

## Democratización y campo policial

Nuevos consensos, cambios estructurales y mutaciones organizacionales en las policías de Chile (1990-2005)

### *Democratization and the policing field*

*New consensuses, structural changes and organizational mutations in Chilean police forces (1990-2005)*

Paul Hathazy\*

---

**Resumen:** En este trabajo explico los cambios organizacionales en las policías de Chile en la primera década de democracia. Teniendo en cuenta el sistema de fuerzas policiales y el complejo de agentes que conforman lo que llamo, siguiendo la teoría de campos de Bourdieu, el *campo policial*, aquí analizo como, en la primer década de democracia se gestó un nuevo consenso sobre las funciones policiales y como se institucionalizó en nuevas doctrinas y modos de despliegue de las policías de Chile, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Analizo el origen de las demandas de cambio y el modo en que las estructuras históricas de relaciones entre agentes políticos e instituciones policiales y las luchas al interior del campo policial llevaron a la transformación doctrinal y organizacional de ambas fuerzas. Distintos mecanismos produjeron el cambio en cada organización policial en línea con la nueva ortodoxia democrática en función de las distintas posiciones de cada fuerza en el campo y de sus distintas relaciones de autonomía respecto del poder ejecutivo.

**Palabras clave:** Policía. Cambio. Burocracia. Democracia. Chile. Teoría de Campos.

**Abstract:** In this paper I explain the changes in the police organizations of Chile in the first decade of democracy. Given the system of police forces and the complex of agents that make up what I call, following Bourdieu's field theory, the policing field, I discuss how in the first decade of democracy a new consensus on policing was constructed and then institutionalized in new doctrines and modes of deployment by the police forces of Chile, the Carabineros and the Investigations Police. I analyze the origin of the demands for change and how historic structures of relations between political agents and police institutions and police struggles within the field led to the doctrinal

---

\* Doctor en Sociología por la University of California, Berkeley (EUA), MA en Sociología del Derecho por el Instituto Internacional de Sociología del Derecho (Oñati, España); Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina en el Centro de Estudios e Investigaciones en Cultura y Sociedad, Unversidad Nacional de Cordoba, Córdoba, Argentina <[paulhathazy@conicet.com.ar](mailto:paulhathazy@conicet.com.ar)>.

and organizational transformation of both police forces. Depending on the different positions in the police field of each force and its different relations of autonomy from the executive branch, different combinations of mechanisms produced the change in each police organization in line with the new democratic orthodoxy.

**Keywords:** Police. Change. Bureaucracy. Democracy. Chile. Field Theory.

---

## **Introducción: Objetivar y explicar la “policía democrática”**

Los estudios sobre cambio policial en Chile desde el retorno de la democracia oscilan entre descripciones de su “modernización” organizacional hacia una “policía democrática” y relatos que señalan continuidades en prácticas, posiciones de poder y militarización. Por un lado, se destaca el “exitoso caso chileno” (Dammert, 2009, p. 152) donde, en la primer década de democracia, Carabineros de Chile (Carabineros) dejó atrás concepciones de “seguridad nacional”, comenzó a rendir cuentas públicas con memorias anuales y reportes (Tudela, 2011, p. 14-16), se redefinió como “proveedor de servicios de seguridad a los ciudadanos” (Carabineros de Chile, 2005), y reorganizó su patrullaje (Plan Cuadrante) basado en la “demanda zonal” de sus servicios y relaciones comunitarias (Carabineros 2000; Malone, 2013). La Policía de Investigaciones (PDI), por su parte, además de nuevas modalidades de gestión, control interno y rendición de cuentas públicas, incorporó la formación en derechos humanos (Lünecke y Candina 2004, p. 119). Por el otro, se destaca la continuidad de la prácticas violatorias de derechos (Fuentes, 2005, p. 3) junto con la nula desmilitarización post-dictadura (Call, 2002).

En este estudio integro esas perspectivas, explicando los cambios organizacionales y en ambas policías junto a las nuevas visiones desde los cuales los cambios son concebidos como relativamente exitosos, reconstruyendo el nuevo consenso sobre una “policía en democracia”. Esto incluye analizar el éxito de los promotores de esos discursos y determinar cómo se incorporaron a las prácticas institucionales. Esto implica historizar (y desnaturalizar) la nueva ortodoxia sobre la “policía democrática” en Chile devenida sentido común burocrático, político y hasta académico. Respecto de la continuidad estructural de las relaciones entre las policías y de estas con el gobierno nuestro que esa continuidad fue posible por los cambios organizacionales de Carabineros (auto-reformada) y de la PDI (reformada desde arriba).

Con el concepto de campo policial – desarrollado inicialmente para dar cuenta de cambios en la policía federal de Argentina y Carabineros de Chile (Hathazy, 2013), y la reciente militarización del espacio policial de

Argentina (Hathazy, 2016) – en este trabajo analizo el nuevo consenso sobre la dirección del cambio policial y la evolución institucional del *sistema de fuerzas policiales* de Chile, Carabineros y PDI, junto con los cambios de posiciones de poder de esas organizaciones. Este enfoque dialoga con teorías sobre el cambio policial organizacional y de relaciones de poder policial en el norte global y América Latina. Tras revisar tal dialogo, analizo las condiciones históricas y luchas recientes que produjeron la transformación de las policías y de sus relaciones estructurales en la pos-dictadura chilena.

### **Explicando el cambio policial: transformaciones sociales, racionalidades de gobierno, transiciones democráticas y luchas en el campo policial**

Distintas disciplinas proveen teorías sobre cambios policiales contemporáneos, tanto organizacionales como de las relaciones estructurales y de poder de las policías. El análisis de campos integra estas dimensiones y suple vacíos analíticos y explicativos.

Desde la sociología del castigo Reiner (1992, p. 676), concibiendo a la policía como “un papel tornasol que refleja las exigencias desarrolladas por la sociedad”, explica cambios policiales organizacionales como resultado de transformaciones macro-sociales y culturales que impactan las preocupaciones profesionales y llevan a la introducción de nuevos estándares organizacionales. El análisis de campos cubre la “enorme brecha interpretativa entre la hipotetizada operación de procesos globales y los procesos de reforma de la policía” que observa O’Malley (1997, p. 376). A la vez, complementa el modelo de O’Malley (1997, p. 367) que atribuye el cambio policial a la difusión de racionalidades políticas. En sus análisis, las racionalidades neoliberales y las tecnologías del managerialismo producen burócratas policiales que devienen gerentes y líderes comunitarios. El análisis de campo precisa los modos en que tales racionalidades y otras, como los derechos humanos, se introducen para conformar una heterodoxia luego adoptada por las organizaciones.

También dialoga el enfoque de campos con los trabajos de ciencia política que tratan la relación entre cambio policial y la transición democrática en América Latina. Estos incluyen visiones nomotéticas que predicen una desmilitarización en todos los casos; análisis estructurales, que consideran la transición política secundaria respecto de la instrumentalización de las policías por Estados hegemónicos (Huggins, 1998) y el enfoque de los “modos de transición” (Call, 2002; Fuentes, 2005) que hipotetizan una relación contingente entre el “modo de transición” y cambios policiales, siendo menos esperable el cambio en transiciones “controladas” y más esperable en las “pactadas” entre agentes

de la dictadura y actores democráticos (Call, 2002).<sup>1</sup> Fuentes (2005) agrega los tipos de transición el acceso a partidos políticos y capacidades de las burocracias policiales y de los grupos que promueven el cambio o lo resisten.

