

PAZ Y SEGURIDAD

SEGURIDAD CIUDADANA Y NUEVA CONSTITUCIÓN

Lucía Dammert
Eduardo Vergara
Noviembre 2020



El plebiscito del 25 de octubre de 2020 dejó claro que los chilenos quieren una nueva Constitución, posiblemente muy distinta a la de los últimos treinta años.



Fundamental en el debate será la definición de seguridad nacional, seguridad pública y el rol de las policías en la prevención, control de la criminalidad y del orden público.



Este estudio describe las tendencias de inseguridad y criminalidad en Chile, analiza las barreras para construir una policía democrática, y entrega propuestas de cambio constitucional y de transformación policial.

Índice

1	INTRODUCCIÓN	4
2	CRÍMENES, VIOLENCIAS Y MIEDOS	5
3	BARRERAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLICÍA DEMOCRÁTICA	8
4	PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL PARA LOS TEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA	10
5	PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN POLICIAL	12

1

INTRODUCCIÓN

Chile tendrá una nueva Constitución. Luego del plebiscito del 25 de octubre de 2020, ha quedado claro que los ciudadanos chilenos quieren un cambio en las reglas del juego que organizan la vida en común. Tal vez quieren la definición de otro juego muy distinto al que se ha venido implementando en los últimos treinta años. Indudablemente, el tiempo de definiciones que atravesará el país en los próximos veinticuatro meses será clave para identificar la magnitud de estos cambios. Sin embargo, un tema que será fundamental en el debate es la definición misma de seguridad nacional, la seguridad pública y el rol de las policías en la prevención, control de la criminalidad, así como en el orden público.

En un artículo previo nos concentramos en las necesarias transformaciones que deben tomarse en cuenta en el orden público en Chile (Dammert y Vergara, 2020). Esta vez nos parece central identificar los necesarios cambios y transformaciones en los temas de seguridad ciudadana en el marco del debate constitucional. En este proceso, un eje articulador del debate es la necesaria reforma de Carabineros de Chile la que, como evidenció el índice de seguridad de la Fundación Paz Ciudadana (2020), es apoyada por más del 66% de la población.

Nos interesa enfatizar que Carabineros cuenta con un régimen jurídico diferenciado del resto de la administración del Estado, promulgado en dictadura y protegido con múltiples barreras constitucionales. La Ley Orgánica de Carabineros, promulgada el 7 de marzo de 1990, posee rango constitucional y requiere de una supermayoría de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio, para ser reformada (Contreras, Montero y Salazar, 2020). Dentro de las disposiciones que permiten la opacidad institucional se cuenta la homologación con las Fuerzas Armadas en reglas especiales de secreto. Es decir, en Carabineros se permite dejar en secreto múltiples informaciones claves para la definición de políticas públicas, así como para la coordinación de los gobiernos locales, regionales y nacional.

El presente informe se divide en cinco secciones. En primer lugar, presentamos una descripción de las tendencias de inseguridad y criminalidad en el país, seguido del análisis de las barreras establecidas para la construcción de la policía democrática, en segundo. La tercera y cuarta secciones se concentran en propuestas concretas de cambio constitucional y de transformación policial. Finalmente, se reconoce la necesidad de la construcción de un camino constituyente en seguridad pública.

2

CRÍMENES, VIOLENCIAS Y MIEDOS

Chile no es un país violento, habida cuenta del contexto latinoamericano, pero sí es un país con amplia preocupación por la criminalidad. Esta paradoja se explica por diversos elementos, que constituyen un marco de especial relevancia para entender la centralidad de la seguridad ciudadana en las políticas públicas y debates electorales en las últimas tres décadas. A continuación, se presentarán algunos elementos fundamentales para entender el contexto nacional actual, considerando que además serán elementos que influirán en el debate constituyente.

