



UNIVERSIDAD MAYOR
FACULTAD DE HUMANIDADES
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA

El rol de la ética en el comportamiento del personal de Carabineros

LUIS HUMBERTO FEDERICO VALDÉS BUNTING

Profesor guía: Carolina M. Díaz Rojas

Tesis presentada a la Escuela de Sociología de la Universidad Mayor,
como requisito para optar al Título de Sociólogo

Diciembre, 2016
Santiago, Chile

SOLO USO ACADÉMICO

A mis padres.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco en primer término a mi familia, fuente de permanente inspiración e incondicional apoyo.

Agradezco asimismo a la Universidad Mayor, por entregarme las herramientas que me han permitido continuar con mi desarrollo profesional. Un reconocimiento especial a la profesora Carolina Díaz Rojas, por su comprensión y permanente apoyo, motivación y sabia orientación.

Finalmente mi reconocimiento a los integrantes del Centro de Doctrina de Carabineros de Chile, a los profesores de la Escuela de Carabineros y a los carabineros y ex carabineros, que con sus testimonios aportaron desinteresadamente al presente trabajo.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
Antecedentes teóricos y empíricos.....	11
<i>Carabineros de Chile, la institución.....</i>	<i>11</i>
<i>La función de Carabineros de cara a la evaluación pública</i>	<i>12</i>
<i>La doctrina institucional de Carabineros de Chile</i>	<i>15</i>
<i>La enseñanza de la doctrina institucional en Carabineros de Chile.....</i>	<i>17</i>
<i>El sentido de la ética en Carabineros</i>	<i>19</i>
<i>Código de Ética de Carabineros.....</i>	<i>20</i>
<i>La sanción como reguladora de la conducta</i>	<i>23</i>
<i>El comportamiento en Carabineros de Chile.....</i>	<i>24</i>
<i>La acción social en la teoría weberiana.....</i>	<i>27</i>
<i>Teoría de la elección racional.....</i>	<i>29</i>
Objetivos.....	32
<i>Objetivo general.....</i>	<i>32</i>
<i>Objetivos específicos</i>	<i>32</i>
Supuestos y preguntas directrices.....	33
Metodología	34
<i>Diseño general de la investigación.....</i>	<i>34</i>
<i>Participantes</i>	<i>36</i>
<i>Instrumentos de recolección de información.....</i>	<i>39</i>
<i>Procedimiento general de análisis de datos utilizados</i>	<i>41</i>
Resultados.....	43
Conclusiones y discusiones	58
Referencias bibliográficas	64

Anexos:

1. Pauta entrevista.
2. Descripción entrevistados.
3. Solicitud consentimiento entrevistados.
4. Solicitud consentimiento panel expertos.

Resumen

El objetivo de la presente investigación es abordar la percepción que tiene el personal de Carabineros de Chile respecto a la doctrina institucional y su respectivo Código de Ética, a partir del importante esfuerzo que ha desarrollado la institución en cuanto a su enseñanza.

Si bien la doctrina institucional forma parte de la historia y del desarrollo de Carabineros de Chile, fue en el año 2010 en que ésta se consolidó y se formalizó. El esfuerzo que tanto la propia institución como diversos autores, al interior de ella, desplegaron a través de una serie de textos y programas de diferentes cátedras que se daban en sus planteles, derivó finalmente en la publicación del Manual de Doctrina y Código de Ética de Carabineros de Chile.

El señalado hito institucional consolidó la enseñanza de la doctrina y la ética en los diferentes planteles educacionales. En paralelo se distribuyó el mencionado manual a la totalidad del personal a lo largo de todo el país.

Transcurrido más de un lustro de aquel importante esfuerzo, se ha estimado relevante indagar respecto de las repercusiones que ha tenido dicha decisión estratégica en el personal de la institución.

La investigación, de carácter cualitativo, contempló una serie de entrevistas semi estructuradas a carabineros, cuyos resultados fueron posteriormente compartidos y analizados con un panel de expertos, todos profesores de la cátedra de ética profesional en la institución.

Las conclusiones sugieren que la doctrina y la ética en la institución, si bien están presentes en forma consolidada en todos sus programas de estudio, en la práctica no están cumpliendo su rol de regulador del comportamiento del personal. Por el contrario, tiene mayor incidencia en este aspecto, la dimensión legal y administrativa. A la luz de los resultados de este estudio, serían los controles, tanto internos como externos, los que condicionan el comportamiento del personal de la institución.

SOLO USO ACADÉMICO

Introducción

Los cambios sociales y culturales que cada vez con mayor dinamismo hemos observado tanto en el país como en el mundo entero, son un desafío creciente y permanente, especialmente para las instituciones del Estado. Indudablemente que es en la sociedad donde se generan y se consolidan dichas transformaciones y son las instituciones, tanto públicas como privadas, las llamadas a adecuar sus estructuras, sus políticas y sus estrategias conforme a las nuevas demandas que se plantean.

Las estructuras orgánicas, legales, reglamentarias y culturales propias de dichas instituciones muchas veces no facilitan que los cambios señalados se incorporen con la diligencia y prontitud que la misma sociedad demanda. Sin embargo, no podemos desconocer que tales instituciones están conformadas por individuos que a su vez forman parte de esa misma cambiante y dinámica sociedad.

El escenario planteado nos debe llevar a reflexionar si aquel dinamismo social conlleva siempre y necesariamente cambios estructurales oportunos en aquellas instituciones fundamentales del país. O, si éstas presentan, en algunos casos, la versatilidad y flexibilidad de adaptación adecuada para enfrentar los nuevos desafíos sin la necesidad de introducir mayores cambios.

El mundo y el país han vivido cambios importantes que se han reflejado en el actuar y pensar colectivo de la sociedad chilena. Temas como la igualdad de género, el aborto, los derechos de las minorías sexuales, entre muchos otros, son de común discusión en la comunidad nacional. A partir de ellos se han introducido modificaciones legales que de alguna manera tratan de responder a esas nuevas demandas desde el aspecto normativo jurídico. Leyes como la de divorcio, de acuerdo de unión civil, de transparencia en la función pública o la que sanciona la discriminación en sus distintas facetas, son producto de estos cambios que ha vivido la sociedad chilena.

Carabineros de Chile como institución fundamental del Estado, con cerca de nueve décadas de existencia, ha debido enfrentar y adaptarse a los sucesivos cambios políticos, sociales y culturales que ha vivido el país. Esta versatilidad le ha permitido que hoy en día, siendo casi una excepción en la escena nacional, cuente con los más altos niveles de confianza y aceptación en la ciudadanía.

En este proceso se ha estimado de relevancia preguntarse por el impacto que ha tenido el esfuerzo institucional de consolidar, enseñar y transmitir en todas las instancias académicas la doctrina institucional. Dicho esfuerzo ha permitido consolidar un código de ética profesional, que está llamado a regular la conducta del personal, en un escenario en donde el sentido de autoridad, componente fundamental de la institución, está cada vez más cuestionado y sometido a control por parte de una ciudadanía que conoce y exige sus derechos.

Carabineros de Chile junto a la Policía de Investigaciones por mandato constitucional constituye la fuerza pública y existen para mantener el orden público, la seguridad pública en todo el territorio del país, junto con dar eficacia al derecho. Para el cumplimiento de su misión, la institución cuenta con un despliegue operativo en todo el territorio nacional continental e insular, de un total de más de 50.000 hombres y mujeres.

La carta magna define las características fundamentales de Carabineros de Chile, señalando que se trata de una institución policial, profesional, técnica y de carácter militar. Por su parte, la institución se ha definido como un organismo policial esencialmente preventivo, focalizando en su recurso humano su mayor fortaleza para el logro de sus objetivos.

La responsabilidad social que emana del mandato constitucional que está llamado a cumplir, hace que la institución haya desarrollado un esfuerzo importante en la formación de su recurso humano con un especial énfasis en principios y valores éticos que la función pública en general y la actividad policial en particular requieren cada día más.

En tal sentido, Carabineros de Chile cuenta con un Manual de Doctrina en el cual se integra el Código de Ética, base ideológica sobre la cual descansa la cultura de la institución. La enseñanza de la doctrina está presente en todos los procesos de formación y de perfeccionamiento de su personal. Su fin último es ser el instrumento que guía los actos de todo carabinero hacia el logro del bien común, debiendo influir positivamente en la conducta de sus integrantes y lograr que éstos sean custodios de su prestigio y de la legitimidad que la institución tiene frente a la ciudadanía.

No obstante, los antecedentes relativos a las transgresiones a las normas del personal y a las consiguientes sanciones aplicadas, no dejan en claro que el funcionario regule y condicione su actuar bajo el alero de la doctrina institucional, entendida esta como el cumplimiento de un código ético de conducta basado en las tres dimensiones que la sustenta, a saber: la historia institucional, las normas legales y reglamentarias y los valores y principios institucionales.

Pareciera ser que primordialmente lo hace por el carácter coercitivo de las medidas sancionatorias que se encuentran tanto en el Código de Justicia Militar como en el Código Penal, si de actos delictuales se trata. Por su parte, el Reglamento N° 11 de Disciplina de Carabineros de Chile, regula las conductas impropias que caen en el ámbito de las faltas administrativas. Si bien estas constituyen uno de los pilares de la doctrina institucional, el fiel cumplimiento de ésta debe ser entendida en su contexto total, es decir, a partir del cumplimiento de cada uno de los deberes que integran el código de ética institucional.

El escenario expuesto nos lleva a preguntarnos por el sentido e importancia que el personal de la institución le otorga a la Doctrina Institucional. Sin pretender desconocer el valor formativo que la doctrina y la ética como tal tienen en Carabineros, se percibe que éstas no están cumpliendo su rol modelador y regulador de las conductas del personal.