El análisis de campo comparte con la visión estructural la atención a modelos y saberes de gobierno importados (Dezalay y Garth, 2011) y con la tradición de los modos de transición acuerda en la explicación de la transformación policial pos-transición en función de la distribución de poder entre una pluralidad de actores. Sin embargo difiere de esta última en que (i) analiza el *sistema de fuerzas policiales*, (ii) escruta las dinámicas internas de las burocracias policiales, (iii) atiende a las trayectorias de los actores y organizaciones e (iv) indaga el origen de las ideas sustantivas de reforma propuestas como, por ejemplo, derechos humanos, rendición de cuentas, policía comunitaria, racionalización administrativa, desmilitarización, etc. en lugar de tomarlas como punto de partida.

### ***El campo policial: autonomía política policial y cambios organizacionales***

Concibo los cambios en las ortodoxias sobre la función policial, el cambio organizacional y de las relaciones entre agencias policiales como resultado de las luchas en campos policiales históricamente específicos. El campo policial es definido aquí como una estructura histórica específicamente delimitada de relaciones jerárquicas y dóxicas donde organizaciones policiales relativamente autónomas, burocracias en competencia (v.g. las organizaciones militares, cuerpos de inteligencia), el gobierno central, los agentes del campo político, y expertos, interesados en materias policiales, invierten recursos y luchan para acumular y ejercer autoridad en cuestiones policiales para determinar las políticas y prioridades policiales. Ubicado en la intersección del sector penal del campo burocrático, con el campo jurídico, e interactuando con los campos académicos nacionales y periodístico, e influenciados por el campo económico, este espacio está estructurado por distintos tipos de capitales (i.e. autoridad política, legitimidad burocrática, poderes judiciales, experticia académica, o influencia periodística) que dan a los distintos agentes poder sobre las políticas y prioridades policiales, y que a la vez orientan sus estrategias.

<sup>1</sup> En las transiciones pactadas, según Call (2002), se espera la mayor desmilitarización/civilianización policial definida por (i) variaciones en la participación de militares en seguridad interna, (ii) ubicación policial en ministerio de defensa o del interior, (iii) élites militares al mando de policías, (iv) justicia policial especial, (v) inteligencia civil o militar, (vi) vigilancia civil sobre policías, (vii) cambios doctrinarios desde seguridad del estado a seguridad de los ciudadanos.

En el centro del campo encontramos organizaciones policiales, originadas dentro del campo burocrático (Bourdieu, 1984) en procesos de formación estatal y especialización funcional (Bayley, 1975; Waldmann, 2003) participando tales organizaciones en el ejercicio de la coerción y la producción de información interna legítimas, en tanto jurisdicción policial. Estas organizaciones suelen seguir valores últimos y funciones distintas de los de militares, élites políticas y la justicia.

Las relaciones entre las policías y otras burocracias, entre ellas y el poder central, están en constante disputa en el campo, como también lo están las definiciones de sus funciones y sus modos legítimos de proceder. Dentro del campo, las organizaciones policiales suelen ser ellas mismas sub-campos de luchas y no meramente aparatos.<sup>2</sup> También varían los niveles de autoridad de las propias organizaciones respecto de las políticas policiales. Así, cada organización policial puede adquirir propiedades de campo (Emirbayer y Johnson, 2008) con límites, jerarquías y ortodoxia y facciones internas en competencia. A su vez, cuando más cohesionada, burocratizada (basada en incorporación y carrera meritocrática, especialización interna y lealtad a la organización) y estable sea cada organización, más probable es que los oficiales superiores adquieran y posean, como tales, autoridad burocráticamente fundada (Carpenter, 2000) sobre cuestiones policiales. Finalmente, tanto las disposiciones de los actores políticos como las estructuras de los campos políticos y académicos también determinan el modo en que se orientan en sus luchas en el campo policial.

En lo que sigue primero reconstruyo el desarrollo de los distintos grados de autonomía burocrática de las policías en Chile respecto del Ejército y el Poder Ejecutivo entre las décadas de 1930 y 1980. Luego, me concentro en los cambios en la estructura del campo policial y en las acciones y reacciones de los distintos agentes en lo pos-transición. Allí me enfoco en las estrategias de reconversión de nuevos expertos que cuestionan la ortodoxia del campo consolidada durante la dictadura, articulando una nueva heterodoxia democrática y analizo cómo las luchas por controlar las policías y alrededor de la legitimidad de nuevos modelos y saberes produjeron el cambio policial en Carabineros y la PDI.

Sustento mi argumento en datos documentales y entrevistas realizadas en Santiago de Chile entre 2009 y 2011. Reconstruyo las trayectorias históricas

---

<sup>2</sup> Según Bourdieu, un campo opera como un aparato cuando las luchas se reducen a un mínimo “donde los dominantes logran suprimir y anular la resistencia y las reacciones de los dominados, y los movimientos van de arriba hacia abajo” (Bourdieu y Wacquant, 1992, p. 102).

de las policías en relación con la política y los militares y el desarrollo de las facciones policiales internas en base a bibliografía secundaria y documentos oficiales consultados en bibliotecas públicas y policiales de Chile. En la segunda parte, para reconstruir el proceso de cambio policial, utilizo documentos y datos de 46 entrevistas en profundidad con funcionarios de alto rango de Carabineros, miembros de ONGs y *think-tanks*, expertos en universidades, y asesores y ex titulares del Ministerio del Interior, indagados sobre sus trayectorias, recursos, las relaciones, roles y puntos de vista sobre las reformas.

### **Génesis y estructuración el campo policial en Chile 1930s-1980s**

Para entender la posición relativa, conformación interna y tomas de posición de Carabineros y PDI en el período democrático es necesario conocer la previa diferenciación administrativa y autonomización respecto de los agentes políticos y el ejército, su burocratización, y las facciones internas compitiendo por supremacía en cada policía.

Luchas políticas y burocráticas entre 1920 y 1990 hicieron que Carabineros y la PDI, se convirtiesen en fuerzas coherentes y profesionalizadas con reconocida autoridad sobre políticas policiales, progresivamente independiente de los militares y de la política local y nacional. Sin embargo, cada una desarrolló grados distintos de autonomía.