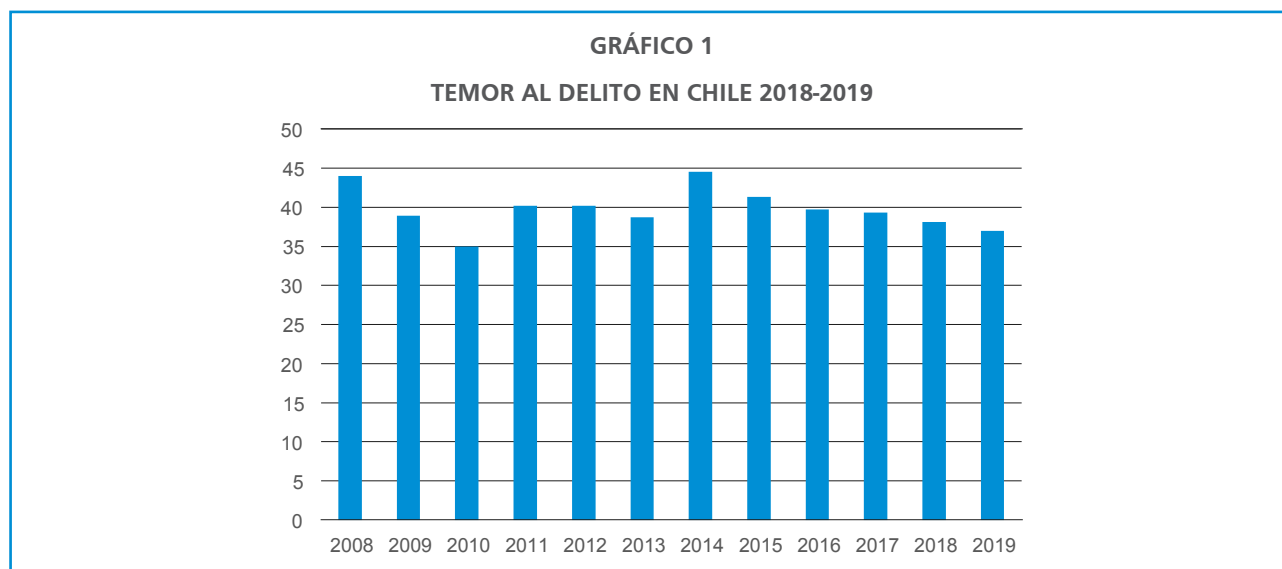
Primero, si bien las denuncias de hechos delictuales siempre presentan solo un porcentaje real de la totalidad de hechos ocurridos en un determinado territorio, la información sobre los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) muestra una tendencia histórica a la baja desde 2005. Específicamente en los últimos diez años, la tasa de casos policiales (denuncias más detenidos en flagrancia) por DMCS por cada 100.000 habitantes ha disminuido de 3.7 a 2.9 en el periodo 2009-2019 (Centro de Estudios y Análisis del Delito, 2020). Un análisis más detallado permite afirmar que desde el 2017 la reducción ha disminuido y en realidad se ha instalado una meseta con cambios muy poco significativos.

Segundo, dada la cifra oculta de los datos oficiales debido al subregistro de la denuncia, la Encuesta Nacional Urba-

na de Seguridad Ciudadana (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2020) es un buen instrumento para comprender mejor los problemas de seguridad. De hecho, la misma encuesta encontró que el universo de personas víctimas de violencia que denunciaron los hechos fue de 43,5% el 2015 y 36,4% el 2019, es decir, la tendencia es a la disminución de la denuncia, lo que se halla principalmente vinculado a que los hechos son considerados no graves y, por ende, la policía no podría haber hecho nada para resolverlos. En este marco, las cifras de la ENUSC sobre victimización muestran que un 23,3% de los hogares del país fue victimizado durante el año 2019, lo que equivale a la menor cifra desde 2013.

Tercero, la percepción de temor al delito también muestra una tendencia a la disminución en los últimos años. Como se evidencia en el gráfico 1, el porcentaje de población que reconoció tener temor de ser víctima de un delito en los próximos doce meses ha bajado al 37% en el año 2019.

Cuarto, una variable fundamental es la confianza en la labor policial. La encuesta del Centro de Estudios Públicos 2020, nos permite conocer la evaluación institucional en el periodo 2015-2020, donde el punto de aprobación más alto registrado en la medición data de febrero de 2017 (71%). En el mes de noviembre de 2018, esta disminuyó hasta el 39%, para luego mostrar un repunte, alcanzando



Fuente: Elaboración propia en base a ENUSC 2019.

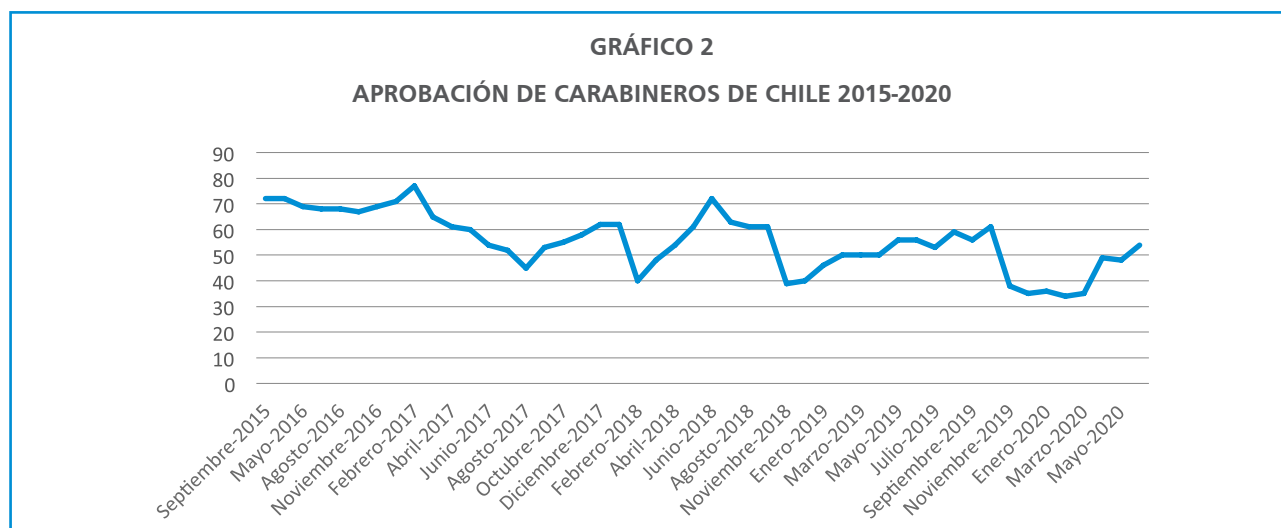
un 61% en el mes de octubre del 2019, cuando se iniciaba el estallido social en el país. Posteriormente, en febrero de 2020, se registró el nivel más bajo de aprobación, llegando al 34% que, gracias al inicio de la pandemia, logra remontarse al 49% (gráfico 2). Información más reciente sobre la aprobación de la actuación de Carabineros muestra un alto nivel de desaprobación durante los meses de junio, julio y agosto de 2020, con cifras que llegaron a 61% en el mes de agosto de 2020 (Monitor de Seguridad, 2020).