SOLO USO ACADÉMICO

Antecedentes teóricos y empíricos

Carabineros de Chile, la institución

Carabineros de Chile es una institución policial de carácter militar, que junto con la Policía de Investigaciones de Chile conforman la fuerza pública, estando destinadas a la misión constitucional de dar eficacia al derecho y de mantener el orden público y la seguridad pública interior, en todo el territorio del país (Constitución Política, 1980). Ambas instituciones tienen jurisdicción a nivel nacional, siendo las únicas encargadas de cumplir las funciones policiales en el país. En ese contexto general, Carabineros de Chile es la única institución policial uniformada, característica fundamental que está ligada a su rol de policía preventiva, el cual es destacado en su reglamentación interna como el principal.

Para formar parte de Carabineros de Chile, en calidad de funcionario policial destinado a desarrollar la función operativa asignada, la institución cuenta con sus propios planteles de formación, siendo estos la única instancia para incorporarse a ella.

El recurso humano de la organización policial está clasificado en diferentes escalafones conforme a las funciones que se desempeñan en su interior. Existen los escalafones de “Intendencia”, de “Los Servicios”, de “Apoyo Logístico” y de “Orden y Seguridad” (Reglamento N° 1, 1988)

El escalafón de “Orden y Seguridad” concentra el 85% de funcionarios ya que son los que están directamente destinados a cumplir las labores netamente policiales. Se clasifica en Personal de Nombramiento Supremo, conocido regularmente como “oficiales” y el Personal de Nombramiento Institucional, denominados genéricamente como el “personal” o los “suboficiales”. El Personal de Nombramiento Supremo conforma el 5% del personal de orden y seguridad y para su formación existe exclusivamente la Escuela de Carabineros emplazada en la ciudad de Santiago.

El Personal de Nombramiento Institucional, población objetivo del presente estudio, conforma el restante 95% del recurso humano de este escalafón y es formado en la Escuela de Formación de Carabineros. Esta Escuela cuenta con un plantel central en la ciudad de Santiago y nueve grupos de formación desplegados en las ciudades de Arica, Antofagasta, Ovalle, Viña del Mar, Concepción, Temuco, Valdivia, Puerto Montt y Ancud.

La función de Carabineros de cara a la evaluación pública

La función de Carabineros de Chile está siendo evaluada permanentemente por las autoridades y por la ciudadanía. Por el hecho de desarrollar su trabajo en el núcleo del conflicto social, propio de una democracia que se desarrolla y consolida, el cuestionamiento a determinadas actuaciones es habitual, tal como ocurre con la mayoría de las instituciones policiales en el mundo.

No obstante el conflictivo escenario descrito, es relevante destacar los índices de reconocimiento y de confianza que reiteradamente ha otorgado la ciudadanía a la institución. Al indagar en las causas de este fenómeno, para algunos inexplicable, no en pocas oportunidades se destaca a la doctrina institucional y al consiguiente código de ética como un factor fundamental en aquella legitimidad ciudadana (Cifuentes, 2009).

Sin embargo, también es de público conocimiento que la institución actúa en forma severa ante los casos de inconductas de su personal, llegándose en casos extremos a la eliminación de las filas de la institución de aquellos funcionarios que infrinjan la normativa legal y/o reglamentaria. En algunas oportunidades estas medidas han trascendido a la opinión pública por los medios de comunicación social, en especial cuando los funcionarios se han involucrado en hechos ilícitos o delitos, que junto con su desvinculación de la institución han motivado su privación de libertad e ingreso a establecimientos penitenciarios.

Por otra parte, son reiteradas las encuestas de opinión pública que desde el advenimiento de la democracia en los años noventa del siglo pasado, que sitúan a Carabineros de Chile en los primeros lugares de la confianza pública. En las tablas 1 y 2 se grafica claramente esta situación. La institución si bien ha marcado una tendencia a la baja en la confianza ciudadana, no ha dejado de mantenerse en el primer lugar de los organismos públicos.

Tabla 1

Confianza en las instituciones

(% mucha + bastante confianza)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2015	2016
Radios	61	53	63	57	55	72	69	55	52
Carabineros	54	59	63	62	64	67	57	50	51
P.D.I.	43	46	52	48	46	45	--	44	43
Fuerza Aérea	43	49	55	49	57	56	--	40	41
Marina	43	51	55	49	58	54	--	39	40
Ejército	42	47	51	45	55	52	--	36	35
Iglesia Católica	57	47	53	51	55	34	27	20	28
Ministerio Público	--	--	--	--	--	--	--	19	19
Poder Judicial	20	18	18	21	20	21	17	12	12
Cámara Diputados	18	21	18	18	16	16	17	10	7
Senado	22	22	16	18	15	18	18	9	7
Partidos Políticos	9	12	13	10	11	12	11	7	6

Fuente: Barómetro de la Política. Encuesta Mori-Cerc. (abril 2016)

Tabla 2

Trayectoria de confianza en las instituciones sociales

(% mucha + bastante confianza)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carabineros	54,4	59,1	58,8	47,2	45,3	43,8	42,9	51
Fuerzas Armadas	44,7	55,5	48,6	43,2	36,6	32,7	37,6	45,2
Iglesia Católica	43,5	47,2	42,9	24	28,2	28,7	26,1	22,5
Grandes empresas	23,7	25,6	27,9	16,5	14,4	16,2	10,5	11

Fuente: Encuesta Nacional U.D.P.

El fenómeno señalado resulta relevante si se considera que paralelamente los temas de la seguridad y la delincuencia, en el centro del objetivo de la institución, han estado también en los primeros lugares dentro de las preocupaciones de la ciudadanía. Así queda de manifiesto en la tabla 3.

Tabla 3

Problema más importante en abril 2016

Problemas económicos	60
Seguridad/delincuencia	51
Salud	45
Educación	25
Corrupción	24
Problemas políticos	15
Drogadicción	7
Desigualdad	6

Fuente: Barómetro de la Política. Encuesta Mori-Cerc (abril 2016)

La doctrina institucional de Carabineros de Chile

La doctrina institucional de Carabineros de Chile descansa sobre tres pilares fundamentales: la historia institucional, las normas legales y reglamentarias y los valores y principios institucionales.

La historia institucional se hace cargo de la evolución de la función policial en Chile, desde el proceso de conquista y colonización española en el siglo XVI hasta la fundación de Carabineros de Chile en el año 1927. En ella se recoge el legado doctrinario de una serie de instituciones que forman parte de la evolución de la función policial en el país.

Como segundo pilar de la doctrina de Carabineros de Chile, se encuentra la normativa constitucional, legal y reglamentaria que da sustento a la existencia, organización, identidad y misión de la institución.

Finalmente se encuentra el conjunto de valores y principios institucionales destinados a orientar el comportamiento ético que es esperable de cada uno de sus integrantes.

Sustentado en estos tres pilares surge el Código de Ética de Carabineros de Chile, expresión deontológica de la institución. Tanto la doctrina como el Código de Ética de la institución, son enseñados sistemáticamente a todo el personal.

Este proceso ha sido objeto de estudio tanto interna como externamente, centrándose principalmente en los aspectos pedagógicos de su enseñanza, revelando las diferentes modalidades que se adoptan en dichos procesos formativos. Al respecto, Bustos (2011) destaca la variedad y disparidad en las metodologías aplicadas tanto en el proceso de la enseñanza de la doctrina institucional, como en las instancias evaluativas. Esto de por sí genera una debilidad en lo formal de este proceso, planteándose en la

misma investigación, la necesidad de que futuros estudios en el ámbito pedagógico, consideren evaluar cual de todas las metodologías aplicadas es la más conveniente para la enseñanza de la doctrina institucional. Este aspecto cobra mayor relevancia si se considera que la institución ha declarado en su modelo educacional la enseñanza por competencias como la estrategia en todos los procesos formativos.

Asimismo, se destaca una investigación en el ámbito de la administración pública en que se reconoce el valor de la enseñanza de la ética en Carabineros de Chile, siendo presentada ésta como un modelo a replicar en toda la administración del Estado (Cifuentes, 2009). En tal sentido la señalada investigación destaca la importancia de los procesos de selección y de formación del recurso humano de la institución. Precisamente en dichas instancias, pero en particular en la formación, está el mayor énfasis en la transmisión de la doctrina institucional. Es al momento de su ingreso a la institución y previo a recibir su nombramiento formal, que es sometido a este proceso formativo, en que la enseñanza de la deontología institucional ocupa un lugar central y fundamental.

Los problemas que aquejan a la sociedad en su conjunto, autoridades, empresarios y ciudadanos incluidos, muchas veces son relacionados con la falta o la inobservancia de valores y de principios. No son pocos los casos en que se han visto involucrados representantes de diversos sectores, tanto públicos como privados, en actos reñidos con la ética. La falta de principios éticos y valóricos son el argumento reiterado cuando se trata de buscar una explicación o justificación de dichos casos.

Siendo Carabineros de Chile y el personal que la integra, parte de aquella misma sociedad hoy tan cuestionada y enjuiciada por actos reñidos con la ética, ¿cuál es el real sentido de una doctrina institucional que se plantea como reguladora del comportamiento de sus integrantes? ¿Por qué estaría funcionando en la institución la enseñanza y la observancia de valores y principios que cuesta ver en otros ámbitos de la administración pública y en la ciudadanía en general?

La enseñanza de la doctrina institucional en Carabineros de Chile

En su proceso de formación y en las posteriores instancias de perfeccionamiento, especialización y capacitación, la institución prioriza la enseñanza de la doctrina institucional como base para la internalización de un comportamiento ético.

Con el fin de homologar y consolidar el proceso de la enseñanza de la doctrina institucional, el año 2010 por decisión del entonces General Director de Carabineros, Eduardo Gordon Valcárcel, se editó el Manual de Doctrina de Carabineros de Chile, que tuvo como objetivo convertirse en *un texto que acompañe al carabinero durante toda su vida institucional, y mas allá incluso, siéndole de gran ayuda para tomar siempre la mejor decisión, la resolución correcta* (Carabineros de Chile, 2010).

