las FFAA en la seguridad pública.

La falta de un proyecto continuado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y el inicio del XXI, no han permitido el fortalecimiento y consolidación de las estrategias de seguridad y por lo tanto tampoco de las instituciones y organizaciones responsables. De hecho, posterior al periodo de esta investigación se realizó una propuesta para incorporar a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional que debilitaría a la reciente Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Además, dicha propuesta terminaría con el único mando civil que hasta ahora ostenta la institución.

Los procesos democráticos en la región latinoamericana han ido exigiendo la inclusión de una serie de elementos o factores que determinan las reformas policiales en un estado democrático.

La reforma para la creación de la Guardia Nacional, se da en el 2019 con un gobierno emblemático por ser la primera vez que llegaba la izquierda al poder. Siendo esta fuerza una de las más demandantes de estándares democráticos, se esperaba que la reforma para crear una nueva policía, estuviera determinada por la inclusión de indicadores democráticos.

Las motivaciones para la creación de la GN no contaron con elementos básicos para fortalecer el marco democrático.

Desde la perspectiva institucional y técnica/académica los factores determinantes o motivaciones para la reforma de la creación de la GN, están orientados por la necesidad de una policía con un alto grado de lealtad, obediencia y que genere confianza a la población y pueda combatir el incremento histórico de homicidios y desapariciones producto tanto del crimen organizado y el narcotráfico, como de la corrupción y vulnerabilidad de las estructuras policíacas. Los lineamientos bajo los que se planteó la GN fueron sustituir a la Policía Federal por un cuerpo centralizado, con mando único, ordenado y con capacidad de despliegue en todo el territorio nacional. Lo anterior, desde los paradigmas teóricos planteados por Bayley (2010), Wilson (1968) y Jar (2000) evidencia un cambio de modelo más parecido al francés de corte centralizado.

Para los técnicos/académicos se abandonó la idea inicial de un mando civil, el cual de acuerdo a sus percepciones no garantiza, pero sí facilita un mejor desempeño y mayor transparencia, al desligarse de la secrecía y hermetismo propios de la dinámica militar.

La perspectiva institucional y la de los teóricos/académicos coinciden en la falta de claridad en los objetivos de la GN y la carencia de planes de acción coordinados, lo cual se entiende no sólo por su reciente creación sino por las tareas de contención migratoria asignadas casi en paralelo a su nacimiento. Toda reforma requiere de dirección y coordinación de los miembros de la policía y organización interna de trabajo, para que una vez consolidados estos aspectos, se pueda implementar con homólogos regionales e internacionales.

Por otro lado, ambas perspectivas coinciden en que las reformas deben fortalecer los vínculos de la policía con la sociedad, tema hasta ahora ausente. La cercanía de los militares con la sociedad mexicana se ha ido trabajando desde la creación del Plan DN III desde el siglo pasado, por lo que para los altos mandos de la GN (militares todos) entrevistados, es muy importante que ahora que funcionan como policía se mantenga esa cercanía que, a pesar de todo, hoy sigue manteniendo al ejército como una de las instituciones más confiables para los ciudadanos.

Para Bayley (2001) y desde la perspectiva de los técnicos/académicos es fundamental que dentro de una reforma democrática de las policías, se tome en cuenta el interés personal de sus miembros, lo cual en la reforma a la GN, no ocurrió. Al contrario, al momento de su creación explotaron varios desacuerdos con la policía federal pues consideraba que perderían prestaciones. A pesar de lo anterior, desde la perspectiva institucional más de la mitad de los entrevistados ni siquiera considera que sus intereses deban de ser tomados en cuenta. Para una reforma que busca incentivar el fortalecimiento democrático en la institución policial, sería muy complicado lograr resultados cuando ni siquiera los propios miembros validan sus propios derechos.

La militarización es el factor que genera mayor discrepancia entre la perspectiva institucional, que no considera haya una militarización de la Guardia Nacional, y que en caso de que la hubiera, no la considera un retroceso democrático y la perspectiva técnica/académica, que piensa que es importante pero no fundamental desmilitarizar para fortalecer a la policía como una organización civil que responda a un marco de democracia.

Existen elementos urgentes a reformar y que quedaron excluidos en la reforma de la GN, tales como la rendición de cuentas, supervisión externa, control civil, aumento de recursos y evaluación e indicadores de éxito. El tema de la desmilitarización no es un factor determinante que se considere como urgente, ya que se sabe que en la práctica existe una imposibilidad cuantitativa para reformar a la GN en ese sentido en el corto plazo.