Carabineros fue creada en 1927 cuando el gobierno concentró fuerzas policiales civiles, militares y municipales bajo el mando de ex-miembros del Ejército. La centralización que incluyó la absorción de la Policía de Investigaciones por Carabineros (Lünecke y Candina, 2004, p. 121) y la militarización, facilitaron la instrumentalización política, en el régimen del general Ibáñez del Campo (1927-1931) (Aguilar Zúñiga y Maldonado Prieto, 1996). Tras la transición a la democracia en 1931, los sucesivos regímenes políticos democráticos distanciaron a Carabineros del Ejército, y de actores políticos locales o partidarios. Alessandri (1932-1938) (Correa et al. 2001, p. 119) separó a la PDI de Carabineros 1927 y la puso bajo su control en 1933. El Frente Popular (1938-1952) incrementó la distancia entre Carabineros y la PDI y de estas respecto a los militares, orientó la educación y organización militarizada de Carabineros (Carabineros, 1940) hacia la aplicación de la ley (Carabineros, 1941) y los pasó al ministerio del interior. La PDI adquirió capacidades técnicas, telecomunicaciones, dactiloscopia y radio patrullas, concentrándose en delitos y tráfico internacional (Lünecke y Candina, 2004, p. 122). Con la transformación de la política chilena hacia un ejecutivo respaldado por técnicos con detrimento de los partidos, después de 1952 (Correa

Sutil et al. 2001) se consolidó la autonomía de las policías. Ibáñez (1952-1958) se apoyó en Carabineros para dejar su pasado militarista detrás (Correa et al. 2001, p. 113). Alessandri (1958-1964) reforzó las policías en detrimento del Ejército, orientándolas, sin embargo, a una lógica de la Guerra Fría (Aguero y Varas, 1978). Frei (1964-1970) las usó para avanzar en sus políticas reformistas y controlar la movilización popular y Allende (1970-1973) para imponer su programa socialista. En estas últimas dos administraciones la PDI, se involucró activamente en represión política (Lünecke y Candina, 2004, p. 123)

En el proceso Carabineros adquirió mayor autonomía que la PDI. Carabineros obtuvo una ley orgánica (decreto 213) en 1960 que dio a los oficiales el monopolio de cargos directivos donde solo oficiales activos podían ser directores. Los oficiales de la PDI nunca lograron tal monopolio, a pesar de la ley orgánica de 1934. Ambas fuerzas, se profesionalizaron y especializaron internamente, con escuelas de ingreso y carreras basadas en la antigüedad y mérito (Revista de Carabineros, 1963). También crecieron en personal y recursos.<sup>3</sup> Con la expansión y especialización emergieron nuevas facciones.

Durante los 60s se institucionalizaron las especializaciones en “contrainsurgencia” con unidades de Comunicaciones, Transporte y Control de disturbios y los “oficiales de administración”, entrenados en “contabilidad interna, contabilidad fiscal, matemáticas financieras, y análisis de costos” (Revista de Carabineros, 1963, p. 45). A finales de los 60s tres grupos se disputaban la supremacía en Carabineros: los “Servidores de la ley”, dominantes, seguidores de la neutralidad política, y los subordinados especialistas en contrainsurgencia – que llamaré “contrainsurgentes”, y especialistas en administración, que llamaré “gerentes” (Aguilar Zúñiga y Maldonado Prieto, 1996; Miranda Becerra, 2001). La PDI desarrolló especializaciones en asuntos criminales y en control de tráfico internacional de personas. Durante el régimen de Allende, la politización de Carabineros y el debilitamiento de los contrainsurgentes (Gobierno de Chile, 1971) llevó a los contrainsurgentes a apoyar el golpe y a obtener el control de la fuerza. La PDI fue penetrada por agentes políticos del gobierno de Allende.

Durante la dictadura (1973-1989), Carabineros continuó subordinado al ejecutivo en manos del jefe del Ejército, Pinochet. Si bien el director de Carabineros participó en la Junta de Gobierno él mismo estaba sometido a Pinochet (Valenzuela y Constable, 1993). Carabineros conservó su integridad

<sup>3</sup> Carabineros, entre 1952 y 1973, amplió su personal de 21.000 en 1958, a 23.000 en 1964 a 33.000 en 1973, mientras que su participación en el gasto público estatal pasó de un máximo histórico de 6,8% en 1958 al 2,25% del total del gasto público en 1973 (Aguero y Varas, 1978).

burocrática y disciplina interna y luchó intensamente con los militares para preservar su jurisdicción burocrática y su poder.

Bajo la dirección de los contrainsurgentes en Carabineros se hizo hegemónica la doctrina de la seguridad nacional, combinada con geopolítica, y luego con la doctrina constitucional de la “Fuerza Pública” (González Errázuriz, 1989), expresada en la curricula y en las operaciones en calles, campos y minas (Colectivo Memoria Histórica Domingo Cañas, 2005). Con su nuevo rol político Carabineros creó un Comando Asesor Superior (CAS) y comandantes asumieron funciones ministeriales, adquiriendo experiencia política (Revista de Carabineros, 1974).

Carabineros pronto tuvo que compartir funciones de orden interno con el ejército y sus organizaciones de inteligencia, en particular, con la Dirección de Inteligencia Nacional (Dina) –desde 1978 Comisión Nacional de Inteligencia (CNI)– (Polizcer, 2009). Pinochet y la Dina subordinaron a la PID rápidamente. En una lucha larvada entre Carabineros, el Ejército y las Dina-CNI, centrada en avanzar sobre la seguridad interna, y que se reflejaba en reducción de nombramientos y recursos materiales –incluidos intentos de disolución y subordinación doctrinal– (Cavallo, Salazar y Sepúlveda, 2008, p. 702), los “gerentes” incorporaron procedimientos de gestión y desarrollaron capacidades de “evaluación de proyectos” desde 1977. Estos saberes eran requeridos desde la Oficina de Planificación (Odeplan) en el formato de Evaluación Social de proyectos<sup>4</sup> (Ciapep, 1981) para solicitar aumentos de presupuesto.

La crisis económica y financiera de 1983 y las protestas políticas fortalecieron a Carabineros vis-a-vis los militares, y reforzaron a los “gestores” vis-a-vis los expertos en contrainsurgencia. Estos últimos luchaban su propia guerra con especialistas en contrainsurgencia de la CNI.<sup>5</sup> El Oficial Rodolfo Stange Oelckers especialista en contrainsurgencia pero también en gestión administrativa policial, con estudios en Alemania, administrador de la empresa Chilena del Cobre después del golpe (Miranda Becerra, 2001, p. 65) llegó a subdirector en 1982 y a Director General en 1985.

Bajo su liderazgo, y estimulados por amenazas de disolución de Pinochet, los *gerentes* comenzaron, un proceso de fortalecimiento institucional y de rearme profesional, generalizando el análisis de costos y planificación como

<sup>4</sup> Desde 1977 Odeplan, bastión de los Chicago Boys, requiere que las peticiones de aumentos presupuestarios demuestren la “rentabilidad económica y social” de los gastos presupuestarios llamados “inversiones” (Fontaine, 1997).

<sup>5</sup> En esta puja inter-burocrática con la CNI el director general C. Mendoza Durán apareció públicamente involucrado en el asesinato de activistas comunistas y renunció (Cavallo; Salazar y Sepúlveda, 2008, p. 703-707).

una nueva habilidad profesional aplicada incluso a nivel de subsectores del precinto (Revista de Carabineros, 1986, p. 42). Luego, extendieron los criterios de administración interna a aspectos operativos. A mediados de la década, los cuadrantes de los precintos –que en la doctrina de contrainsurgencia y guerra urbana significaban las unidades menores de vigilancia y operación (Trinquier, 1975, p. 125-128) y sobre los cuales se producían detallados informes “Socio-policiales”– comenzaron a evaluarse respecto de la “oferta” de servicios policiales contar el delito común a “usuarios” locales (Carabineros, 1986, p. 34).