La doctrina institucional en Carabineros de Chile busca orientar un comportamiento ético que esté a la altura de las exigencias de un servicio público que tiene como finalidad satisfacer una necesidad fundamental para la comunidad y que se ha mantenido en las últimas décadas en los primeros lugares de las prioridades nacionales: la seguridad ciudadana.

El desarrollo político, social y cultural que ha vivido el país a partir del retorno de la democracia en los inicios de la década del noventa del siglo pasado, también ha impactado en forma relevante el actuar de Carabineros de Chile y por ende a las exigencias académicas con que se abordan, especialmente, los procesos de formación. El adecuar la legislación penal a los parámetros establecidos internacionalmente, conforme a los tratados que el país ha suscrito, tuvo una consecuencia directa en los procedimientos o protocolos policiales. Como resultado de este proceso se han debido adecuar los diferentes planes de estudio de los planteles institucionales destinados tanto a la formación de su recurso humano, como a su perfeccionamiento, especialización y capacitación.

En el ámbito de la legislación interna, y solo a modo de ejemplo, haremos referencia a dos modificaciones que han jugado un rol relevante en las adecuaciones académicas y procedimentales de Carabineros de Chile. Estas son la eliminación de la facultad de la detención por sospecha y en un ámbito mucho más relevante y de mayor alcance, la reforma procesal penal.

En el escenario planteado, en donde por un lado la institución debe desarrollar acciones tendientes a satisfacer la necesidad ciudadana de seguridad, y por otro, desenvolverse en el marco de un sistema democrático que requiere un irrestricto respeto por los derechos fundamentales de las personas, la observancia de un estricto comportamiento ético surge como un imperativo moral insoslayable.

Asumiendo este imperativo, en Carabineros de Chile se ha desarrollado una serie de iniciativas tendientes a sistematizar y consolidar el conocimiento, enseñanza y práctica de la doctrina institucional. Su resultado normativo es el Código de Ética institucional, el cual es transmitido en todos los procesos formativos del personal que se incorpora a sus filas, en los términos señalados precedentemente.

Dicho lo anterior podemos señalar que la ética es reconocida en la institución como un imperativo que surge del compromiso con la comunidad que emana de su misión. La responsabilidad que nace del momento que es el Estado el que le entrega a la institución los recursos fiscales para satisfacer aquella necesidad fundamental para su normal desarrollo, la seguridad, hace que contar con un marco ético que regule las actividades sea un mandato ineludible. Solo en esos términos la institución puede alcanzar la legitimidad que requiere para cumplir con algún grado de éxito y reconocimiento su misión.

El sentido de la ética en Carabineros

Una comprensión del sentido que una institución pública policial como Carabineros de Chile le da a la ética requiere una visión general de este concepto a partir de los enfoques sobre la materia que han desarrollado las diferentes corrientes filosóficas.

La Ética, como objeto de estudio, tiene su origen en los filósofos de la antigua Grecia, siendo considerada desde entonces como el saber normativo dentro de la filosofía que busca orientar el comportamiento de los seres humanos. Para hacer una distinción con la moral, saber que también se vincula con el actuar de las personas, es clarificador referirnos a lo planteado por Adela Cortina y Emilio Martínez en su obra “Ética”, en la que expresa que *“también la moral es un saber que ofrece orientaciones para la acción, pero mientras esta última propone acciones concretas en casos concretos, la Ética -como Filosofía moral- se remonta a la reflexión sobre las distintas morales y sobre los distintos modos de justificar racionalmente la vida moral, de modo que su manera de orientar la acción es indirecta: a lo sumo puede señalar qué concepción moral es más razonable para que, a partir de ella, podamos orientar nuestro comportamiento”* (Cortina y Martínez, 1998:10).

Sin pretender desarrollar in extenso los componentes fundamentales de la Ética y de la Moral, es esencial dejar en claro que la Ética será el marco o la visión desde la cual se formularán los planteamientos que orientarán el comportamiento deseado y aceptado para los integrantes, en éste caso, de la institución Carabineros de Chile. En definitiva, la Ética entrega el marco regulatorio de lo que es bueno y/o correcto en el actuar de un funcionario policial, pero en una dimensión que vaya más allá del marco normativo legal al cual, sin lugar a dudas, deberá también ceñirse la institución toda.

Esta distinción entre lo Ético y lo legal cobra hoy en día un sentido de mayor relevancia, cuando muchas acciones de diversos actores, tanto del ámbito público como privado, son cuestionados por sus acciones a partir del juicio público pero que no tiene una sanción mayor cuando esas mismas acciones son juzgadas en instancias judiciales.

El desarrollo histórico de la Ética nos plantea que ésta surge, como se señaló anteriormente, en la antigua Grecia. En tal sentido podemos mencionar que en un principio la Ética es abordada desde la teoría teleológica, cuya distinción es que lo correcto o lo incorrecto debía ser determinado a partir de las consecuencias de los actos, pudiendo estas ser buenas o malas. Entonces será el bien a alcanzar en cada acto el que determinará si dicha acción es aceptada desde el punto de vista ético. La debilidad que plantean Cortina y Martínez a esta visión de la Ética, es el *“claro conflicto entre los bienes que los distintos individuos se proponen y que difícilmente puede llevar a una conciliación”* (Cortina y Martínez, 1998:115).

Por su parte la teoría deontológica viene a salvar esta contradicción que puede presentarse al colisionar distintas posturas individuales respecto a lo que es el bien, a lo que es lo bueno, centrando el comportamiento ético en el deber. Es decir, lo correcto, lo bueno, son las acciones que se ajustan al deber.

Código de Ética de Carabineros

Previo a establecer su Código de Ética, la institución ha declarado en primera instancia sus principios junto con los valores, tanto personales como institucionales, que deben estar presentes en cada funcionario y que serán *“sus herramientas”* para poder reconocer, aceptar y dar fiel cumplimiento a dichos principios.

Los cinco principios institucionales declarados en el Manual de Doctrina y Código de Ética en Carabineros son los siguientes:

1. ***El carabinero es un servidor público y un patriota.*** Requiere capacidad profesional y responsabilidad ética para ejercer, con legitimidad social, la autoridad que la ley le confiere.
2. ***Protección de la vida y dignidad humana.*** Esta constituye un fin en sí mismo para el ser humano; por ende, deber ser el centro y objeto de todas nuestras acciones, tanto en el plano externo como en el intrainstitucional.
3. ***Legalidad.*** Componente básico y fundamental de todas las actuaciones institucionales, con pleno respeto a la Constitución, leyes y reglamentos, que se traducen en procedimientos apegados a derecho, imparciales, veraces y transparentes.
4. ***Disciplina de carácter militar.*** Capacidad de orden interno para cumplir la misión y contribuir al bien común basada en la autoridad, mando, jerarquía, respeto mutuo y obediencia de sus integrantes.
5. ***Cumplimiento de la función preventiva.*** Presencia permanente en la comunidad para resguardar la vida y bienes de las personas, creando condiciones de paz y equilibrio social que permitan el pleno desarrollo de la nación.

Para la observancia y cumplimiento de los principios precedentemente expuestos, la institución declara diez valores personales, que deben estar presentes en cada funcionario al momento de ingresar a la institución y diez valores institucionales que debe conocer y adquirir en su proceso de formación. Los valores personales son: honradez, responsabilidad, prudencia, templanza, dignidad, austeridad, solidaridad, credibilidad, tolerancia y empatía. Los valores institucionales son: compromiso con el

servicio público, patriotismo, honor, carabinero permanente¹, espíritu de sacrificio, espíritu de justicia, lealtad, versatilidad, probidad y espíritu de cuerpo y compañerismo.

En definitiva, para Carabineros de Chile el Código de Ética es la expresión normativa del comportamiento que es exigido a cada uno de sus integrantes (Carabineros de Chile, 2010). Se basa en una visión deontológica de la ética, ya que se manifiesta en una serie de deberes agrupados en cinco capítulos que expresan y condicionan la manera en que deben vincularse con cada una de las instancias en que se desenvuelve el hombre y la mujer carabinero.

El primer capítulo establece los “deberes con la patria”, entendida ésta como el espacio común en que confluyen la historia, la cultura, las tradiciones y símbolos que representan lo “chileno”. En el segundo capítulo se recogen los “deberes con la familia” en un sentido de reconocer que el carabinero se ha integrado a la institución con el objeto de desarrollar en ésta su proyecto de vida, dentro del cual juega un rol fundamental su propia familia.

Los “deberes con la institución” son expresados en el tercer capítulo, haciéndose cargo de las relaciones e interacciones que cada carabinero debe observar al interior de su propia institución, en que la disciplina de carácter militar forma parte de uno de sus principios fundamentales. El cuarto capítulo el Código de Ética se hace cargo de los “deberes con las tradiciones institucionales”, generando el vínculo con la historia y las generaciones pasadas, reconociendo en ella una de las fuentes de la doctrina institucional y en los hombres y mujeres acogidos a retiro los portadores y transmisores de dicha doctrina.

¹ Se es carabinero las 24 horas.

Finalmente, en el quinto capítulo, quedan establecidos los “deberes con la comunidad”, reconociendo en ella a la receptora de cada una de las acciones que emprende la institución en su condición de servicio público.

La sanción como reguladora de la conducta

En Carabineros de Chile las sanciones disciplinarias están reguladas en un texto reglamentario especial conocido como “Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11” (Carabineros de Chile, 2000), cuerpo normativo que, junto con entregar una serie de tipificaciones de las diferentes faltas a la disciplina, comprende una serie de sanciones por mala conducta que van desde la amonestación hasta la baja o eliminación de las filas de la institución. En el mismo texto se establece que la falta disciplinaria es “*toda acción u omisión en que incurra el personal y que, sin alcanzar a constituir delito, lo aparte del cumplimiento de sus deberes profesionales o morales*”, (Reglamento N° 11, 2000).

Las faltas disciplinarias que contempla este reglamento tienen una clasificación que comprende las distintas áreas del actuar institucional: relativas a la integridad moral del funcionario o al prestigio de la institución, contra la subordinación y el compañerismo, contra el buen servicio, contra la reserva en asuntos del servicio y contra el régimen institucional.