Los técnicos/académicos sugieren incluir de forma urgente una reforma que considere los elementos democráticos pendientes de rendición de cuentas, control civil, supervisión externa (incluyendo la supervisión del poder legislativo), aumento de recursos, transparencia, equipamiento, evaluación e indicadores de éxito y por último la desmilitarización.

Más allá de que la perspectiva técnica/académica e institucional coincidan en que se puede desmilitarizar la GN sin afectar su desempeño, también es importante señalar que dado el alto porcentaje de miembros provenientes de las fuerzas armadas y la vinculación directa entre los nuevos elementos y la SEDENA, un proceso de desmilitarización pondría en riesgo la seguridad interior y el equilibrio interno de la institución. Por lo anterior, es necesario que exista voluntad política y continuidad en la agenda programática para hacerlo de forma paulatina.

El caso de Carabineros de Chile, difiere del caso mexicano al ser una institución policial con una larga tradición que la ha dotado de carácter militar y que ha tenido que recuperarse de crisis que han puesto en duda su legitimidad ante la sociedad y debilitado los altos niveles de la confianza que gozaba.

De los factores determinantes que han motivado las reformas a Carabineros a lo largo del tiempo, se encuentra la necesidad de limpiar la imagen de la institución luego de haber formado parte de la dictadura del Gral. Pinochet, lo cual les otorgó beneficios y prestaciones importantes que incluso exacerbaban las desigualdades entre la institución y el resto de la sociedad.

Los casos “Huracán”, “Catrillanca” o el “Pacogate” fueron afectando de forma muy importante a la institución pero aún con estas crisis Carabineros de Chile conservó su lugar como una de las mejores policías de la región.

El estallido social de octubre del 2019 puso de nuevo en la palestra el tema de una reforma policial urgente. El gobierno de Sebastián Piñera logró impulsar un discurso que generó fuertes expectativas sobre la reforma a Carabineros, misma

que ya no sólo se exigía desde la sociedad, sino también desde los organismos internacionales.

Desde la perspectiva técnica/académica la reforma profunda de Carabineros nunca llegó, sólo se atacaron las crisis desde lo comunicacional y se llevaron a cabo cambios que apuntaban más a una modernización, la cual es considerada por los técnicos académicos como una “reforma cosmética”. Los elementos que señala Bayley (2001) como fundamentales para una reforma policial, de acuerdo a esta perspectiva, quedaron pendientes. Si bien, el compromiso de los altos mandos para una reforma existe, de acuerdo a lo expuesto por la perspectiva institucional, esto es cierto, cada vez que no busque desvincularse del carácter militar o sujetarse a mayores controles, es decir, los elementos necesarios para operar como una policía democrática no cuentan con este compromiso. La transparencia, la rendición de cuentas y el control civil son elementos urgentes para reformas a la institución y que quedaron pendientes en las reformas impulsadas por el presidente Sebastián Piñera.

A pesar de que esta no es una investigación casuística comparativa, es importante señalar que más allá de que Carabineros de Chile tiene cerca de un siglo de existencia y ha logrado altos niveles de posicionamiento y respeto, convirtiéndola en un modelo a seguir en la región latinoamericana, actualmente enfrenta los mismos retos que la GN mexicana: escándalos de corrupción, acusaciones por violaciones a los derechos humanos, uso excesivo de la fuerza y una fuerte presión nacional e internacional para desmilitarizar. Sin embargo, hay algo que juega a favor de Carabineros de Chile: su efectividad en el combate al delito y la confianza de la sociedad cuando peligran o han sido víctimas de algún delito.

Un elemento de contraste al interior y hacia afuera de las instituciones es la claridad que tiene Carabineros de Chile y la sociedad chilena sobre las funciones y la identificación con los valores de la institución. Sin embargo, desde la perspectiva técnica/académica las reformas realizadas durante el periodo del presidente Piñera no contaban con un plan de acción coordinado y objetivos

claros.

A diferencia de la GN, para Carabineros de Chile y también para los técnicos/académicos es fundamental el que los intereses personales del personal sean tomados en cuenta al realizar una reforma. Los altos mandos aseguran que en la medida de que se incorporen sus intereses seguirá existiendo compromiso también del contingente. Las prestaciones de las que hoy goza Carabineros de Chile, aseguran los técnicos/académicos, es uno de los elementos a reformar ya que no sólo reproduce las desigualdades con otros grupos sociales, sino al interior de la misma institución.