Con todo, es relevante destacar que dos son las variables centrales que describen la forma en que se entregan las políticas públicas de seguridad en el país: desigualdad y violencia.

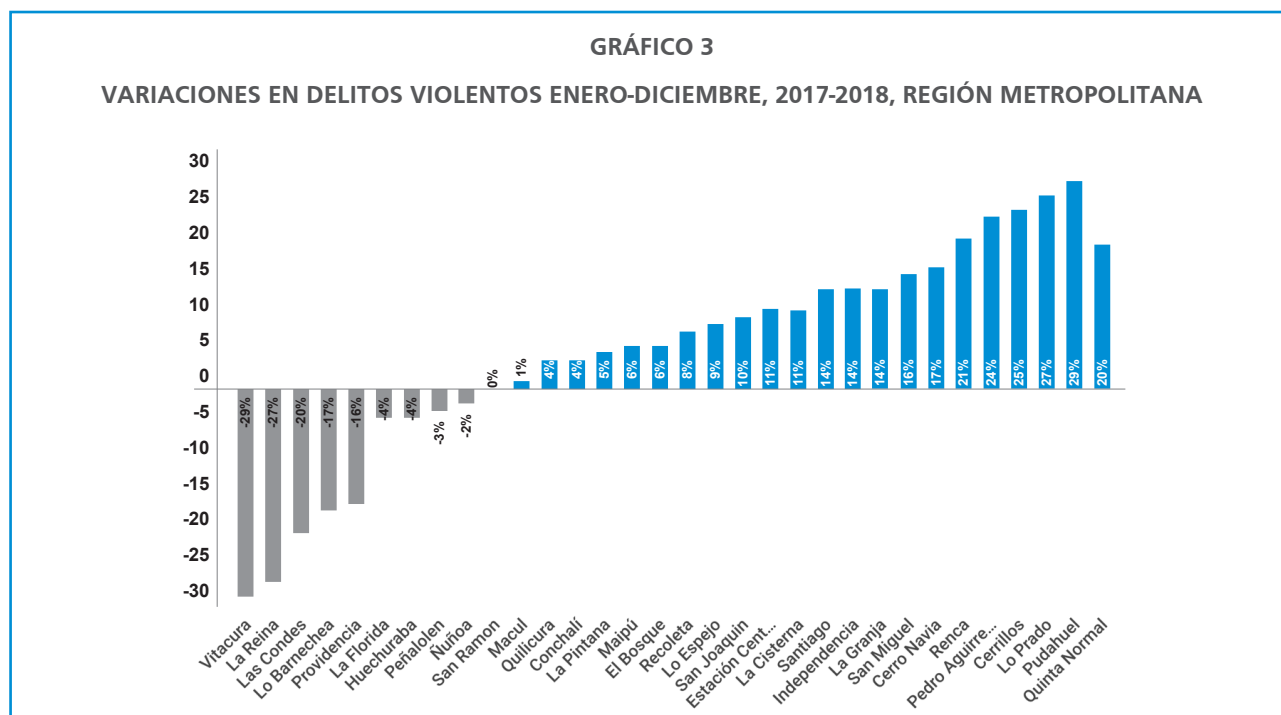
Respecto a la desigualdad del trato policial, esta es una realidad que desde el regreso a la democracia se constituye como un rasgo diferencial del trabajo policial (Dammert,

2020). Es decir, el sector seguridad, y en especial el trabajo policial, no es el mismo en los sectores populares que en los de altos ingresos, lo que no se vincula únicamente con los problemas de seguridad que enfrenta cada territorio sino, más bien, con una estrategia de trabajo que ha privilegiado algunos delitos como objetivos de prevención y control (drogas y robos a la propiedad).