Complementando las disposiciones sancionatorias antes señaladas, el Reglamento de Selección y Ascensos N° 8 de Carabineros de Chile (Carabineros de Chile, 1997), establece por su parte la normativa que regula el proceso de evaluación de desempeño de la totalidad del personal de la institución. Dicho proceso que se desarrolla anualmente, recoge los antecedentes disciplinarios de cada funcionario durante los últimos doce meses, junto con el cumplimiento de las exigencias académicas

establecidas para cada grado, determinando a partir de ellos una calificación (puntaje) que se traduce finalmente en la clasificación en una de las cuatro listas establecidas.

En tal sentido existe la lista N° 1 de “Méritos” para los mejores calificados; lista N° 2 de “Antigüedad” para quienes, en una escala inferior, aun requieren algunas mejoras en sus capacidades o aun no cumplen los tiempos mínimos necesarios para eventuales ascensos a grados superiores; lista N° 3 de “Observación” en la que se consideran a quienes han tenido en el período evaluado sanciones disciplinarias de importancia o de cierta gravedad y lista N° 4 de “Eliminación” para quienes en definitiva no han demostrado una adaptación y respeto por el régimen disciplinario, debiendo ser expulsados de la institución. Todos estos procesos, son regulados por las respectivas juntas calificadoras colegiadas, estableciéndose asimismo instancias de apelación.

El comportamiento en Carabineros de Chile

Con el objeto de tener una radiografía lo más ajustada posible a la realidad del comportamiento disciplinario del personal de Carabineros de Chile, el Centro de Estudios Policiales y de Seguridad Pública, órgano dependiente de la Dirección de Planificación y Desarrollo de la institución, elaboró un estudio respecto a la conducta del personal durante el período comprendido entre los años 2012 y 2015.

Dicho estudio tuvo como objetivo conocer los tipos de inconductas y las sanciones de mayor frecuencia en Carabineros de Chile en un periodo de cuatro años, con el propósito de orientar y focalizar las intervenciones de mejoramiento en esta materia. Para tales fines, la información se obtuvo a partir de las bases de datos que la institución registra en el área de recurso humanos.

Para efectos de dicho estudio se consideraron como conductas impropias aquellos comportamientos, calificados desde los más leves a los de mayor gravedad, que se desvían de las normas establecidas en la reglamentación interna, como patrón de comportamiento esperado y que por ello dan origen a medidas como sanciones o desvinculación de la Institución.

Las conclusiones más relevantes y que se estimó de mayor pertinencia al presente estudio, dicen relación con el rango etario del personal en donde se concentran el mayor número de sanciones. Es el personal con menos años de servicio, en el rango de los 18 a los 29 años de edad, el que ha tenido el mayor incremento en las sanciones disciplinarias, subiendo desde 4.158 en el año 2012 a 7.248 durante el año 2015, lo que representa un 74,3%.

En los demás rangos etarios se registra un descenso en el total de sanciones recibidas, conforme queda reflejado en la tabla 4:

Tabla 4

Sanciones por rango etario

Rango de edad	2012	2013	2014	2015
18 – 29 años	4.158	5.096	6.334	7.248
30 – 39 años	3.564	3.307	3.173	2.683
40 – 49 años	2.101	2.146	2.020	1.738
50 años y más	710	598	412	320
Total sancionados	10.533	11.147	11.939	11.989

Fuente: Centro de Estudios Policiales y de Seguridad Pública de Carabineros de Chile, 2016.

Entre los 18 y 29 años se concentra la totalidad del personal que se está iniciando en su carrera profesional y pese a la inexperiencia e inmadurez que podría considerarse propia de la edad, es necesario destacar que es en ellos donde se han focalizado los mayores esfuerzos por transmitir los conceptos de la doctrina institucional, especialmente en los respectivos procesos de formación.

En lo que respecta al número de funcionarios que durante el período en estudio fueron eliminados de la filas de la institución, si bien las sanciones de baja afecta a un porcentaje menor de la población estudiada, resulta significativo el incremento experimentado en las expulsiones el año 2015 que llegó a un 89,8% (de 118 casos el 2012 a 224 el 2015). El estudio en cuestión recomienda prestar especial atención a las causas que están generando estas medidas, considerando la gravedad de las inconductas sancionadas y que en muchos casos han involucrado la comisión de delitos.

La siguiente tabla permite evidenciar el incremento en las bajas del personal:

Tabla 5

Bajas por conductas impropias.

Año	Total de bajas	Porcentaje de la dotación
2012	118	1,1%
2013	132	1,2%
2014	223	1,9%
2015	224	1,9%

Fuente: Centro de Estudios Policiales y de Seguridad Pública de Carabineros de Chile, 2016.

Otra conclusión relevante del estudio advierte que la mayoría de las sanciones están relacionadas con el “descuido, negligencia o falta de responsabilidad con las tareas o funciones profesionales”. A partir de este antecedente, el estudio plantea la necesidad de identificar cuáles son los aspectos doctrinarios que sería necesario enfatizar en los programas de formación y en el ejercicio diario de las funciones.

La acción social en la teoría weberiana

Para Max Weber la acción social nace de la capacidad del ser humano de un comportamiento intencional y con significado. Este comportamiento o conducta deberá siempre manifestarse en una exteriorización que puede traducirse tanto en una acción como en una omisión. Por lo tanto, las ideas o pensamientos, mientras no se transformen en una conducta observable, no califican como acción social.

Las acciones sociales así descritas para Weber solo calificaban como tales cuando están vinculadas con otro actor social. Asimismo éstas debían estar asociadas a un determinado fin, proceso en el cual el actor social hace uso de determinados medios.

A partir de sus estudios, Weber clasificó las acciones sociales en cuatro tipos ideales: a) acción dotada de un propósito respecto a su fin, b) acción racional valorativa, c) acción afectiva o emocional y d) acción tradicional, a partir del hábito o la costumbre.

Otra condición planteada es que los actos realizados deben estar asociados a personas que han tenido un proceso de socialización, descartándose por lo tanto los actos instintivos ejecutados por los animales y por los recién nacidos. Dicho proceso de socialización se establece cuando el actor adquiere conciencia de sí mismo y ha podido adquirir una determinada experiencia social.

En definitiva la acción social, según Weber, es una acción motivada con una orientación recíproca deliberada y consciente por parte de quien la ejecuta con respecto a un tercero. A partir de estas características la acción puede ser calificada como significativa y por lo tanto merecedora de ser estudiada por parte de la sociología.

En los mismos términos, Weber situó las acciones tradicionales y afectivas en el ámbito de las sociedades preindustriales, siendo estas superadas por la evolución y desarrollo que significó el advenimiento del período industrial, etapa en la que prevalecen, hasta el día de hoy, las acciones sociales valorativas y racionales.

La acción racional con arreglo a fines según Weber está “determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando estas expectativas como ‘condiciones’ o ‘medios’ para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos” (Ritzer, 2001: 282)

Las acciones sociales valorativas se plantean básicamente bajo un imperativo ético, religioso u otro de esas características. Por lo tanto se manifiestan a partir de un proceso de socialización que tenga por objeto generar una adhesión irrestricta a dichos imperativos. Weber señala que esta acción “*está determinada por la creencia consciente en el valor – ético, estético, religioso o de cualquier otra forma como se le interprete – propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado*” (Ritzer, 2001:282).

El advenimiento de la deontología, entendida ésta como la ética normativa que se ha desarrollado en diversas profesiones, persigue precisamente el fin último de una adhesión consciente, por parte de sus miembros, a los valores y principios declarados.

Teoría de la elección racional

La Teoría de la Elección Racional estudia los procesos dentro de los cuales las personas o los actores sociales toman sus decisiones a partir de una diversidad de alternativas disponibles. Plantea una respuesta que podemos situarla en su origen en la clasificación de Weber del comportamiento humano, específicamente en la elección racional sujeta a fines (Giner, 2003). Es decir, que en la base de todas las decisiones humanas se encontraba un proceso de discernimiento interno en el cual el sujeto, egoísta o altruistamente, se inclinaba por la alternativa que le podía generar la mayor utilidad personal. Esa utilidad, o beneficio personal buscado, solo estaba condicionado por las motivaciones de cada sujeto y que podían situarse en el egoísmo de quien solo está interesado en su propio bienestar o el altruismo de quien busca su realización por medio del beneficio de terceros.

Esta estructuración de la acción humana tan individual sirvió por mucho tiempo como fundamento para los estudios de la ciencia económica. La respuesta al comportamiento humano estaba clara y definida, al punto que se llegó a plantear que la conducta del *homo economicus* era la respuesta para todas las decisiones, más allá de lo netamente económico. Sin embargo, cuando ciencias tan diversas como la psicología, la biología o la sociología comenzaron a estudiar sus respectivos objetos de estudio a partir de la Teoría de la Elección Racional, el espectro del comportamiento humano se amplió de una forma inimaginable para los economistas.

Solo a modo de ejemplo y desde la perspectiva de la sociología, es innegable que la diversidad de culturas y su evolución histórica que ha marcado y marca a los diversos grupos humanos, incorpora elementos para lo cual la Teoría de la Elección Racional, desde su perspectiva económica, queda sin respuestas o estas son incompletas.

Este desarrollo, por cierto, no ha significado que la Teoría de la Elección Racional quede descartada o eclipsada como explicación o respuesta al comportamiento

humano. Por el contrario, ha venido a potenciarla y diversificarla a ámbitos aun no explorados. Según Vidal de la Rosa (2008), la Teoría de la Elección Racional ha venido para quedarse y por mucho tiempo y debiera ocupar en el presente siglo un lugar central en los estudios de la sociología.