En 1988, cuando Pinochet perdió el plebiscito y comenzó la transición, Carabineros se había rearmado con una nueva doctrina que combinaba la gestión y la contrainsurgencia, aplicadas a la lucha contra la delincuencia urbana y el desorden social (González Errázuriz, 1989). Por su parte, durante la dictadura la PDI, subordinada directamente a Pinochet y al ministerio de defensa (ver decreto 646/74 y dec-ley 2.640/1979), si bien se expandió territorialmente, con nuevas instituciones de formación y una nueva ley orgánica en 1979, continuó orientada a la seguridad del estado, con una expansión del rol de inteligencia política. Esto significó la relegación de los especialistas en investigación criminal (Hernandez Ponce, 2000).

En 1990, al momento de la inauguración democrática Carabineros era una burocracia altamente profesional con una definición coherente de su misión, y un comando cohesionado que dominaba una fuerza disciplinada. El principal peligro para Carabineros en la inmediata pos-transición era una devaluación simbólica de su papel de guardianes de la seguridad del estado o un ataque por el gobierno central a su base material, la cual se había mejorado durante la dictadura.<sup>6</sup> Justamente estos factores dispararían los cambios en su doctrina, administración, despliegue y relaciones con la ciudadanía en la post-dictadura. La PDI, penetrada y dirigida por mandos militares, subordinada a la CNI en la producción de inteligencia, integrada y organizadas en la DSN, y con legitimidad pública baja (Lünecke y Candina, 2004, p. 123) iba a ser fácilmente subordinada al poder civil tras la transición.

Habiendo establecido la mayor autonomía respecto del poder político y capacidad de organización y cohesión de Carabineros en comparación con la PDI, paso a indagar los orígenes del nuevo consenso sobre la función y funcionamiento policial en democracia y las diferentes vías de cambio policial.

<sup>6</sup> Entre 1973 y 1987 los salarios de la policía promedio se duplicaron y, mientras el gasto en salarios públicos se redujo dentro de la economía total (del 8,58% a 5,67% del PIB), el porcentaje capturado por salarios de la policía sobre el gasto total de los sueldos de la administración pública aumentó de 8% al 13%. El personal policial aumento en el mismo período, de 29.946 a 33.846, es decir del 7% al 13% del personal del estado (Scheetz, 1990, p. 248).

## **Las policías de Chile en la posdictadura: nuevas definiciones y nuevas burocracias**

Dado el diferencial grado de dependencia de las policías respecto de las autoridades electas, el cambio policial tuvo lugar de distintos modos y por distintos mecanismos en cada caso. Para la PDI como fuerza policial heterónoma –y como varios trabajos predicen (Eaton, 2008; Hinton, 2006; Costa, 2004; Ungar, 2002)– las acciones e intereses del Ejecutivo electo fueron la principal causa de la iniciación de reformas, de su consecución y de sus alcances. Para Carabineros, dada su alta autonomía burocrática, el cambio se originó en la puja de poder entre el Ejecutivo con la élite policial convergiendo con las luchas entre burocracias policiales por capturar las tareas de investigación criminal en un campo penal modificado por la reforma procesal penal. El estilo particular de gobernar de los partidos en democracia también contribuyó decisivamente. Los cambios organizacionales, sin embargo, fueron precedidos de la construcción de una nueva doxa en el campo.

### ***La transición y la proliferación de nuevos agentes y la construcción de una heterodoxia democrática en el campo policial Chileno***

La Concertación de Partidos por la Democracia (la Concertación) – una alianza de partidos de centro-izquierda en la cual el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista (PS) y el Partido por la Democracia (PPD) fueron los principales socios tenía muy poco espacio para maniobrar en el frente político, económico y militar. El régimen autoritario había impuesto una democracia protegida permitiendo que las élites militares, policiales y económicas puedan reconvertir su poder dentro del campo político de la democracia.<sup>7</sup> En esta transición pactada, el gobierno continuó el modelo económico neoliberal de la dictadura (Vergara, 1994) y la política de transición –respetando la ley de auto-amnistía de 1978– se limitó a un reporte oficial sobre violaciones de derechos humanos que deslegitimó a militares y policías. Al final de la primera administración democrática, por su parte, nuevos agentes con recursos estatales, periodísticos y académicos aparecieron en el campo, generando una heterodoxia sobre la misión y prácticas policiales que permitieron al gobierno lanzar un ataque completo sobre Carabineros en

<sup>7</sup> La Constitución de 1980 creó un Consejo Nacional de Seguridad, con miembros de las fuerzas armadas y carabineros y una minoría de civiles, dio preeminencia a ejecutivo sobre el congreso, “senadores designados” y un sistema de votación que promovió una sobrerrepresentación de partidos de derecha.

la segunda administración. El avance sobre la PDI, sin embargo comenzaría inmediatamente.

El presidente Aylwin, de la Democracia Cristiana, invirtió en capacidades de administración y expertise policial y de informaciones para, por un lado reducir su dependencia de Carabineros, y del Ejército y avanzar sobre la PDI y por el otro, controlar la radicalización de grupos de izquierda.<sup>8</sup> En 1991 creó un Consejo de Seguridad Pública y luego en 1993, una Dirección General de Seguridad Pública y de Información (Dispi) para desarmar a los grupos de izquierda radicales que permanecieron activos tras la transición. También contrató a especialistas del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), un *think-tank* de la Democracia Cristiana, para trabajar en la lucha contra el terrorismo y luego en las reformas de la policía. También reforzó la PDI, con mayor personal y recursos (Frühling, 1998), la que en parte colaboró con la Dispi. Una vez que los grupos terroristas estaban prácticamente desarmados en 1992, los expertos de la Dispi y CED comenzaron a invertir en producir nuevos conocimientos en el campo policial.

En la Dispi Patricio Tudela, un antropólogo educado en Alemania, analista político que trabajaba en un *think-tank* de la Democracia Cristiana durante la transición, se convirtió en experto en asuntos policiales. Introdujo la noción de “Seguridad en Democracia” en Chile, adaptando la doctrina de la Oficina Federal Alemana para la Protección de la Constitución (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) (Tudela, 1995; 1998). En 1995 dirigía la oficina de la Dispi encargada de la coordinación con Carabineros (entrevista Tudela, 2009). En el CED, Hugo Frühling –abogado, graduado de Derecho de Harvard, ex becario de la Fundación Ford, y asesor de la Vicaría de la Solidaridad durante la dictadura– se convirtió rápidamente en un especialista, primero en la lucha contra el terrorismo (Frühling, 1993) y luego en reforma de la policía en democracia (entrevista, mayo de 2009). Replicó en la cuestión policial las mismas técnicas de intervención política (investigación, documentación, difusión y discusión pública) usadas en la lucha por los derechos humanos y la transición, deviniendo un “experto en reforma policial” con proyecciones regionales. Consiguió apoyo de la Fundación Ford para estudiar el control civil sobre la policía e introdujo en Chile la noción de “policía de proximidad”, un modelo promocionado por Estados Unidos en los 90s (Instituto Nacional de Justicia, 1994).

<sup>8</sup> Durante los tres primeros años de democracia el gobierno desarticuló, a través de encarcelamiento, inteligencia y la represión, dos organizaciones comunistas radicalizadas, el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), y el Movimiento de Acción Popular Unitaria – Lautaro (Mapu – Lautaro) (Frühling, 1993).