La transparencia de acuerdo con Bayley (2010) y para la perspectiva técnico/académica es uno de los factores democráticos determinantes, en este sentido Carabineros de Chile se ha sujetado de forma cabal a los controles de la Ley 20.285 Transparencia y Acceso a la Información Pública de Chile, sin embargo se utiliza el argumento de la información reservada muchas veces con razón y otras como recurso de defensa ante posibles controversias. Las características castrenses de la institución la hacen proclive al hermetismo y a “reservar” gran cantidad de información.

El carácter militar de la institución es uno de los aspectos que más sonaron con urgencia para reformar durante el mandato del presidente Piñera, sin embargo sólo existieron algunas modificaciones de tipo administrativo, por lo que, tanto la mayoría de los técnicos/académicos como los altos mandos, consideraron que Carabineros no ha pasado por una desmilitarización. El carácter militar es un elemento que desde la perspectiva institucional se defiende y valora, pues para los altos mandos de Carabineros dicho carácter garantiza la correcta operabilidad a través de la cadena de mando, obediencia, responsabilidad y lealtad.

Es importante señalar que Chile atraviesa por un momento de cambio cultural en cuanto a la criminalidad que va acompañado del incremento en los delitos por narcotráfico; el sicariato, los asesinatos por ajustes de cuenta, etc, implican

nuevos retos para la institución, de ahí que desde su perspectiva el elemento más urgente a reformar es el equipamiento, seguido de la transparencia y el aumento de recursos.

Las críticas que se le hacen a Carabineros de Chile, sobre todo a partir del estallido social, no apuntan solamente a la génesis de la institución como tal, sino al poder político, que no ha querido pagar el costo de una reforma profunda. De hecho, desde ambas perspectivas analizadas, la mayoría considera que un mando civil no necesariamente disminuirá las violaciones a los derechos humanos, siendo éste el factor que ha debilitado fuertemente la imagen de la institución. Las reformas a Carabineros deberán equilibrar la eficiencia de la policía y el actuar dentro del estado de Derecho para garantizar el respeto a los derechos humanos.

La reforma policiaca que se llevó a cabo en el caso de Chile durante el gobierno de Sebastián Piñera carece de referentes democráticos y obedeció desde la perspectiva institucional a una modernización que buscaba adaptarse a las nuevas dinámicas, principalmente criminales y a los movimientos sociales. Desde la perspectiva técnica/académica la necesidad de restaurar la imagen de la institución de cara a los escándalos de corrupción y uso excesivo de la fuerza, fue la motivación principal para realizar una reforma en el periodo 2018-2020.

Existen varios retos respecto al escenario de Carabineros de Chile, siendo el más importante en caso de una reforma el de mantener la unidad, no sólo frente a futuros cambios más drásticos sino también frente a las demandas y exigencias de los chilenos frente a otro escenario de estallido social. Al cierre de esta investigación el panorama político y social de Chile se antoja incierto, luego del triunfo del presidente Gabriel Boric representante de una nueva izquierda latinoamericana, que se conjuga con incógnita del resultado del 4 de septiembre del 2022 sobre el acepto o rechazo de la Nueva Constitución elaborada por la Convención Constitucional.

Adecuar a las policías a nuevos escenarios sociales nacionales e internacionales, es una de las demandas más recurrentes a Carabineros y en general, a todas las policías de la región.

A través de esta investigación nos damos cuenta de que tanto Carabineros de Chile como la Guardia Nacional han avanzado en sentido contrario respecto a las exigencias internacionales, especialmente respecto al proceso de militarización. En el caso de la GN al estar conformada y dirigida por elementos provenientes de las filas castrenses y en el caso de Carabineros, porque se han cerrado las filas para salvaguardar su carácter militar ante los ataques que han recibido.

Los retos que se enfrentan hoy en día respecto a la seguridad, no sólo atañen a las policías como institución, sino también a la sociedad. La falta de contingente señalada por las instituciones objeto de esta investigación se debe entre otras cosas, a que dicha profesión se ha vuelto poco atractiva, en el caso mexicano por los bajos salarios, la falta de prestaciones y el aumento de riesgos derivados del poder del crimen organizado, pero también debido a que se ha convertido en una profesión poco valorada y nada respetada por la sociedad. En el caso de Carabineros, la mayoría de sus miembros está conforme con las prestaciones y condiciones generales, sin embargo, varios de los entrevistados nos expresaron su descontento a partir de una serie de ataques dirigidos hacia ellos, a sus familias o sus propiedades sólo por formar parte de la institución, al grado de tener que mudarse de ciudad y requerir apoyo psicológico para sus hijos. Lo anterior busca dar cuenta de la importancia y las responsabilidades que los ciudadanos tenemos respecto al tipo de policías que deseamos.