Las premisas básicas de esta teoría plantean que un sujeto siempre decide en base a sus creencias y preferencias dadas, y que éstas deben contar con consistencia lógica. En el proceso de toma de decisiones, el sujeto determina cada una de las opciones posibles, identificando las respectivas consecuencias. En este punto y con la información que dispone, establece un orden de prioridades de todas sus opciones, incorporando una función de utilidad subjetiva esperada.

La racionalidad estará dada por la búsqueda del sujeto de maximizar sus utilidades. Esta maximización de utilidades puede tener un enfoque egoísta, si la motivación del sujeto está centrada en sus intereses personales o, por el contrario, ser del tipo altruista, y no por ello menos racional, en personas que están motivadas por que el beneficio recaiga en terceros.

Dos factores que son relevantes para entender la Teoría de la Elección Racional dicen relación con el contexto en el cual las personas toman sus decisiones. En primer término, está la cantidad de información con la que se cuenta al momento de decidir, pudiendo ser esta completa o parcial. En segundo término, el tipo de contexto, pudiendo ser este paramétrico o estratégico. El contexto paramétrico se da cuando la decisión individual de un sujeto no afecta al colectivo y el estratégico, cuando dicha decisión está condicionada a lo que hagan los demás. Este contexto en particular fue desarrollado por Neumann y Morgenstern en la década del veinte del siglo pasado, bajo el concepto de la teoría de juegos.

Dicha teoría básicamente se preocupó de estudiar el comportamiento individual dentro de un contexto colectivo, siendo el dilema del prisionero su modelo más característico. El dilema del prisionero estudió situaciones en las cuales la elección racional de un individuo llevó a resultados colectivos irracionales. La decisión individual de beneficiarse a partir de la no cooperación, conduce a una consecuencia colectiva de resultados más negativos que si se hubiere cooperado.

Un enfoque interesante formula José Antonio Noguera en su libro Teoría Sociológica Analítica, a partir de la evolución de la Teoría de la Elección Racional que desarrolló el educador Herbert Gintis, quien planteó el rol que juega dentro del altruismo que motiva el comportamiento de determinados sujetos, la reciprocidad. Quienes se desenvuelven en grupos, asociaciones o instituciones, valoran de forma importante que existan reglas del juego conocidas, aceptadas y respetadas por todos los integrantes (Noguera, 2010).

En este escenario será fundamental también que exista una penalización para aquellos que transgredan las normas y que esto sea conocido por todos. Por lo mismo, la existencia de transgresores está relacionada en gran medida con la percepción que tienen éstos de poder eludir las multas o castigos.

En definitiva, si las expectativas de reciprocidad o trato justo no se cumplen, la reacción racional será la de no cooperar. Si no hay penalización, baja la cooperación o, en otras palabras, la adhesión a un comportamiento esperado dentro del grupo.

Objetivos

Objetivo general

Describir el valor que el personal de Carabineros le asigna a la doctrina institucional, como fuerza regulatoria que se expresa en el Código de Ética para guiar y normar su desempeño profesional.

Objetivos específicos

- Determinar el valor que le asignan los funcionarios de Carabineros a la doctrina institucional una vez concluido su proceso de formación y se incorporan a sus labores profesionales en las diferentes unidades operativas.
- Identificar las condiciones a las cuales se ve expuesto el funcionario de Carabineros al llegar a la unidad operativa asignada, una vez que concluye su proceso de formación, y que pudieran afectar la formación doctrinaria recibida.
- Determinar si los funcionarios de Carabineros reconocen que el Código de Ética es la expresión de la conducta que se le exige a partir de la doctrina institucional.

Supuestos y preguntas directrices

A partir de los elementos desarrollados en los antecedentes teóricos y empíricos, el supuesto de la presente investigación plantea que la influencia de la doctrina institucional en el comportamiento del personal de Carabineros es marginal, jugando un rol de mayor relevancia el control interno y el sistema disciplinario respectivo.

Dicho supuesto se fundamenta a partir del planteamiento desarrollado por Max Weber, quien definió la sociología como una ciencia que estudia la acción social, clasificando a ésta dentro de los cuatro tipos ideales desarrollados precedentemente. En clave weberiana, el comportamiento de los carabineros podría ser entendido desde la racionalidad instrumental antes bien que desde la racionalidad con arreglo a valores. Dicho de otro modo, no sería la adhesión a los principios y valores contenidos en el Código de Ética lo que motivaría la buena conducta, sino que la buena conducta se constituiría en el medio para conseguir el fin de permanecer en la institución y, de acuerdo a los resultados de la evaluación de desempeño, ser eventualmente promovido.

Complementando esta mirada con los aportes de la Teoría de la Elección Racional, podría entenderse que los carabineros realizan un análisis de los costos de la inconducta (la sanción) y los beneficios del comportamiento adecuado (permanencia y ascenso en la institución). Se trataría, entonces de una acción racional que está regida por la eficiencia que busca el sujeto, a partir de la información disponible con que cuenta al momento de tomar sus decisiones. Puesto que tanto el Código de Ética (como expresión del deber hacia el cual orientar la propia conducta), como el Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11 (como expresión de las sanciones a las que se verán expuestos de no observar una buena conducta) son por todos conocidos, podría plantearse que los miembros de la institución tendrían una información completa a la hora de evaluar sus preferencias de acción.

Es así que se plantea la siguiente pregunta directriz para el presente estudio: ¿Tiene la doctrina institucional en Carabineros de Chile la fuerza regulatoria que la institución le asigna para guiar y regular el desempeño profesional, en su ámbito operativo?

De lo anterior se derivan las siguientes preguntas específicas:

- ¿Qué valor le asignan los funcionarios de Carabineros a la doctrina institucional, una vez que ya se han incorporado plenamente a sus labores profesionales?
- ¿Cuáles son las condiciones, los factores y/o las variables que podrían estar influyendo en que el personal reconozca, o no, en su integridad a la doctrina como el factor que regule realmente su actuar una vez egresado?

Metodología

Diseño general de la investigación

La investigación que sustenta esta tesis es de carácter cualitativo por cuanto estudia la temática del comportamiento ético del personal de Carabineros procurando interpretarlo desde el punto de vista de los significados que los sujetos le otorgan. Se pretende arribar a un entendimiento del objeto de estudio “desde el interior” (Flick, 2015) mediante el análisis de las experiencias y percepciones de distintos miembros de la institución.

Si bien no estamos en presencia de un objeto de estudio desconocido o nuevo, se estima que existe un vacío en cuanto a abordar puntualmente el tema de la ética al interior de la institución desde la personal perspectiva de sus propios funcionarios.

Por lo mismo, la presente investigación pretende abordar los alcances de la doctrina de Carabineros de Chile, particularmente el Código de Ética que de aquella emana, desde la visión del funcionario de Carabineros, quien ha recibido en su proceso de formación una enseñanza basada en ella. Dicha perspectiva se centrará con posterioridad a su condición de alumno y una vez que éste haya adquirido una práctica laboral que le permita abordar y elaborar desde su personal experiencia, una visión crítica de la doctrina aprendida.

El diseño corresponde a un estudio de caso en el que se asume como caso a una organización: Carabineros de Chile. El caso en cuestión ha sido considerado como “ejemplar” porque *“ilustra sobre una característica que se encuentra también en otros casos”* (Coller, 2005: 34). Nos referimos aquí a instituciones públicas donde existe un llamamiento explícito a sus miembros en orden a observar un comportamiento ético ajustado a ciertos estándares y en las que la pertenencia a la institución está condicionada a que se respeten las normas planteadas. Este caso permite analizar el asunto de la adhesión del personal de la institución policial al Código de Ética que le es propio y que ha sido reconocido como un factor diferenciador en el concierto de las instituciones públicas chilenas. (Cifuentes, 2009).

Se trata además de un estudio transeccional descriptivo, ya que procederá a observar en un momento determinado en el tiempo el impacto que presenta en los funcionarios de Carabineros, la variable independiente de la enseñanza de la doctrina institucional.

Participantes

Conforme a los objetivos planteados para el presente trabajo de investigación y que básicamente buscan determinar la visión o interpretación que los funcionarios de Carabineros de Chile tienen sobre una materia particular como lo es la doctrina institucional, se ha determinado que la unidad de análisis debe ser el personal de Carabineros.

Se consideró fundamental que dicho personal contara con un desempeño profesional que permita asegurar que hayan tenido la experiencia requerida para, a partir de ella, confrontar la enseñanza doctrinaria recibida en su proceso de formación, con la experiencia laboral adquirida al haberse desempeñado en diferentes cargos (funciones a desarrollar) y destinos (unidades policiales).

En los mismos términos, se consideró para la conformación de la muestra criterios tales como el proceder de diferentes cursos de formación (Región Metropolitana y otras regiones) y contar con experiencia laboral en unidades operativas de diferentes regiones. Con ello se persigue eliminar sesgos asociados a determinadas procedencias geográficas, asumiendo que las demandas por servicios policiales y las exigencias respectivas varían conforme las diferentes realidades sociales, económicas y culturales que presentan las regiones de norte a sur.

Con el fin de recoger evidencias desde las diferentes percepciones y experiencias personales, se ha determinado considerar entrevistas con funcionarios que se encuentran en una etapa de consolidación de su carrera profesional, participando de un proceso de perfeccionamiento (Escuela de Suboficiales) que les permitirá proyectarse hasta el término final y completo de ésta con los requisitos de llegar hasta el último grado de su escalafón.

Otro grupo de entrevistados estará conformado por funcionarios que, habiéndose desempeñado durante más de un año en alguna unidad policial como carabinero (primer grado en el escalafón del personal) se encuentran actualmente incorporados en el proceso denominado “desarrollo alternativo de carrera”. Esta instancia les permite cursar estudios en la Escuela de Carabineros, plantel formador de los oficiales de la institución. Quienes acceden a este proceso son los carabineros que se han desatacado en su formación inicial y han demostrado una buena conducta en su primer año de desempeño profesional.