Otros activistas y profesionales involucrados en la lucha por los derechos humanos en la dictadura y transición también comenzaron a producir visiones nuevas sobre la policía, incluso antes de la transición (ver Jacoby Sanchez, 1986). Profesores de la Escuela de derecho de la Universidad Diego Portales, junto a miembros de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, introdujeron la noción de “Seguridad ciudadana” desarrollada durante la transición española a la democracia (Domínguez-Berrueta, Fernández de Gatta, y Pablo, 1986). Entre ellos se encuentra Andrés Domínguez Vial, jurista, sociólogo y activista de derechos humanos.

Los *think-tanks* vinculados a la oposición de derecha y a nuevas élites económicas, también se volcaron hacia las disputas sobre la producción de orden interno. Los principales centros fueron la Fundación Paz Ciudadana (FPC) y el Instituto Libertad y Desarrollo (LyD). FPC fue creada en 1992 por el magnate de los medios Agustín Edwards y comenzó siendo dirigida por un economista entrenado en la Universidad de Chicago y expertos en propaganda, con apoyo financiero de los principales conglomerados económicos (Ramos y Guzmán de Luigi, 2000, p. 71, 74). LyD fue creado en 1989 para asesorar a la Unión Demócrata Independiente (UDI), un partido de derecha y comenzó a asesorar en políticas de control de la delincuencia al *Chicago boy* J. Lavín, alcalde de Las Condes en 1992.

Estos nuevos agentes presentaron una visión heterodoxa de la policía que cuestionó la doxa del campo heredada de la dictadura centrada en la “Seguridad de Estado” y el “Orden público”, altamente represiva y distante de la comunidad, y sostenida en particular por sectores de Carabineros. En su lugar, propusieron como nueva política la exclusión de los militares del orden interno, la protección de los ciudadanos, el respecto de sus derechos, la supervisión política, junto a cuestiones de eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos. Las luchas posteriores entre el gobierno central, Carabineros y el Poder Judicial, desencadenó una serie de cambios en Carabineros y de reorientaciones en el PDI, que permitieron que esta heterodoxia se convirtiera en una realidad burocrática.

### ***Cambio policial en la PDI: reforzamiento y modernización desde arriba***

Los cambios en la PDI se produjeron por imposición del Poder Ejecutivo, tanto a través del control de los directivos, incorporación de expertos afines al gobierno como por el refuerzo en personal y recursos monetarios.<sup>9</sup> Esta

<sup>9</sup> La PDI aumentó su presupuesto un 126% entre 1990 y 1996 y Carabineros un 86% (Fruhling, 1998).

intervención comienza tempranamente en la administración de Alwyin, quien nombró nuevos directores (un militar retirado en 1990 y un oficial de carrera dentro la PDI en 1992, Nelson Mery). Con ello, el gobierno puso al frente a especialistas en investigación delictiva y con trayectorias en policía internacional y educación policial y técnica centrada en la administración y ciencias sociales. A través de Mery se desplazó a los especialistas en contrainsurgencia y se creó un “liderazgo interno”, mediante la dirección de asuntos internos para investigar delitos y faltas y violaciones de derechos humanos conforme los informes de la Comisión Rettig (Lünecke y Candina, 2004, p. 124). En 1992, la nueva doctrina comenzó a reflejar la heterodoxia emergente, el “respeto de los derechos humanos como signo del policía profesional”, junto con la capacitación técnica y la modernización institucional. En 1995 se reguló un Código de Ética Profesional que sigue la Declaración Universal de los DD.HH. y el Código de Conducta para los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la ONU. Se creó el Consejo de Ética Policial, dirigido por personal policial. En 1994, se modificó el Departamento de Asuntos Internos. Estos elementos se institucionalizaron en la formación policial (Lünecke y Candina, 2004, p. 142-150).

En esta reorientación hacia derechos humanos, control interno y transparencia participaron especialistas en derechos humanos asesores de la Jefatura. Se destaca Andrés Domínguez Vial (1986, 1998) que lideró la formación en derechos humanos y su incorporación desde 1993 y a lo largo de las décadas siguientes (PDI-IIDH, 2011). Los saberes de la nueva administración pública, centrada en la “gestión orientada por resultados” y la participación comunitaria fueron incorporados inicialmente por un extenso estudio del Ministerio de Planificación (Mideplan), continuadora de Odeplan, quien junto con el Ciappep, del economista Ernesto Fontaine, que estudió y propuso cambios sobre los más diversos aspectos administrativos de la PDI justificados por la evaluación social de proyectos (Midelplan, 1991). El nuevo director Arturo Herrera a fines de los 90s, contando con Patricio Tudela como asesor del directorio, introdujo las prácticas de transparencia a través de rendición de cuentas públicas periódicas (Tudela, 2011).

### ***Cambio policial en Carabineros: la revolución de los “gerentes” policiales***

En la primera década de democracia Carabineros se auto-reformó tras una larga lucha con el gobierno central por la dirección y control de esta fuerza policial. El enfrentamiento comenzó en 1994, después que un fiscal militar acusara al director general Stange en un caso de asesinato de activistas

comunistas durante la dictadura. En 1994 el presidente Frei, también de la Democracia Cristiana, pidió a Stange la renuncia. Como se negó le exigió al menos la modernización de la fuerza (Entrevista a Tudela, julio 2009). Frei, dando por concluida la “transición”, había organizado su campaña y eje de su futura política alrededor de la “modernización”. Para obligar a Carabineros a modernizarse el gobierno congeló las designaciones de nuevo personal y las promociones de oficiales – como Pinochet había hecho entre 1977-1982 y 1985-1987. Estas presiones hicieron perder poder a los contrainsurgentes y ganarlo a los “gerentes”. Stange reorganizó el CAS y renovó la división de planificación. A mediados de 1994 elaboro un “Plan de modernización” (Carabineros de Chile, 1994) centrado en una “Educación profesional, el respeto a la dignidad humana, la eficiencia en la producción de la seguridad y la incorporación de tecnología” (Stange Oelckers, 1995).

El gobierno y sus especialistas, en particular Tudela, evaluaron el plan como “insuficiente”. A finales de 1994, intensificaron el ataque simbólico criticando el enfoque de Carabineros con una conferencia internacional sobre “Seguridad, democracia y participación”. El director de la Dispi y Hugo Fruehling del CED fueron oradores principales (Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, 1995).

El desgaste simbólico y presupuestario facilitó el desplazamiento de Stange y consolidó el ascenso de los gerentes. Stange se retiró en 1995, después de que el CAS coincidiera en que “la continuación de Stange al frente de la institución comenzó a convertirse en una pesada carga para el conjunto de la fuerza” (entrevista con el general retirado Sandoval Quappe, junio de 2009). El sub-director F. Cordero Rusque, también “gerente”, tomó su lugar. Con una perspectiva corporativa y un agudo perfil de gestión el director y alto mando elaboraron un “Plan estratégico” que, plegándose al discurso del ejecutivo, propuso “cuatro modernizaciones [...] recursos humanos, logística, comunicaciones y relaciones públicas, y operaciones” (entrevista, general González Theodor, director de planificación, mayo 2009). En 1997 el sub-director M. Ugarte Soto, también experto en administración, fue nombrado director general.