Un año que ejemplifica estas brechas fue 2018. Si bien durante este año los casos policiales de DMCS disminuyeron en la Región Metropolitana, al observar las diferencias entre comunas quedaba en evidencia que el promedio ocultaba las diferencias comunales. Por ejemplo, mientras los delitos violentos reportados mostraban que en Vitacura, a diciembre del 2018, se había producido una disminución del 29% respecto al año anterior, en la comuna de Pudahuel se evidencia un aumento del 29% (Laboratorio de Seguridad, 2019) (gráfico 3).



Fuente: Centro de Estudios Públicos, 2020.



Fuente: STOP de Carabineros 2017-2018. Datos procesados por Laboratorio de Seguridad 2018.

Estas disparidades se han venido observando en otras variables, como el robo con violencia. A mediados de 2020, un análisis detallado de los delitos y, particularmente, las diferencias entre comunas, mostraba nuevamente disparidades casi opuestas. Mientras al mes de agosto una comuna como Lo Barnechea mostraba una disminución de un 50% en el robo con violencia, al otro extremo Huechuraba evidenciaba un aumento del 204% (Monitor de Seguridad, 2020b). Incluso al comparar los niveles de pobreza multidimensional de cada comuna con estas variaciones, se observan relaciones entre ambas variables.

Respecto a la violencia en el trato policial, si bien no hay información clara sobre las denuncias de abuso policial en las tareas de control y prevención del delito, consideramos que los controles de identidad constituyen un indicador que nos permite delinear como se usa la fuerza policial de forma indiscriminada y concentrada en territorios principalmente populares. Entre 2015 y 2018, por ejemplo, los controles de identidad aumentaron de 2 a 4,8 millones en todo el país (Duce, 2019), sin un objetivo claro, dado que el número de detenidos no aumenta, lo que podría concluir que la herramienta es utilizada de forma indiscriminada y concentrada contra ciertos grupos de la población requeridos por la policía de forma constante (ver tabla 1).

Todo lo anterior ha sido parte de un diagnóstico conocido y compartido pero no enfrentado por la política pública desde el regreso de la democracia. Los diversos gobiernos prefirieron aumentar los castigos, las dotaciones y los presupuestos destinados a las policías antes de enfrentar los evidentes rasgos de autonomía y baja efectividad en sus tareas de control y prevención del delito. Sin mencionar el constante uso de violencia contra los manifestantes en las marchas y protestas, así como la respuesta pública frente al conflicto en el sur de Chile, documentado en diversos informes nacionales e internacionales por más de dos décadas.

TABLA 1
CONTROL PREVENTIVO DE IDENTIDAD, 2018

	Primer Trimestre	Segundo Trimestre	Tercer Trimestre	Cuarto Trimestre
Controles preventivos	841	1	1	1
Detenidos	22	30	23	22
Personas con antecedentes penales	334	486	469	436

Fuente: Fernández Carter, 2019.

3

BARRERAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLICÍA DEMOCRÁTICA

La principal barrera en la construcción de una policía democrática es el reconocimiento de su verdadero significado (Bonner, 2019). Más allá del hecho de que todos los países de América Latina tienen procesos de elección de sus representantes, la democratización del accionar policial incluye múltiples elementos vinculados a acuerdos posteriores de la élite política.

Las reformas policiales en América Latina han sido limitadas y poco exitosas. En muchos casos el objetivo de estas fue tornar “más ciudadanas” las instituciones, alejando el fantasma de la violencia política, la participación en las dictaduras y guerras civiles. Los llamados para instalar policías comunitarias, por ejemplo, obtuvieron magros resultados al cabo de una década de autoproclamación de éxitos.

Más allá de una policía que tenga buena relación con la comunidad, una policía democrática sería una que es (i) gobernada por el mundo civil; (b) con altos niveles de transparencia en la información; (c) niveles de responsabilidad sobre su accionar, y (d) respeto por los derechos humanos. Si bien las definiciones son múltiples e incluyen perspectivas ideológicas diversas, el objetivo de la policía democrática debe ser entendido en cada contexto nacional (Bonner, 2019).

En Chile el camino hacia la construcción de una policía democrática requiere de ocho elementos fundamentales:

1. Construcción de un ministerio sectorial.
2. Voluntad política sustantiva y sostenida de alto nivel.
3. Disminución de espacios de discrecionalidad institucional.
4. Revisión de misiones y funciones.
5. Definición respecto a la duplicidad de tareas entre las dos policías.
6. Establecer mecanismos de control del gasto.
7. Revisar ley orgánica de ambas instituciones para limitar espacios de hiperconcentración de poder institucional y autonomía.
8. Limitar espacios “blandos” de desarrollo institucional, como las comunicaciones, las relaciones internacionales, las contrataciones de estudios.

Nos interesa resaltar de forma especial algunos elementos centrales de la forma en que está definido el mando y organización institucional en la actualidad. En Chile, Carabineros está gobernado a partir de su ley orgánica, la misma que tiene rango constitucional. No es muy claro en cuántos países la definición legal de la policía esté en la Constitución protegida por altos cuórum para poder reformarla. No conocemos ningún otro caso.