Las instituciones policiales históricamente han sido rígidas y reacias a los cambios sociales por lo tanto naturalmente reactivas. En el contexto regional actual de volatilidad social y política se requiere que las policías comiencen a desarrollar estructuras resilientes y flexibles con una verdadera capacidad de adaptación.

La democracia en lo político no es garantía de instituciones policíacas adecuadas a los paradigmas democráticos, tanto Carabineros de Chile como la Guardia

Nacional dan cuenta de ello.

Las reformas democráticas a las policías requieren de gobiernos democráticos, con un alto grado de legitimidad y con un fuerte liderazgo político. De acuerdo con nuestra hipótesis principal se puede asegurar que las reformas policíacas que se han llevado a cabo en los casos de Chile y México durante los gobiernos de Sebastián Piñera y Andrés Manuel López Obrador en el periodo 2018 - 2020, carecen de referentes democráticos. Estos gobiernos se propusieron realizar reformas profundas en las policías. En el caso mexicano sí se logró con la creación de la GN como una institución de mando único centralizado y en el caso chileno la profundidad de la reforma se quedó en lo discursivo.

Referencias

- Adang, O. y Brown, E. (2008). *Policing football in Europe. Experiences of peer review evaluation teams*. Apeldoorn. Politieacademie.
- Aguilera, R. A. U. Retos y perspectivas de la guardia nacional en México. *Revista del Posgrado en Derecho*, (6), 34-34.
- Amigo Vázquez, L. (2017). El mantenimiento del orden público desde la Ilustración al Liberalismo. Los alcaldes de barrio en Valladolid (1769-1844). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux-Novo Mundo Mundos Novos-New world New worlds*.
- Anderson, M. (1989). *Policing the world. Interpol and the politics of international police co-operation*. Oxford University Press.
- Ballbé, M. (1983). *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid. Alianza Editorial.
- Bayley, D. (1985). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Bayley, D. (1994). *Police for the Future*. New York. Oxford University Press.
- Bayley, D. (2001). *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it (Vol. 3)*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- Bayley, D. (2010). *Modelos de Actividad Policial: Un análisis comparativo internacional*. Buenos Aires. Prometeo.
- Benítez, R. (2008). La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox. *Foro Internacional*, 184-208.
- Benítez, R. (2015). Democracia, violencia y narcotráfico en México. *Desafíos 2015. Anuario Latinoamericano—Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 2.
- Bobbio, N. (1998). *El Futuro de la Democracia*. México. Fondo de Cultura Económica
- Chigüindo, C. M. (2009). Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco de Derecho y la democracia en México (FLACSO ed.).
- Couselo, G. J. (1999). El papel de la policía en una sociedad democrática. *Reis*, 199-220.
- Fernández Santillán, J. (2016). *Hobbes y Rousseau: Entre la autocracia y la democracia*. México. Fondo de Cultura Económica

- Garnelo, J. M. (1999). *Policía nacional investigadora del delito: antología del origen, evolución y modernización de la policía en México*. Editorial Porrúa.
- Hobbes, T. (1651/1980). *Leviatán o la materia forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Iñigo, A. (1985). *Bitácora de un policía, 1500-1982* (Vol. 47). Departamento del Distrito Federal.
- Jacobs., J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York. Random House. Existe una versión en lengua castellana (traducción de Ángel Abad) editada en Madrid por Capitán Swing Libros en el año 2011.
- JANSON, B. (2003). "El Código Europeo de Ética de la Policía. Razones y directrices para el cambio". En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 12. Págs. 9 a 18.
- Jar,G. (2000). *Modelos comparados de policía*. Madrid. Ministerio del Interior. Dykinson.
- Jar, G. (1995) *Modelo policial y policías autonómicas*. Madrid. Ministerio del Interior. Dykinson.
- Jones, T., y Newburn, T. (2005). "The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems". En NEWBURN, T. (ed.), *Policing. Key Readings*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 733 a 750.
- Jones, T. y Newburn, T. (eds.) (2006). *Plural policing. A comparative perspective*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Kaminsky, G. (2001). "Policía, política y filosofía. Apuntes para una crítica de la razón policial", en: Galeano, Diego & Kaminsky, Gregorio (Coord.), *Mirada (de) Uniforme. Historia y crítica de la razón policial*, Buenos Aires, Teseo.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires. Siglo veintiuno editores.
- López Garrido, D. (1982). *La guardia civil y los orígenes del Estado centralista*. Madrid, Grijalbo.
- López Portillo Vargas, E. (2000). *La policía en México: función política y reforma*. Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, México, sección publicaciones, documentos académicos, 8
- Loftus, B. (2009). *Police culture in a Changing World*. Oxford. University Press. Press.
- Lubet del Bayle, J.L. (1998). *La policía*. Madrid. Acento Editorial.
- Loubet del Bayle, J.L.(2006). *Police et politique. Une approche sociologique*. París. L'Harmattan.