En los dos primeros grupos descritos, luego de la cuarta entrevista se presentó la denominada saturación teórica, debido a que no surgían nuevos antecedentes o datos relevantes que aportaran a los objetivos planteados. Por lo anterior se determinó no continuar con nuevas entrevistas, ya que se contaba con la información pertinente y necesaria para desarrollar la teoría fundamentada, que busca dar respuesta a los objetivos de la presente investigación.

Junto con la saturación teórica señalada, las entrevistas hasta aquí desarrolladas y los antecedentes en ellas recopilados, generaron que la muestra se abriera a un segmento de ex funcionarios que, por faltas graves a la disciplina, han sido dados de baja de la institución y se encuentran privados de libertad, procesados o condenados por diferentes delitos cometidos en su calidad de funcionarios activos de la institución.

El incorporar a estos ex funcionarios a la muestra en estudio, fue motivado por tratarse de personas que cometieron actos de tal gravedad, que la responsabilidad individual que han tenido que asumir, en su momento fue traspasada a toda la institución, siendo casos que tuvieron amplia difusión en los medios de comunicación. El reproche social que subyace a partir de la difusión en los medios de los delitos que involucra a funcionarios de la institución, surge precisamente por el estándar ético que la ciudadanía exige de todos los funcionarios públicos en general y en especial de los

Carabineros. Por lo anterior y en el contexto de la presente investigación, se estimó relevante conocer el testimonio de funcionarios que más allá de los delitos cometidos, violaron abierta y flagrantemente los principios y valores institucionales.

Complementando el trabajo desarrollado con los funcionarios y ex funcionarios entrevistados y una vez determinadas las conclusiones más relevantes de dicho proceso, se procedió a la conformación de un grupo focal que convocó a un panel de expertos, con el fin de obtener sus particulares visiones respecto a las mismas. Dicho panel estuvo constituido por cinco profesores de Ética de la institución, que desarrollan sus funciones pedagógicas en diferentes instancias de formación, siendo los primeros responsables de transmitir y enseñar a los futuros Carabineros la doctrina y ética de la institución.

Más allá de estar desempeñándose como profesores en la cátedra de Ética Institucional, un criterio fundamental que se determinó para haber sido considerado en esta instancia, es que contarán con una experiencia mínima de diez años en tal condición. Con dicho requisito se aseguraba que todos ellos han estado involucrados con anterioridad en el proceso de enseñanza de la doctrina y ética institucional, que se desarrolló a partir de la primera edición del Manual de Doctrina y Código de Ética de Carabineros de Chile en el año 2010.

En la tabla 6 se grafica la composición de la muestra:

Tabla 6

Composición de la muestra²

		Hombres	Mujeres	Total
Carabineros entrevistados individualmente	Con proyección de carrera	3	1	4
	Incorporados curso oficiales	3	1	4
	Desvinculados por faltas	2	--	2
Grupo focal de expertos	Profesores de ética	4	1	5
Total		12	3	15

Fuente: elaboración propia.

Instrumentos de recolección de información

Se ha considerado que la forma más adecuada para requerir la información necesaria es a partir de entrevistas semiestructuradas³ que permitan que los entrevistados se expresen, a partir de su experiencia personal, respecto del comportamiento ético que impone la doctrina institucional, tanto en sus procesos de formación como, particular y especialmente, en el desempeño de sus funciones profesionales, espacio donde están llamados a aplicarla.

² En anexos se adjunta descripción de los entrevistados.

³ En anexos se adjunta pauta de la entrevista.

La aplicación de entrevistas semiestructuradas como instrumento de recolección de información, se determinó considerando que más allá de la pauta elaborada para llevar adelante el desarrollo de éstas, el tema se prestaba para que los funcionarios entrevistados entregaran otras visiones y/o elementos que, si bien no estaban incluidos en dicha pauta, podrían aportar al objeto de estudio, lo que en la práctica efectivamente se dio.

En los mismos términos y continuando con el enfoque cualitativo de investigación, se realizó un grupo focal con la participación de un panel de expertos institucionales que entregaron su particular visión respecto a las conclusiones arribadas a partir de las entrevistas individuales.

La totalidad de los participantes en el presente estudio, suscribieron un consentimiento informado⁴, procedimiento en el cual se les explicó en forma individual los objetivos de la investigación, el contexto en que ésta se estaba desarrollando y el sentido particular de su respectiva participación.

En los mismos términos en dicho acto se les garantizó la confidencialidad respecto a su identidad y opiniones vertidas, asegurándoseles que la información obtenida será utilizada solamente para fines académicos, entregándoseles a su vez la posibilidad de no participar en el estudio, retirarse y no responder a alguna pregunta si así lo estimaren conveniente.

Las entrevistas a carabineros fueron desarrolladas en los respectivos cuarteles o dependencias en las cuales se desempeñan laboral y/o académicamente los entrevistados. Las entrevistas a los ex carabineros actualmente privados de libertad se desarrollaron en su respectivo lugar de reclusión, previa autorización del funcionario responsable encargado de dicho recinto.

⁴ En anexos se adjunta copia consentimiento informado.

Las entrevistas tuvieron en promedio una duración de una hora, desarrollándose solamente una por jornada, programándose previamente de común acuerdo el día para su realización.

El grupo focal se desarrolló en dependencias de la sala de profesores de la Escuela de Carabineros, ubicada en Antonio Varas 1842, comuna de Providencia en la Región Metropolitana y tuvo una duración de 1 hora con 20 minutos.

Procedimiento general de análisis de datos utilizados

El análisis del material obtenido mediante las técnicas ya descritas fue abordado a partir de la técnica del microanálisis y el método comparativo constante, propio de la Teoría Fundamentada. Dicho análisis permitió, a partir de una codificación abierta, determinar las diferentes categorías que emergieron de cada uno de los relatos, sirviendo como pauta para ello los objetivos definidos para el presente estudio. Con posterioridad, se llevó a cabo una codificación axial que permitió construir las categorías y establecer las relaciones que se dan entre ellas. Finalmente, se realizó un proceso de integración y refinación de la teoría emergente que técnicamente se denomina codificación selectiva. (Strauss y Corbin, 2002).

Conforme a lo anterior fueron determinadas categorías como la “formación valórica básica”, “proceso de formación institucional”, “enseñanza de la doctrina y de la ética”, “proceso de inducción laboral”, “comportamiento funcionario” y “referentes positivos y/o negativos”.

Las propiedades y dimensiones que emergieron a partir de cada una de las categorías señaladas, se fueron construyendo a partir de los relatos de los diferentes participantes involucrados en el estudio.

La condición insoslayable de ex funcionario de la institución de quien llevó adelante la presente investigación, facilitó por una parte la interpretación de los diferentes relatos a partir de la cultura institucional. Sin embargo no se puede desconocer que se tuvo presente esta misma condición por la subjetividad que se podría generar en la interpretación de los datos reunidos, considerando a su vez la diferencia generacional que se tenía con respecto a los entrevistados. Subjetividad que, en todo caso, está presente en todos los investigadores. El no desconocer esta condición, tanto en la etapa de las entrevistas y especialmente durante el análisis respectivo, permitió generar la abstracción necesaria para asegurar la objetividad que una investigación de estas características requiere.

SOLO USO ACADÉMICO

Resultados

A partir de los objetivos planteados para el desarrollo de la presente investigación se procedió al análisis de los antecedentes reunidos tanto en las entrevistas como en la dinámica de discusión grupal que se abordó con el panel de expertos.

Para los efectos de abordar en forma pormenorizada los resultados, se procederá a exponerlos temáticamente.

La doctrina institucional no es reconocida como reguladora del comportamiento

Durante el proceso de formación, la totalidad de los funcionarios de Carabineros recibieron la enseñanza de la doctrina institucional, siendo un factor fundamental de dicho proceso. Nadie desconoce dicha situación y existe unanimidad en situar en los respectivos cursos de formación la instancia en la cual escucharon por primera vez y en forma reiterada el concepto de doctrina institucional.

Cada uno de los entrevistados relaciona en forma inmediata a la doctrina institucional con el proceso de formación. Sin embargo este vínculo lo establecen solo en el momento que se les consulta puntualmente respecto a cuándo escucharon por primera vez hablar de ella. Por lo mismo, llama la atención que ninguno hiciera una referencia espontánea a la doctrina o a la ética ante una pregunta que se les formuló respecto a qué recuerdan de su formación desde el punto de vista profesional y personal. Este relato tampoco se dio en otro momento de la entrevista. Cabe recordar que la totalidad de los entrevistados fueron informados previamente del objetivo del estudio.

Si bien la doctrina institucional es mayoritariamente reconocida como un factor fundamental en la formación de todo Carabinero, ninguno de los entrevistados manifestó que ésta tenía una incidencia directa para regular o influir en el comportamiento.

Aunque sí se reconoce que debería tener una incidencia mayor en ese aspecto, en la práctica esto no sería tan claro. “*Yo creo que la doctrina y la ética en Carabineros es una guía, así debería ser..., pero no se cumple mucho*”, planteó un entrevistado, al ser consultado directamente respecto al rol que tiene la doctrina y la ética en la institución. (entrevistado 1)

En los mismos términos puede destacarse otro entrevistado, quien si bien subrayó lo importante que era la enseñanza de la doctrina, a continuación fue categórico al señalar que los carabineros que cometen faltas lo hacen “*porque eso es cosa que viene de parte de casa, no es tanto de la doctrina de Carabineros.*” (entrevistado 2).

Asimismo fortaleciendo la idea planteada por sus compañeros señala que la doctrina “*juega un rol muy importante, que todos deberíamos seguir. Que es lo que se supone que deberíamos seguir, pero no todos lo acatan*”. (entrevistado 3). Con ello se reitera la imagen de que en definitiva la doctrina y la ética institucional no incide en forma mayoritaria en el comportamiento de los funcionarios.