Una vez finalizada la dictadura, Carabineros quedó bajo la supervisión del Ministerio de Defensa y bajo la protección constitucional justamente para evitar su “politización”. En realidad, fue para evitar su reforma y la protección de los múltiples espacios de discrecionalidad política y administrativa. No se puede olvidar que en el programa de partidos políticos por la democracia de 1989 se proponía el paso inmediato de las policías al Ministerio del Interior, lo que demoró hasta el año 2011, dos décadas en que el lobby policial y político fue especialmente efectivo para evitar el traslado de dependencia, permitiéndose la consolidación de múltiples espacios de autonomía.

¿Qué significa que Carabineros tenga altos niveles de autonomía? Los ministerios encargados de gobernarlos han sido principalmente secretarías que administran los largos procesos burocráticos mientras que la política centra su preocupación en aumentar la dotación policial y las funciones policiales, así como en generar un esquema de protección legal sobre sus actividades.

Algunos ejemplos de la ley orgánica nos permiten identificar la complejidad del problema:

- “Carabineros podrá establecer los servicios policiales que estime necesarios [...] la distribución del personal y los medios asociados deberá ser informada de forma global, al menos semestralmente, al Ministerio del Interior” (Art. 3).
- “La Dirección General podrá contratar de forma temporal, cuando las necesidades del servicio lo requieran e informando semestralmente al Ministerio del Interior a profesionales, técnicos, administrativos y trabajadores a jornal o trato” (Art. 7).
- “Los nombramientos, ascensos y reincorporaciones, llamados al servicio y retiros del personal de Nombramiento Supremo (oficiales) se efectuarán

por decreto supremo expedido a través del Ministerio del Interior a propuesta del General Director (Art. 10).

- “A propuesta del General Director, el Presidente de la República, establecerá el número de empleos y grados de personal que podrá ser llamado a servicio” (Art. 15).
- “El General Director podrá celebrar convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, informando semestralmente al Ministerio del Interior” (Art. 20).
- “La acción disciplinaria contra el personal prescribirá en 4 años contados desde el día en que hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen” (Art. 36 bis).
- “El General Director dispone de la inversión de fondos que se destinen por Ley a la institución y de los recursos que se obtenga por enajenaciones y ventas [...] los mismos serán considerados ingresos propios de Carabineros y no ingresarán a las rentas generales de toda la Nación (Art. 52, o).
- “La pensión de retiro se computará sobre la base del 100% de la última remuneración imposible de actividad en razón de una trigésima parte por año de servicio” (Art. 58).
- “El personal que se retire con derecho a pensión percibirá una suma global a título de desahucio, cuyo monto ascenderá a un mes de la última remuneración por cada año de servicio, hasta enterar 30 mensualidades” (Art. 73).
- “El personal con goce de pensión reincorporado o vuelto a servicio, podrá gozar de un segundo desahucio” (Art. 75).
- “El régimen de previsión de seguridad social de personal de planta de Carabineros es autónomo [...] la administración del sistema de salud del personal de planta en servicio activo estará a cargo de la institución” (Art. 78).
- “Los gastos netamente policiales, deberán rendirse de forma reservada al Ministerio del Interior, sin perjuicio de las obligaciones de rendición e información existentes en otros cuerpos legales [...] los gastos reservados no pueden ser menores a los definidos en el año 1989 [...] se rendirán de forma global y reservada, mediante Certificados de Buena Inversión” (Art. 89).

Los verbos están detalladamente elegidos, el General Director propone, define, establece, administra y desarrolla mientras que el Ministerio del Interior básicamente observa y ratifica. Sin duda, los cambios necesarios para transformar las políticas de seguridad necesitan transformaciones a dos niveles: constitucional y de política pública. Ambos requieren de la construcción de un acuerdo político transversal, así como de una voluntad de liderazgo político sostenido en el tiempo para su implementación. A continuación, delineamos los elementos principales de los cambios necesarios.

4

PROPUESTAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL PARA LOS TEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

El debate constitucional abre un espacio de gran relevancia para el debate de la seguridad ciudadana al permitir discusiones que van desde el concepto mismo de seguridad hasta la institucionalidad de esta y sus policías. Si bien existen una serie de aristas relevantes a esta temática en el marco constitucional, aquí nos enfocamos en dos grandes, que nos parecen medulares. La primera se vincula con el concepto mismo de la seguridad, incluso en relación con el concepto de orden público. La segunda involucra la presencia/ausencia de la policía en el diseño constitucional y sus implicancias.

Otro elemento que requiere ser abordado es el concepto de orden público, dado que la seguridad como un derecho es insuficiente en su definición y no puede estar reducida solo al orden público.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

El concepto de seguridad, tanto ligado al orden público como a la seguridad nacional misma e incluso a la seguridad social, está presente de forma reiterada en la constitución y de mayor manera en leyes orgánicas constitucionales como lo son las que rigen a las FFAA y Carabineros. Ahora bien, el foco de este análisis se ha puesto particularmente sobre su implicancia en el orden público y, particularmente, en el rol del gobierno y las policías.