- Maquiavelo, N. (1531/1981). *El Príncipe*. Madrid. Alianza.
- Malvido, M. D. L. L. L. (2015). *El control social en el México prehispánico y colonial*. Instituto Nacional de Ciencias Penales
- Martin, M. (1990). *La profesión de policía*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores.
- Martínez Garnelo, J. (1999). *Policía Nacional Investigadora del Delito. Porrúa, México*.
- Mawby, R.C. (2008). "Models of Policing". En NEWBURN, T. *Handbook of Policing*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 17 a 46.
- Navarrete, E. (2016). *Breve Historia de la Función Policial en Chile*. Museo Histórico Carabineros de Chile. Chile
- Novo, A. (1973). *Un año, hace ciento: la ciudad de México en 1873*. Editorial Porrúa.
- Recansens, A. (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona. Atelier.
- Rico, J. M. (1997). *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. Siglo XXI.
- Camilo Vallejos Muñoz, Carabineros de Chile y la seguridad nacional: una mirada a las representaciones policiales del orden público durante la dictadura, 1973-1990 », *Revista Historia y Justicia [En línea]*, 13 | 2019, Publicado el 19 noviembre 2019, consultado el 24 octubre 2019. URL <http://journals.openedition.org/rhj/2922> ; DOI : 10.4000/rhj.2922
- Valdivia, V. (2003). *El golpe después del golpe: Leigh vs. Pinochet*. Chile 1960-1980, Santiago, Lom.
- Vallejos Muñoz, C. (2019). *Carabineros de Chile y la seguridad nacional: una mirada a las representaciones policiales del orden público durante la dictadura, 1973-1990*. *Revista Historia y Justicia*, (13)
- Vollmer, A. (1936). *The Police and Modern Society*. Montclair, N.J. Patterson.
- Yáñez Romero, J. A. (1997). *La policía en la modernización cultural de la ciudad de México, 1821-1876 (Arbitrariedad y Cultura de Gobierno)* (Doctoral dissertation, Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco).
- Waddington, D., Jones, K. y Critcher, C. (1989). *Flashpoints. Studies in public disorder*. Londres y Nueva York. Routledge.

Waddington, D.P. (2007). *Policing Public Disorder. Theory and Practice*.

Cullompton, Portland. Willan Publishing.

Wilson, J.M. y Weiss, A. (2012). A performance-based approach to police staffing and allocation. COPS Office, Michigan State University.

Fuentes Electrónicas

Bastías, I. (2020). Retrieved from https://www.cnnchile.com/pais/expertos-critican-anuncio-pinera-reforma-carabineros_20201009/

Benítez, R. (2020, 14 diciembre). Seguridad interior: otro dilema del 2017. Nexos. Recuperado de <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=31>

Ojeda, J. (2020). Comisión de reforma a Carabineros fija cuatro líneas estratégicas: Institucionalidad, carrera policial, gestión y control del orden público con respeto al derecho de las personas - La Tercera. Retrieved 21 November 2020, from <https://www.latercera.com/nacional/noticia/comision-de-reforma-a-carabineros-fija-cuatro-lineas-estrategicas-institucionalidad-carrera-policial-gestion-y-control-del-orden-publico-con-respeto-al-derecho-de-las-personas/W4O6TQWJ7BEW3F2FXZGNMBEAAY/?outputType=amp>

Carabineros de Chile | Plan Cuadrante. (2021). Retrieved 16 December 2020, from <https://www.carabineros.cl/secciones/planCuadrante/>