En el desarrollo de las “modernizaciones policiales”, en 1998, la Dirección de Planificación con asistencia del Departamento de Economía de la Universidad Católica, desarrolló estudios para justificar los aumentos de presupuesto y redefinir su función y operaciones. Con estudios “basados en las ciencias económicas y administrativas” (Carabineros, 2000, p. 9) la Dirección de Planificación creó metodologías y fórmulas para determinar “la demanda local y nacional agregada de servicios de policía”

(Carabineros, 2000, p. 29-44). Se resucitaron estudios de 1981 donde, también con ayuda de economistas, desarrollaron una “Metodología para determinar la equivalencia entre los medios de vigilancia policial” y otra para “la optimización de la implementación operativa de Carabineros” (Carabineros, 2000, p. 53-123). Se dotaron así de medios simbólicos para contrarrestar el desgaste presupuestario, discutir con los *think-tanks* de derecha, los especialistas del gobierno y los senadores: “el Ministro de Hacienda, de repente descubrió que se enfrentaba a una institución técnicamente muy capaz” (Tudela, Entrevista, julio, 2009).

Sin embargo, los gerentes no se limitaron a una incorporación simbólica de la nueva racionalidad administrativa, sino que extendieron esa lógica de evaluación de uso de recursos desde las dimensiones administrativas al ámbito operativo. En 1998 se puso en marcha una versión piloto de un nuevo plan de despliegue, el “Plan Cuadrante” donde las nuevas fórmulas e índices desarrolladas para determinar la demandas nacional de recursos se convirtieron en los criterios para decidir el despliegue territorial en cada uno de los “cuadrantes” (zonas delimitadas dentro de precintos) del país. En 2000 se amplió el Plan Cuadrante a toda la región metropolitana de Santiago, y después se nacionalizó (Véase Ministerio de Hacienda, 2006). En reacción a las demandas de una mayor apertura comunitaria y de rendición de cuentas, propuestas por los expertos del gobierno, el Plan Cuadrante incorporó las “relaciones policía-comunidad, para tratar de manera adecuada las demandas de seguridad, identificar mejor los problemas de la comunidad, e incrementar la confianza en Carabineros” (Carabineros, 2005, p. 105).

Con estos desarrollos administrativos Carabineros impidió la importación de la “Tolerancia Cero” a Chile. En 1996 Joaquin Lavin, alcalde de Las Condes, contacto al Manhattan Institute de Nueva York sobre el modelo de Tolerancia Cero de W. Bratton. Cuando en 1998 Lavin creó la policía municipal, Carabineros detuvo a los guardias urbanos, y se opuso argumentando “que significaría una desigual provisión de seguridad a los municipios más pobres” según sus estudios sobre la “oferta y demanda de seguridad” de cada municipio (Entrevista Inspector General Vera, Abril, 2009). El gobierno respaldó a Carabineros y los importadores de la Tolerancia Cero fueron derrotados.

Carabineros también cambió la formación, incorporando la evaluación de proyectos en los sectores medios de la oficialidad junto al reforzamiento del consenso normativo y ético (Rosales Gimenez, 2002) Por último, desarrolló desde mediados de los 90s, capacidades de investigación criminal como respuestas a la expansión de la PDI y más adelante, a la reforma del

procedimiento penal que comenzó en el año 2000 (Ceja, 2008). La reforma procesal penal, que puso la dirección formal de las investigaciones en las manos de los fiscales, también les dio una jurisdicción sobre las investigaciones compartida con la PDI.

La lucha que llevó a una auto-reforma de Carabineros y a cambios en la PDI fue impulsada también por la dinámica propia de un campo político dominado por una extraordinaria coherencia inter-partidaria y por la naturaleza “tecnocrática” de la Concertación (Silva, 1998), y en particular de la Democracia Cristiana, el partido a cargo de la cartera de interior en las primeras administraciones. La Democracia Cristiana ha sido un partido altamente institucionalizado, basado en su plataforma y con influencia de expertos. Estos adquirieron mayor peso dentro durante la dictadura, siendo la académica un santuario de discusión política (Puryear, 1994). La centralidad de los expertos se reforzó con Frei, dada su débil influencia sobre el partido. Las visiones expertas, avanzadas coherente y sostenidamente, convergieron con las necesidades del gobierno de calmar la oposición y satisfacer la ansiedad del público anunciando reformas y recursos policiales. La continuidad de la política de partido de gobierno y los intereses del Ejecutivo y sus expertos también sostuvieron en el tiempo la reforma de la heterónoma PDI.

Finalmente, es necesario destacar, y dando razón a las tesis de continuidad discutidas al inicio, que sus cambios organizacionales han permitido a Carabineros, primero, mantener su posición dominante dentro del sistema de fuerzas policiales – aunque el ratio carabineros/PDI desciende sostenidamente en la pos-transición (tabla 1). Segundo, como destacan Fuentes (2005) y Call (2002), sus miembros preservaron el derecho a ser juzgados por jueces militares como actores o víctimas (Galleguillos, 2004). Tercero, han mantenido un enfoque altamente represivo en control de protestas y ocupaciones de tierras. Aun así Carabineros ha reducido su uso de la violencia ilegal sobre los ciudadanos desde 1991 (Instituto de Derechos Humanos, 2005, p. 188-187).

**Tabla 1.** Personal policial en Chile (1962-2010)

Organización	1962	1967	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Carabineros	22800	23953	33546	30856	33174	37467	37484	41117	49119
PDI	2241	2658	3000	3000	4900	5800	6600	7200	11096
Ratio Carab/PDI	10	9	11.1	10.2	6.7	6.4	5.6	5.7	4.4

Fuentes: Scheetz (1990) y Carabineros (2011).

## **Explicando el cambio policía dentro de campos policiales: discursos, política y el sistema de fuerzas policiales**

¿Cómo enriquece este análisis desde la teoría de los campos a la literatura sobre cambio policial? En cuanto a la sociología de la penalidad, el análisis en términos de campo policial, integra las dimensiones de “autonomía externa” (respecto del sistema político) y de “autonomía interna” (respecto de otras burocracias estatales) que propone Garland para analizar el estado penal (2013). Estas dimensiones estructurales se integran con un acercamiento posicional y disposicional de la acción, en lugar de partir de tipos ideales (v.g. actores administrativos “adaptativos” y políticos “reactivos” como hace Garland (2001, p. 111-112). Esto permite explicar las acciones de agentes operando en campos de acción concretos, en particular sus estrategias de reconversiones de un campo al otro en su trayectoria y sus alianzas determinadas por sus posiciones (dominadas o dominantes) compartidas u homólogas. A la vez suplanta los vagos mecanismos de cambio burocrático de “solución de problemas” y validación por “contextos culturales y políticos” (Garland, 2001, p. 72-105) por los de lucha, alianzas estratégicas, posiciones de poder y sistemas de disposiciones.

El análisis de campo también nos permite determinar cómo las nuevas racionalidades políticas gubernamentales (O’Malley, 1997) están conectados con el cambio burocrático. Nuevas racionalidades y técnicas aparecen en el campo a través de las estrategias de agentes expertos o burócratas que las promueven mientras la estructura del campo da forma a la “impugnación” de esas racionalidades (O’Malley, 1996). Incluso, agentes que portan las mismas “tecnologías” pueden tener tomas de posición distintas en función de su posición en el campo, v.g. la oposición entre expertos de la Concertación y Carabineros con similares visiones managerialistas.