No existe en la constitución una definición clara del concepto mismo de seguridad y es incluso posible que este tampoco se encuentre en una eventual nueva constitución. Sin embargo, es esencial como punto de partida avanzar en una conceptualización compartida y consensuada que permita definir los límites de una discusión. ¿Qué debería significar la seguridad en el marco constitucional?

La seguridad debe estar definida por principios y bordes. Lo primero tiene que ver con la definición de la seguridad como un derecho. Por ejemplo, el artículo 7 efectúa esto, al consagrar la seguridad bajo el "derecho a la libertad personal y a la seguridad individual". Claramente se refiere a la seguridad en su más amplia interpretación y, al menos en lo que contempla al artículo mencionado, fija la seguridad

como una limitante en caso de que la discusión que la encapsula la ponga en riesgo. En otras palabras, la seguridad se define como un derecho que no puede ser amenazado por la garantía de otros.

Respecto a esto último, el concepto de seguridad está presente en diferentes limitantes, que van desde

la libertad de enseñanza (Art. 19, n 11: "La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional");

el derecho a asociación (Art. 19 n 14: "Prohíbanse las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado");

el trabajo (Art. 19 n 16: "Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad");

el derecho a huelga (Art. 19 n 16: "Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional");

la actividad económica (Art. 19 n 20: "El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen");

derecho a la propiedad (Art 19 n 24: "Solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental").

Definir con claridad el significado de la seguridad, constituye un punto de partida para iniciar los debates particulares en el marco del proceso constituyente. Como hemos men-

cionado, si bien es altamente probable que su definición no esté en la Constitución misma, esta definirá el marco de las propuestas y el debate posterior. Una definición compartida es un punto de partida.

LAS POLICÍAS EN LA CONSTITUCIÓN

Entre las instituciones policiales, solo la Ley Orgánica de Carabineros de Chile está presente en la Constitución, equiparándola en muchos sentidos con las FFAA. En la práctica, hoy la mayor policía de Chile está regulada de esta forma, generando altos grados de autonomía. Como hemos mencionado y analizado con anterioridad, existe una serie de ejemplos puntuales sobre las implicancias de que Carabineros esté gobernado a partir de una ley orgánica importantes a evaluar. Es absolutamente indispensable considerar el objetivo político de la LOC y cómo ha sido eficiente en bloquear los cambios necesarios a la institución.

Actualmente, no existe una justificación real más que la dada por la coyuntura política de la dictadura cívico-militar para que Carabineros se rija por una ley orgánica constitucional. Es más, gran parte de las policías en el mundo y en especial en los países que miramos con atención como buenos ejemplos y prácticas, no son regidos de esta manera. De esta forma, para realmente avanzar en los grados de control civil necesarios, que incluyen rendición de cuentas (ej.: resultados), transparencia (ej.: servicios policiales, distribución de personal), roles efectivos por parte de civiles dentro de la institución (ej.: finanzas) y la fiscalización necesaria (ej.: cumplimiento de protocolos), se requiere una regulación adecuada, poniendo el debate sobre la LOC en el punto de inicio.

Ahora bien, en específico, la Constitución actual contempla definiciones particulares que deben ser consideradas, y en caso de que se mantenga, por ejemplo, la Ley Orgánica de Carabineros, estas deben ser evaluadas. Por ejemplo, en

lo que respecta a la jerarquía en Carabineros homologada a la de las FFAA. El artículo 101 establece que: “Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.” Este elemento debe ser revisado en el marco de la misma definición de Carabineros como una policía de carácter militar, lo que ha sido plasmado en su primer artículo: “Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar”. En este caso, el debate constitucional abre la puerta para avanzar hacia una policía democrática sin carácter militar, donde las jerarquías y estructura interna dejen de ser las que enmarcan a las FFAA.

Con todo, el grueso de los cambios y reformas necesarios para la institución de Carabineros de Chile ha estado presente en el debate sobre la reforma a Carabineros, requiriendo cambios a su ley orgánica o, en su caso, terminar con esta ley para dar nacimiento a una similar a la que rige a la PDI. Sin embargo, hay elementos presentes en la Constitución como: a) la exclusividad para que el ingreso a Carabineros sea solo por medio de su propia escuela y b) la participación en el alto mando tiene como requisito de que sean elegidos entre la mayor antigüedad y que gocen de inamovilidad en su cargo. Los cambios necesarios son, en lo que respecta a lo primero (a), avanzar hacia un sistema de capacitación ajeno a la institución, dependiente de instituciones externas y, lo segundo, (b) prescindir del requisito de antigüedad y del carácter de inamovilidad del cargo.