Una apreciación que sitúa a la doctrina en un plano mucho más secundario se observa en las expresiones de otro entrevistado, quien es uno de los participantes del estudio que se encuentra privado de libertad por estar involucrado en la comisión de un delito. Al solicitársele su opinión del rol que juega la doctrina institucional señala: “*no lo practica mucho en el sentido del funcionario porque uno ve otras cosas en lo que es la calle y uno no lo practica en la institución. Lo va dejando a un lado.*” Es probable que su situación personal, de haber sido expulsado de la institución, pueda estar condicionando esta apreciación tan negativa respecto a la doctrina. Sin embargo, al señalar que la doctrina el carabinero “*lo va dejando a un lado*”, reconoce que en un comienzo sí estuvo presente ya que él mismo declara que fue en la escuela donde escuchó por primera vez “*lo que es ética, doctrina y todo el asunto*”. (entrevistado 10).

En definitiva la doctrina y la ética es reconocida como algo presente en la institución. Algo presente en forma clara y reiterada, pero siempre en la instancia académica del proceso de formación del cual han participado todos los carabineros. Por lo mismo ninguno de los entrevistados planteó su desconocimiento de la existencia y de la enseñanza de la doctrina institucional.

Al presentar esta conclusión al panel de experto, hubo unanimidad en señalar que era obvio que todos los entrevistados declararan la importancia de la doctrina, ya que ello forma parte del discurso que se plantea en todos los procesos académicos y principalmente en el de formación. No se podía esperar una respuesta u opinión contraria. Asimismo uno de ellos fue en alguna medida coincidente con el supuesto que se ha planteado en la presente investigación, al señalar que tiene dudas si efectivamente las clases de ética y doctrina están cumpliendo su rol de modelar y condicionar el comportamiento de los funcionarios. No hay pruebas empíricas que lo establezcan, y refrenda su opinión señalando: *“yo no sé si en un momento dado, estas clases puedan revertir la conducta que el tipo trae de afuera ya, no lo sé”*.

Lo planteado abre una interrogante respecto a la metodología que en la actualidad se está utilizando en la enseñanza de la doctrina y ética institucional.

La dimensión legal se reconoce como la principal reguladora de la conducta de los funcionarios

A partir de que los resultados del estudio plantean que no es la ética o la doctrina institucional la que está cumpliendo su rol de condicionar o regular el comportamiento esperable en el funcionario, los entrevistados reconocen que no existe una suerte de impunidad en la institución. Desde su perspectiva, en términos generales el proceso administrativo que se genera a partir de las faltas que son detectadas o denunciadas se desarrolla en forma adecuada.

En esta instancia, especialmente en presencia de faltas graves a la disciplina o derechamente ante la comisión de delitos, los procesos administrativos y legales respectivos cumplen con su propósito de establecer las responsabilidades y de sancionar a los involucrados. Se destaca en este sentido el control, tanto interno como el externo que ejerce la ciudadanía, ya que existe conciencia de un incremento sostenido de reclamos o denuncias que surgen de la propia comunidad.

Lo que se plantea respecto a un cambio positivo que ha podido apreciar en la conducta de los funcionarios se relaciona más con el aspecto del control y no como consecuencia de la enseñanza de la doctrina, y lo señala directamente: *“Yo creo que ha cambiado positivamente (la conducta). El hecho de que, como le decía, ya nadie se está quemando por nadie, porque ahora en todos los lugares hay una cámara que está mirando, hay testigos. Entonces como que los carabineros ya están más restringidos en cuanto a cometer faltas y tratan o hacen lo correcto.”* (entrevistado 1)

En esta línea se inscribe también quien manifiesta que *“los que cometen faltas saben con quién lo pueden hacer y con quién no,”* asumiendo que es el control el factor que va a condicionar el comportamiento del funcionario. El *“con quién lo pueden hacer y con quién no”*, es una referencia directa a oficiales que asumen su responsabilidad de supervisión, reconociendo que hay otros que no lo hacen. Un control que todos admiten que es el paso inicial, en caso se detecte alguna irregularidad, para iniciar un proceso administrativo o legal para establecer las responsabilidades y sanciones respectivas. (entrevistada 4).

El valor del control para regular las conductas también es destacado por quien fue testigo que en una determinada ciudad los comisarios, en su calidad de jefes de unidades operativas, recibieron la orden de salir en forma diaria y por turno a fiscalizar exclusivamente el comportamiento del personal de servicio. La finalidad en este caso era adoptar las medidas administrativas que procedieran ante las faltas que detectaran. Esta

situación de fiscalización fue percibida por el personal, generándose protocolos informales entre los propios funcionarios para alertarse y advertir cuando dicho control estaba operando. Llama la atención entonces, que la reacción que se generó entre los funcionarios ante la posibilidad de ser sometidos a un control por parte de su jefatura, fuera la de generar un procedimiento de autoprotección. (entrevistado 5)

Es la mención al control externo o el denominado control ciudadano lo que se menciona espontáneamente al ser preguntado por qué está condicionando que los carabineros mantengan un comportamiento adecuado. *“Ahora la gente ya reclama más, denuncia más las inconductas. Con todo el tema de las redes sociales. Una fotografía se transforma en viral en cosa de minutos. Entonces yo creo que eso debiera o debiese, actualmente estar restringiendo las inconductas.”* (entrevistado 6)

Establecer que la dimensión legal es la que está condicionando el comportamiento o la conducta de los funcionarios, es una conclusión que se surge a partir del valor que los entrevistados adjudican al control, tanto interno como externo. Indefectiblemente quien es sorprendido en la comisión de una falta a partir de dicho control, asume que el paso siguiente será la sanción reglamentaria respectiva.

En este punto en el grupo focal se asume que el incremento y reforzamiento de los aspectos legales y reglamentarios que se observan en la institución y en general en la sociedad, pueden ser un síntoma de que la ética como tal no está cumpliendo el rol modelador que desde la propia institución se le otorga. Es más, que los propios entrevistados reconozcan a la dimensión legal y no a la dimensión ética como la principal reguladora de la conducta de los carabineros, no será quizás porque le *“¿estaremos dando más importancia nosotros a lo legal?”,* concluye preguntándose uno de los expertos.

En los procesos de formación se ve la Ética como una asignatura a aprobar

Como ha quedado demostrado en los resultados expuestos precedentemente, los carabineros entrevistados coinciden en reconocer que en la institución la doctrina y la ética, entendida ésta como el conjunto de deberes que son declarados por Carabineros de Chile, es un tema recurrente y ampliamente tratado, especialmente en los procesos formativos al momento de ingresar a la institución.

Todos son coincidentes en señalar que fue en su respectivo curso de formación en donde escucharon hablar por primera vez de la doctrina y de la ética institucional. Es en esa instancia en donde los diferentes entrevistados se situaron en cada oportunidad cuando el curso de la conversación llevaba a abordar el tema de la doctrina y de la ética. Esta focalización en el plano académico se traduce entonces en que la doctrina y la ética sean clasificadas sólo como la asignatura que está incorporada en el programa de estudio y por lo tanto debe ser enfrentada como tal: un ramo a aprobar académicamente.

No es otra la conclusión que se puede extraer a partir de comentarios respecto a la clase de doctrina, que *“muchas veces acá lo consideran como un ramo más, como que tengo que aprenderme unas definiciones y ya está listo”*. En esa oportunidad refiriéndose al curso de formación que integró como carabinero alumno. La apreciación del mismo entrevistado no cambia cuando ahora tiene la oportunidad de integrar un curso de formación para oficiales y referirse al curso de ética: *“acá se ve como, acá y en la mayoría, no estoy diciendo todo, pero siento que una gran mayoría que lo ven solamente como un ramo a aprobar”*. (entrevistado 6)

En la misma línea se manifiesta quien declara respecto a la ética, que debería ser *“no solamente para dar un examen y obtener una nota. La gran mayoría de las personas se aprenden lo que es el concepto y lo escribe, lo repite y listo”* (entrevistado 7)

Por otra parte se plantea el excesivo sesgo teórico del plan de estudios a que son sometidos en la Escuela de Suboficiales, una instancia de perfeccionamiento para funcionarios que ya se están proyectando en la institución. *“Yo estudié para la prueba. Lo mismo doctrina. Lo mismo todos los ramos. Uno estudia para la prueba. (...) Pero después eso no es lo que queda.”* (entrevistada 4)

Una opinión si bien no tan categórica en cuanto a señalar que la doctrina y la ética solo se están circunscribiendo al plano académico, pero sí que plantea: *“porque uno ve otras cosas en lo que es la calle y uno no lo practica en la institución. Lo va dejando a un lado. Como cuando a uno le enseñan en la Escuela”.* (entrevistado 9)

También se plantean dudas respecto a la injerencia de la enseñanza de la doctrina en cuanto a transmitirles valores a los alumnos: *“no sé si estarán entregando a los cabros, o los estudian y después... o se lo aprenden de memoria para la prueba y después listo, ahí se olvidan.”* (entrevistado 10)

Enfrentados a esta conclusión en particular, en el grupo focal hubo consenso en que el desafío ahora es permear la enseñanza de la doctrina y de la ética en todo el proceso formativo, para que no solo se focalice en la clase de ética. En otras palabras asumen que la percepción que se tiene en los alumnos respecto a la ética es efectiva y por lo tanto son los diferentes planteles los que deben asumir dicha responsabilidad.

Asimismo uno de los participantes del grupo focal reforzó esta misma idea señalando que los alumnos de cursos superiores que han tenido la posibilidad en instancias de práctica de visitar y conocer las unidades operativas, le comentan con asombro algunas conductas o actitudes de oficiales de todos los grados muy alejadas de lo que se enseña en la escuela.

En la misma línea señalaron que en lo personal ellos han enfrentado la enseñanza de la ética con una mirada puesta en la práctica a partir del estudio de casos, entendiendo que se debe salir de la teoría para hacer mas comprensible y accesible la ética a los jóvenes de hoy.