El análisis muestra que las especificidades de la política nacional chilena y de la relaciones entre los actores políticos y las burocracias policiales producen el cambio a partir de mecanismos específicos que no pueden reducirse a la politización del miedo a la delincuencia (Chevigny, 2003), al avance general de las racionalidades neoliberales (Margheritis y Pereira, 2007) o a la intensificación del estado penal en los países siguiendo transformaciones neoliberales en la economía y el estado (Wacquant, 2009). El concepto de campo policial permite un análisis que apunta a un nivel medio donde convergen las dinámicas políticas y burocráticas. En este caso las estrategias de reconversión de expertos, la construcción de una ortodoxia democrática policial, las diferencias en autonomías de las fuerzas policiales,

las dinámicas internas a la fuerzas, la luchas entre el Ejecutivo y las policías y las orientaciones del Ejecutivo determinadas por el sistema de partidos y la lógica propia de cada partido aparecen como dimensiones y mecanismos específicos. Estos mecanismos son transponibles a otros escenarios post-transicionales de América Latina, constituyendo el análisis presentado solo un caso de lo posible.

Finalmente, también nos permite comprender el origen particular del consenso general sobre los principios de una policía democrática en Chile, los actuales discursos celebratorios de los cambios policiales por parte de expertos y políticos y el silencio o discreción respecto de las continuidades en la militarización. El misterio de la gran legitimidad de las policía de Chile, quizás no resida solo en su alta capacidad organizativa de mantener una imagen pública aceptable (Bonner, 2010). Es posible que también sea el producto del feliz encuentro entre categorías propuestas y realidades institucionalidades, donde los nuevos dominantes del campo político, especialistas en seguridad y policía, expertos y académicos reformistas y las nuevas élites policiales han no solo abrazado la nueva doxa policial democrática, convirtiéndola en realidad burocrática, sino que también se legitiman todos, desde sus distintas posiciones, en base a declarar repetidamente la exitosa democratización de las policías chilenas, entendida esta “democratización” como lo que ellos han logrado y pueden ofrecer a los ciudadanos de la democracia de mercado chilena.

## Referencias

- AGUERO, Felipe; VARAS, Arturo. *El desarrollo doctrinario de las fuerzas armadas chilenas*. Santiago: Flacso Chile, 1978.
- AGUILAR ZUNIGA, Ernesto; MALDONADO PRIETO, Carlos. Orden publico en el Chile del siglo XX, trayectoria de una policía militarizada. In: Peter Waldmann (org.). *Justicia en la calle*. ensayos sobre la policía en América Latina. Bogota: Dike, 1996. p. 80-101.
- BAYLEY, David H. The police and political development in Europe. In: Charles Tilly (org.). *The formation of national states in Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975. p. 328-379.
- BONNER, Michelle. *The politics of police image in Chile*. Paper at the 2010 Meeting of the Canadian Political Science Association. Montreal, Quebec, June 1-3, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. Rethinking the state: genesis and structure of the bureaucratic field. *Sociological Theory*, v. 12, n. 1, p. 1-18, 1984.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

CALL, Charles. War transitions and the new civilian security in Latin America. *Comparative Politics*, v. 35, n. 1, p. 1-20, 2002 <[10.2307/4146925](#)>.

CARABINEROS. *Ciencia y arte de mandar (adaptado a las funciones policiales)*: curso por correspondencia para carabineros de Chile. Santiago: El Esfuerzo, 1940.

CARABINEROS. *Derecho penal y procedimientos penal y policial*: curso por correspondencia para el personal de Carabineros de Chile y demás servicios de Orden y Seguridad. Santiago: Carabineros de Chile, 1941.

CARABINEROS. *Situación socio-económica-policial de la comuna de Nuñoa*. Santiago: Instituto Superior de Carabineros, 1986.

CARABINEROS. *Carabineros de Chile*. Santiago: Ediciones y Publicidad, 1987.

CARABINEROS. *Plan estratégico para la prefectura de carabineros de radiopatrullas*. Santiago: Instituto Superior de Carabineros, 1994.

CARABINEROS. *Un camino para la modernización*. Santiago de Chile: Imprenta de Carabineros, 2000.

CARABINEROS. *Desarrollo institucional 2000-2005*. Santiago de Chile: Carabineros, 2005.

CARABINEROS. *Revista de Carabineros*. Santiago de Chile: Carabineros. Números varios.

CARPENTER, Daniel P. State building through reputation building: coalitions of esteem and program innovation in the National Postal System, 1883-1913. *Studies in American Political Development*, v. 14, n. 2, p. 121-155, 2000.

CAVALLO, Ascanio; SALAZAR, Manuel; SEPÚLVEDA, Oscar. *La historia oculta del régimen militar*. Santiago: Uqbar, 2008.

CEJA. *Reporte de justicia de las Américas: Chile*. Santiago de Chile: Ceja, 2008.

CHEVIGNY, Paul. The populism of fear: politics of crime in the Americas. *Punishment & Society*, v. 5, n. 1, p. 77-96, 2003 <[10.1177/1462474503005001293](#)>.

CIAPEP. *Curso interamericano de preparación y evaluación de proyectos*: cambio en el sistema de vigilancia de carabineros – Aplicación en la prefectura Santiago Sur. Santiago: Oficina de Planificación Nacional de Chile, 1981.

COLECTIVO Memoria Histórica Domingo Cañas. *Tortura en poblaciones del Gran Santiago*. Santiago: B&J, 2005.

CORREA SUTIL, Sofia; FIGUEROA, Consuelo; JOCELYN-HOLT, Alfredo; ROLLE, Claudio. *Historia del siglo XX chileno: balance paradójico*. Santiago: Sudamericana, 2001.

COSTA, Arthur. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias de Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

DAMMERT, Lucía. Police and judicial reform in Chile. In: Niels Uildriks (org.). *Policing insecurity: police reform, security and human rights in Latin America*. Lexington, 2009. p. 151-168.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. Hegemonic Battles, Professional rivalries, and the international division of labor in the market for the import and export of state-governing expertise. *International Political Sociology*, v. 5, n. 3, p. 276-293, 2011 <[10.1111/j.1749-5687.2011.00134.x](https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2011.00134.x)>.

DIRECCIÓN de Seguridad Pública e Informaciones. *Seguridad, ciudadanía, democracia y participación*. Santiago de Chile: Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, 1995.

DOMINGUEZ-BERRUETA, Juan; FERNANDEZ DE GATTA, Dionisio; PABLO, Marcos. Reforma policial y constitución: algunas claves para su interpretación. *Revista de Administración Pública*, v. 109, p. 373-412, 1986.

DOMINGUEZ VIAL, Andres. Hacia una seguridad ciudadana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (org.). *Estudios básicos de derechos humanos*. San José: IIDH, 1986. p. 287-301.

DOMINGUEZ VIAL, Andres. El estado democrático de derecho y el poder de policía. *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de política criminal*, v. 3, p. 27-50, 1998.

EATON, Kent. Paradoxes of police reform: federalism, parties and civil society in Argentina's public security crisis. *Latin American Research Review*, v. 43, n. 3, p. 5-32 2008 <[10.1353/lar.0.0053](https://doi.org/10.1353/lar.0.0053)>.

EMIRBAYER, Mustafa; JOHNSON, Victoria. Bourdieu and organizational analysis. *Theory and Society*, v. 37, n. 1, p. 1-44, 2008 <[10.1007/s11186-007-9052-y](https://doi.org/10.1007/s11186-007-9052-y)>.