5

PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN POLICIAL

Diversos han sido los esfuerzos realizados para proponer los cambios institucionales. Desde el Ejecutivo, la comisión encargada (Ministerio del Interior, 2020) propuso una agenda de cambio fortalecida por otra comisión desarrollada desde el Senado de la República (2020). Las propuestas urgentes cuentan con coincidencias y derroteros comunes detallados a continuación:

- Avanzar desde una institución de carácter militar (tal y como se define en su propia Ley Orgánica de Carabineros) a una policía democrática. Si bien estos conceptos no son excluyentes, sí determinan el perfil de la institución. Esto afecta directamente en la organización jerárquica y el foco en el orden público por sobre la seguridad de las personas.
- Definir un sistema de monitoreo de las propuestas contenidas en el Acuerdo Nacional de Seguridad Pública de julio de 2018 vinculadas con los temas policiales. Especialmente aquellas vinculadas al ingreso y formación de los funcionarios policiales.
- Especializar las funciones de ambas instituciones policiales. No solo vía una propuesta de ley limitada e insuficiente, como la propuesta por el Ejecutivo y en debate en el Senado, sino con una perspectiva integral con participación de ambas instituciones policiales.
- Establecer un sistema de evaluación externa y validado técnicamente que permita medir la eficacia de los principales programas y estrategias desarrollados por la institución en materia de prevención del delito.
- Crear una Oficina Independiente de Control de Conducta Policial, integrada por miembros externos a la institución, para conocer de las denuncias de las infracciones y abusos más graves cometidos por los funcionarios y con el objetivo de fijar estándares para los procedimientos y resolución de todas las denuncias de abuso policial.
- Traspasar todos los delitos que hoy son objeto de competencia de la justicia militar a la justicia civil.
- Reducir a un mínimo los gastos reservados de Carabineros de Chile, alcanzando un monto que se justifique en atención a las necesidades de gasto en inteligencia, debiendo rendir cuenta de los mismos de manera semestral a la Contraloría General de la República.
- Institucionalizar vínculos, a través de cambios en la regulación y el desarrollo de protocolos de actuación, con el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de los Derechos de la Niñez, que permitan a estos organismos supervisar procedimientos, formular recomendaciones específicas, trabajar en conjunto en su implementación y, luego, evaluar sus resultados.
- Establecer un nuevo protocolo de mantenimiento del orden público con foco en manifestaciones y demostraciones públicas y nuevos criterios de actuación de Carabineros, elaborado en conjunto con actores externos a la institución, el gobierno y actores sociales. Este ejercicio, debe decantar en un pacto de convivencia, obligando a revisar enfoques de género, hacia menores de edad, minorías e inmigrantes.
- Reformar el artículo 436 del Código de Justicia Militar, eliminando el carácter secreto de las plantas o dotaciones de Carabineros de Chile y de sus planes de operación y servicio, estableciéndose reserva pública solo para información que pueda poner en serio riesgo la seguridad institucional con antecedentes concretos.
- Incorporar a miembros de la sociedad civil, designados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y por las Comisiones del Congreso Nacional pertinentes, en las instancias de supervisión de los órganos de control interno y externo de abusos policiales y conductas indebidas de los funcionarios, y permitir su intervención en los procesos de reclamos internos.
- Incorporar representantes de organizaciones de la sociedad civil relevantes en el diseño y configuración, especialmente en las etapas de diagnóstico, legitimación social y rendición de estados de avance del Plan Estratégico de Desarrollo Policial (PEDP).
- Separar los temas de seguridad privada en una superintendencia o institución especialmente creada para regular la creciente y hoy poco regulada

industria privada de seguridad. Además, avanzar en la actualización de los parámetros de movilidad entre lo público y lo privado con especial atención en la puerta giratoria hacia empresas privadas de seguridad y otros fines. Rol del fiscalizado y fiscalizador.

CONSTRUYENDO UN CAMINO CONSTITUYENTE EN SEGURIDAD PÚBLICA

A medida que se acerca el inicio del proceso constituyente que tendrá en su centro como órgano a una Convención Constitucional, es necesario además identificar una serie de hitos y pasos esenciales para avanzar, que van desde acciones políticas hasta el rol de actores técnicos.

El primer paso se relaciona con la capacidad que tengan una serie de actores, de partidos e independientes, para definir consensos relativos al debate de seguridad en el marco de la constitución. Es aquí donde se necesita contar con al menos algunas definiciones comunes que permitan establecer los marcos. Una de las más importantes tiene que ver con el concepto de seguridad. Definir lo que significa seguridad y, en consecuencia, vivir en un país seguro es central. Acto seguido, es necesario avanzar en la definición sobre las policías, logrando acordar marcos que ayuden a definir cuál es la policía que necesitamos, sus objetivos y el rol que esta o estas deben cumplir en la seguridad.

En segundo lugar, se deben iniciar conversaciones y debates técnicos, que particularmente aborden los temas policiales. Solo con definiciones claras se puede lograr abordar la discusión más técnica y las consideraciones puntuales en el marco del debate constitucional.

Por último, y más bien en paralelo, es necesario establecer un sistema que permita canalizar los elementos, tanto del debate sobre seguridad en general como sobre las policías, que van emergiendo del proceso y requieren de atención inmediata sin la necesidad de esperar por los cambios constitucionales.

REFERENCIAS

Bonner, M. (2019). *Tough on Crime: The Rise of Punitive Populism in Latin America*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.