FONTAINE, Ernesto. Applied economics in action: project evaluation training and public investment in Chile. *The American Economic Review*, v. 87, n. 2, p. 63-67, 1997.

FRUHLING, Hugo. Carabineros de Chile y consolidación democrática en Chile. *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de política criminal*, v. 3, n. 3, p. 81-116, 1998.

FRUHLING, Hugo. *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, 1998.

FRUHLING, Hugo. El terrorismo en la coyuntura actual. *Cuadernos del Foro*, v. 3, p. 43-54, 1993.

FUENTES, Claudio. *Contesting the iron fist: advocacy networks and police violence in democratic Argentina and Chile*. Londres: Routledge, 2005.

GALLEGUILLOS, Nibaldo H. Re-establishing civilian supremacy over police institutions: an analysis of attempted reforms of the security in Chile. *Journal of Third World Studies*, v. 21, n. 1, p. 57-77, 2004.

GARLAND, David. *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

GARLAND, David. Penalty and the penal state. *Criminology*, v. 51, n. 3, p. 475-517, 2013 <[10.1111/1745-9125.12015](https://doi.org/10.1111/1745-9125.12015)>.

GOBIERNO DE CHILE. *Mensaje presidencial al honorable congreso de la nación*. Santiago: Imprenta del Congreso, 1971.

GONZALES ERRAZURIZ, Juan Ignacio. Carabineros de Chile y la misión constitucional de garantizar el orden institucional de la república. *Informativo Académico del Instituto Superior de Ciencias Policiales*, v. 2, n. 2, p. 7-14, 1989.

HATHAZY, Paul. Fighting for a democratic police: politics, experts and bureaucrats in the transformation of the police in post-authoritarian Chile and Argentina. *Comparative Sociology*, n. 12, n. 4, p. 505-547, 2013 <[10.1163/15691330-12341271](https://doi.org/10.1163/15691330-12341271)>.

HATHAZY, Paul. La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales. *Dilemas*, v. 9, n. 1, p. 67-101, 2016.

HERNANDEZ PONCE, Roberto. *La policía científica: el tránsito al siglo XXI*: proceso histórico, policía de investigaciones. Santiago de Chile: Policía de Investigaciones, 2000.

HINTON, Mercedes S. *The state on the streets: police and politics in Argentina and Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.

HUGGINS, Martha P. *Political policing: the United States and Latin America*. London: Duke University Press, 1998.

IDH-UDP. *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2005*. Santiago de Chile: Instituto de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales, 2005.

INSTITUTO Nacional de Justicia. *Policing in emerging democracies: workshop papers and highlights*. Washington, 1994.

JACOBY SANCHEZ, Hector. *Democracia, policía y humanismo*. Santiago: Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1986.

LÜNECKE, Alejandra; CANDINA, Azun. Formación en derechos humanos y control institucional. Los cambios en la Policía de Investigaciones de Chile (1992-2002). In: Hugo Frühling e Azun Candina (orgs.). *Participación ciudadana y reformas a la policía en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, 2004. p. 119-166.

MALONE, Mary Fran T. Community policing in Chile. In: Mahesh Nalla e Graeme Newman (orgs.). *Community policing in indigenous communities*, CRC Press Taylor & Francis Group, 2013. p. 78-89.

MARGHERITIS, Ana; PEREIRA, Anthony. The neoliberal turn in Latin America: the cycle of ideas and the search for an alternative. *Latin American Perspectives*, v. 34, n. 3, p. 25-48, 2007 <[10.1177/0094582X07300587](https://doi.org/10.1177/0094582X07300587)>.

MINISTERIO de Hacienda, Dirección de Presupuesto. *Programa Plan cuadrante de seguridad preventiva. Informa final de evaluación*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda de Chile, 2006.

MIRANDA BECERRA, Diego. *La policía y carabineros: ensayos históricos y biográficos*. Santiago de Chile: Imprenta de Carabineros, 2001.

O'MALLEY, Pat. Policing, politics and postmodernity. *Social and Legal Studies*, v. 6, n. 3, p. 363-381, 1997 <[10.1177/096466399700600303](https://doi.org/10.1177/096466399700600303)>.

O'MALLEY, Pat. Indigenous governance. *Economy and Society*, v. 25, n. 3. p. 310-326, 1996 <[10.1080/03085149600000017](https://doi.org/10.1080/03085149600000017)>.

POLICÍA de Investigaciones de Chile. *Gestión 1992-1997: Policía de Investigaciones*. Santiago: Policía de Investigaciones, 1998.

POLIZCER, Pablo. *The rise and fall of repression in Chile*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2009.

PURYEAR, Jeffrey. *Thinking politics: intellectuals and democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

RAMOS, Marcela; GUZMAN DE LUIGI, Juan A. *La guerra y la paz ciudadana*. Santiago de Chile: LOM, 2000.

REINER, Robert. Policing a posmodern society. *Modern Law Review*, v. 55, n. 6, p. 761-781, 1992 <[10.1111/j.1468-2230.1992.tb00940.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1992.tb00940.x)>.

ROSALES GIMENEZ, Gonzalo. *Perfiles institucionales*. Doctrina bajo el lema "Orden y Patria". Santiago: Antartica Quebecor, 2000.

SCHEETZ, Thomas. El costo laboral de la seguridad externa e interna: los casos de la Argentina, Chile, Paraguay y Peru. *Desarrollo Económico*, v. 30, n. 118, p. 237-254, 1990 <[10.2307/3466869](https://doi.org/10.2307/3466869)>.

SILVA, Patricio. Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies*, v. 23, n. 2, p. 385-410, 1998 <[10.1017/S0022216X00014048](https://doi.org/10.1017/S0022216X00014048)>.

STANGE OELCKERS, Rodolfo. Exposición del señor general director con motivo del 68 aniversario de carabineros de Chile. *Informativo académico del Instituto Superior de Ciencias Policiales*, v. 10, p. 7-23, 1995.

TRINQUIER, Roger. *Guerra, subversión, revolución*. Buenos Aires: Rioplatense, 1975.

TUDELA, Patricio. Democracia, desarrollo social y seguridad ciudadana en Chile. *Diálogos*, v. 5, p. 17-31, 1995.

TUDELA, Patricio. Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia. *Cuadernos de Criminología*, v. 8, p. 87-111, 1998.

TUDELA, Patricio. *La evaluación de la labor policial preventiva*. Logros y aprendizajes recientes en Chile. Santiago: Fundación Paz Ciudadana, 2011.

UNGAR, Mark. *Elusive reform: democracy and the rule of law in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.

VALENZUELA, Arturo; CONSTABLE, Pamela. *A nation of enemies*. Nueva York: Norton, 1993.

VERGARA, Pilar. Market economy, social welfare and democratic consolidation in Chile. In: William C. Smith y Carlos Acuña (orgs.). *Democracy, markets, and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1994. p. 232-251.

WACQUANT, Loïc. *Punishing the poor: the neoliberal government of social insecurity*. Durham: Duke University Press, 2009.

WALDMANN, Peter. Protección o extorsión? Aproximación al perfil real de la policía en Latinoamérica. In: Peter Waldmann (ed.). *El estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003.

Autor correspondiente:  
Paul Hathazy  
Los Chañares 117, Mendiolaza  
CP X5107,  
Córdoba, Argentina

Recibido el: 5 mayo 2016.  
Aprobado el: 7 nov. 2016.