Centro de Estudios y Análisis del Delito (2020). Estadísticas de Delitos de Mayor Connotación Social. Disponible en <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>

Centro de Estudios Públicos, CEP (2020). Estudio Nacional de Opinión Pública 84, diciembre 2019. Recuperado de <https://www.cepchile.cl/cep/site/edic/base/port/encuestasCEP.html>

Contreras, P. Montero, R., y S. Salazar (2020). Carabineros: Una institución que (legalmente) se manda sola. Ciper Académico. Recuperado de <https://www.ciperchile.cl/2020/01/30/carabineros-una-institucion-que-legalmente-se-manda-sola/>

Dammert, L. (2020). La crisis de Carabineros: Cuando no vemos lo evidente. En Araujo, K. (Ed.). *Hilos tensados: Para leer el octubre chileno*, pp. 149-172. Santiago de Chile: USACH.

Dammert, L. y Vergara, E. (2020) Orden público para el nuevo Chile. Demostraciones, marchas y protestas. FES Chile. Recuperado de <https://monitordesequidad.org/?p=536>

Duce, M. (2019). Controles de identidad: Información básica para el debate. Recuperado de <https://derecho.udp.cl/controles-de-identidad-informacion-basica-para-el-debate/>

Duce, M. y Dammert, L. (2019). *Propuestas para iniciar un proceso de reforma a Carabineros de Chile*. Espacio público. Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/11/Propuestas-para-iniciar-proceso-de-reformas-a-Carabineros-de-Chile.pdf>

Fernández Carter, C. (2019). Control de identidad en Chile y su conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, *Revista de estudios de la justicia*, 31, 67-97.

Fundación Paz Ciudadana (2020). Índice Paz Ciudadana 2020. Recuperado de <https://pazciudadana.cl/proyectos/documentos/indice-paz-ciudadana-2020/>

Laboratorio de Seguridad (2019). *Seguridad, ¿para quiénes?* Santiago de Chile: LabSeguridad.

Ley 18.961. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago de Chile, 7 de marzo de 1990. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>

Ministerio del Interior (17 de marzo de 2020). Presidente Piñera y ministro Blumel dan a conocer informe del Consejo para la Reforma a Carabineros. Recuperado de <https://www.interior.gob.cl/noticias/2020/03/17/presidente-pinera-y-ministro-blumel-dan-a-conocer-informe-del-consejo-para-la-reforma-a-carabineros/>

Monitor de Seguridad (2020a). *Estudio Seguridad Ciudadana y Evaluación Policial*. Santiago de Chile: Fundación Chile 21.

Monitor de Seguridad (agosto, 2020b). *Relación pobreza multidimensional y robo con violencia en la RM*. Fundación Chile 21. Recuperado de <https://monitordesequidad.org>

Senado de la República (31 de enero de 2020). Proponen estrategia de estado en materia de seguridad pública: Llegó el momento de implementar un Ministerio y un plan especializado de largo plazo. Recuperado de <https://www.senado.cl/proponen-estrategia-de-estado-en-materia-de-seguridad-publica-llego-el-senado/2020-01-31/165804.html>

Subsecretaría de Prevención del Delito (2020). ENUSC 2019. Santiago: Ministerio del Interior. Recuperado de <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2020/05/Presentacion-Pais-ENUSC-2019-.pdf>

Vergara, E. (2019). *Carabineros para el nuevo Chile: Reformar y modernizar la institución es urgente para nuestra democracia*. Fundación Chile 21. Santiago de Chile. Recuperado de https://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2019/11/PROPUESTAS-Carabineros-para-el-nuevo-Chile_EVB_CHILE-21.pdf

AUTORES

Lucía Dammert, Profesora titular de la Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile, Socióloga, doctora en Ciencia Política en la Universidad de Leiden, Holanda.

Eduardo Vergara, Director Ejecutivo de Chile 21. Cientista político de la University of Portland en EEUU, Master en Asuntos Públicos del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po).

PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable
Simone Reperger
Representante de FES-Chile

www.fes-chile.org

Edición de contenido:
Arlette Gay
Directora de Proyectos FES-Chile

Edición de estilo:
Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.



Chile tendrá una nueva Constitución. Luego del plebiscito del 25 de octubre de 2020, ha quedado claro que los ciudadanos chilenos quieren un cambio en las reglas del juego que organizan la vida en común. Tal vez quieren la definición de otro juego muy distinto al que se ha venido implementando en los últimos treinta años. Indudablemente, el tiempo de definiciones que atravesará el país en los próximos veinticuatro meses será clave para identificar la magnitud de estos cambios.



Sin embargo, un tema que será fundamental en el debate es la definición misma de seguridad nacional, la seguridad pública y el rol de las policías en la prevención, control de la criminalidad, así como en el orden público.



El presente informe incluye una descripción de las tendencias de inseguridad y criminalidad en el país, seguido por el análisis de las barreras establecidas para la construcción de la policía democrática. Entrega propuestas concretas de cambio constitucional y de transformación policial y reconoce la necesidad de un camino constituyente en seguridad pública.