La principal causa que genera conductas alejadas de la ética es la escasa formación valórica que se está recibiendo en el hogar

Así como existe consenso entre los entrevistados en cuanto a que la doctrina y la ética se focaliza en el ámbito académico, también se plantea con cierta unanimidad que los esfuerzos que se puedan llevar adelante en el ámbito de su enseñanza, no tienen muchas posibilidades de éxito en personas que no han recibido en su hogar una educación valórica concreta.

Es en la formación inicial de toda persona, tanto en el hogar como en la enseñanza básica, cuando es posible inculcar determinados principios y valores. En tal sentido se plantea que ésta es una debilidad que cruza a toda la sociedad, ya que está presente en todos los ámbitos del quehacer nacional.

Esta visión crítica, eso sí, se manifiesta puntualmente cuando son consultados respecto al rol que está jugando la ética hoy en día. Ya que con el mismo consenso exteriorizan todos los entrevistados, al señalar que en lo personal ellos sí recibieron una educación adecuada desde el punto de vista valórico en sus respectivos hogares.

Respecto a los funcionarios que cometen faltas al régimen disciplinario, se es tajante al señalar que *“Carabineros no los forma a ellos, si no que fortalece algunos valores y principios que vienen de la casa, de los padres”*. Cualquier esfuerzo que pueda hacer la institución en la etapa de formación es visto por el mismo entrevistado como inútil, *“es que la escuela, como le digo, no entrega esos valores y principios, si no que*

los fortalece. Y si la persona no los tiene va a haber un vacío ahí”, reiteró al referirse a quienes infringen las normas. (entrevistado 1)

Para el mismo entrevistado, y reforzando la opinión anterior, esta situación trasciende más allá del proceso de formación, ya que en alguna medida a la escuela se le reconoce una mayor incidencia en el comportamiento del control sobre los alumnos por el hecho de mantenerse en régimen de internado. *“Por ejemplo la persona que viene mal formada de la casa y de su vida civil, en la escuela quizás aminora un poco esa mala conducta. Pero al egresar se va a encontrar con otro mundo, porque la escuela es una burbuja. Y se va a encontrar con personas de similares características que ella. Entonces para él va a ser normal”*. En este caso, “normal” sería un comportamiento falto de valores.

Se coincide en lo determinante que es el rol de la familia en la formación valórica de toda persona. Ante el tema de los funcionarios que cometen faltas a la disciplina o derechamente delitos ella señala: *“Yo creo que lo que pasa es que no es, no es la falla de Carabineros. Yo creo que es la falla de las personas que entran a Carabineros. Porque los valores que uno trae, los trae de chiquito, de familia”*. (entrevistada 4)

Sin manifestarlo en forma explícita, esta entrevistada incorpora un factor adicional a la problemática derivada de la escasa formación valórica que se produce en los primeros años de vida de toda persona, y que es el proceso de selección que no ha podido detectar a los postulantes que se presenten con dicha debilidad.

Coinciden con la visión generalizada en este punto dos testimonios. Uno fue categórico al señalar que la doctrina juega un *“rol importante, pero nada se puede hacer si no hay una formación desde la casa”* (entrevistado 5). Mientras otro destacó que el rol

de la enseñanza de la doctrina en Carabineros solo “...es reforzar lo que viene de la casa.” (entrevistado 6)

Una posición planteada respecto a este punto, se formula desde la perspectiva de los funcionarios que se encuentran ya ejerciendo sus funciones policiales. En esa instancia veía que la “*gran mayoría*” de los carabineros jóvenes, presentaban una conducta reñida con la ética, a veces en situaciones muy básicas, pero no por ello menos graves, haciendo referencia también a la educación recibida en el ámbito familiar. (entrevistado 7)

Concluye este testimonio señalando que él y un compañero no se dejaban llevar por esas situaciones irregulares, porque, “*bueno lo conozco del curso y tiene valores sólidos y principios. También viene de una familia del sur y de una parte como de campo. Entonces somos criados con otra mentalidad.*”

Sin plantearlo en forma explícita, el comentario precedente aborda una percepción al interior de la institución, en cuanto a que los postulantes que provienen de sectores rurales presentarían una formación valórica más acendrada que los de sectores urbanos.

Respecto a este punto, en cuanto a que con una débil formación valórica desde el hogar, se hace más compleja la enseñanza de la doctrina y de la ética institucional, existe un consenso por parte del grupo focal. Es más, es una condición que asumen como una realidad por ser el reflejo de lo que se vive en la sociedad chilena en forma general. En los mismos términos plantean que es un factor externo que existe, y sobre el cual ni los profesores de ética, ni ninguna otra instancia u órgano de la institución pueden intervenir a priori. Por lo mismo asumen esta situación como un desafío que deben abordar, como ya lo están haciendo en sus respectivos cursos.

En las unidades operativas no hay una continuidad en la visión que se trata de inculcar en los planteles de formación respecto a la doctrina institucional

Los alcances de este resultado surgen a partir de las propias declaraciones de los entrevistados y tienen también una relación directa con otros resultados ya desarrollados precedentemente. Del momento que se señala que la ética institucional forma parte solamente del proceso de formación y es una asignatura más dentro del plan de estudio, se puede colegir que se está produciendo un quiebre o una discontinuidad concluida dicha instancia.

Esta misma situación refuerza la conclusión de que la doctrina institucional y la ética que surge a partir de ella no está siendo reconocida como reguladora de la conducta del comportamiento de los funcionarios una vez que concluyen su proceso formativo y son destinados a las unidades operativas a lo largo del país.

Los comentarios que alumnos de la Escuela de Carabineros hicieron a sus profesores de ética, integrantes del grupo focal que participó de este estudio, respecto a la experiencia recogida en las prácticas policiales, en donde les llamó la atención que los oficiales en general, no estarían actuando conforme a la doctrina que es enseñada en la misma escuela es concluyente.

La doctrina institucional es entonces un discurso que se circunscribe a los planteles de formación. En las unidades operativas, en donde se presenta el escenario de la aplicación de dicha doctrina, ésta se mantiene en un segundo plano. Las dinámicas propias de un servicio policial exigente y cada día más demandante son el argumento esgrimido para tal efecto.

Una visión que sitúa esta falta de observancia de la doctrina en las unidades operativas en un factor generacional se observa en quien manifiesta que *“los jóvenes por ejemplo ahora son muy, no son muy apegados a que... las reglas de Carabineros.*

Son más..., cómo le dijera yo... más, eh, no llevan la subordinación como corresponde. Reclaman por todo, nada les parece. Antes uno le decía, le daba una orden y... a su orden. Pero ahora ya no es así.” (entrevistada 4)

Otro testimonio lo plantea directamente: *“Por eso en la comisaría uno ve que cambia totalmente la doctrina. Porque por ejemplo el personal no genera la doctrina. Cada uno anda preocupado de sus cosas. La presentación personal que pienso es algo importante, no es así. No hay preocupación.”* (entrevistado 7)

Una postura bastante crítica es la de quien se refiere al proceso que vive un carabinero al salir del curso de formación e integrarse a sus labores policiales: *“yo creo que todos se desvían al final. Porque yo creo que el que diga que no ha hecho nada o no ha pedido algo, yo creo que es mentira.”* El “pedir algo” que él manifiesta, dice relación con beneficiarse en lo personal y en forma irregular a partir de su condición de funcionario de la institución, ante determinados comerciantes. Es más, justifica en alguna medida esta práctica, según él habitual, a partir de las precarias condiciones económicas en las que laboran los funcionarios. *“Lo recibían por el asunto de que..., yo creo que, por el poco sueldo que recibe uno yo creo. Yo creo que más por eso.”* (entrevistado 9)

El panel de expertos que se pronunció respecto a estas conclusiones reconoce que en las unidades policiales se produce una dinámica muy distinta a lo que el carabinero vive cuando aún está en su curso de formación. Hay un abismo entre lo que se les presenta en la escuela y lo que los propios alumnos pueden observar en la calle, el escenario donde cumple sus funciones la institución. Sin embargo con la misma convicción se señala que la doctrina y la ética deben ser la misma en cualquier lado. Los distintos escenarios no deberían influir sobre el grado de observancia o cumplimiento de los lineamientos de la doctrina institucional. Por lo tanto, según los académicos consultados, una línea a reforzar es aprovechar cualquier instancia de diálogo que se

tenga con los funcionarios para reiterarles en forma constante el discurso de la doctrina y de la ética en los términos que se les presentó durante su formación.

Se observa una escasa influencia de referentes positivos en las unidades operativas y quienes están asignados como tutores, no siempre cumplen su rol

Considerando que el tutor es la primera y principal figura que interactúa directamente con cada uno de los funcionarios al momento de iniciar su vida laboral, siendo el referente en el cual debe reflejarse y apoyarse, llama la atención que del total de los entrevistados solo dos manifestaron haber tenido uno que cumplió a cabalidad con ese perfil.

Los demás manifestaron haber tenido un referente positivo que fue el que les enseñó, a partir de la práctica, lo que es ser carabinero. Sin embargo en estos casos dicho referente no fue quien debió haber cumplido dicha función formalmente como está dispuesto. Llama la atención que en siete casos dicho referente positivo se hizo presente recién después del primer año de servicio, por circunstancias fortuitas y puntuales.

Hay un caso que grafica en alguna medida que el perfil de los tutores no está adecuadamente definido, o en su defecto faltó rigurosidad en su selección o en el proceso en general. Él mismo solicitó el cambio de tutor a las semanas de iniciado sus funciones, por comprender que la actitud pasiva e indolente de su suboficial tutor no le estaba aportando a su proceso de enseñanza. (entrevistado 6)

Por otra parte se señala la existencia de muchas diferencias entre los tutores. “*Los que no sabían mucho, lo tapaban con prepotencia. O los dejaban con dudas a sus pupilos*” (entrevistado 5). Una mención especial observa un testimonio respecto al impacto negativo que tiene cuando es un oficial quien no es visto como un ejemplo en conductas éticas. Él tuvo la experiencia de servir en una unidad en donde el subteniente, que era uno de solo dos oficiales nunca fue un buen referente a seguir. Al referirse a este

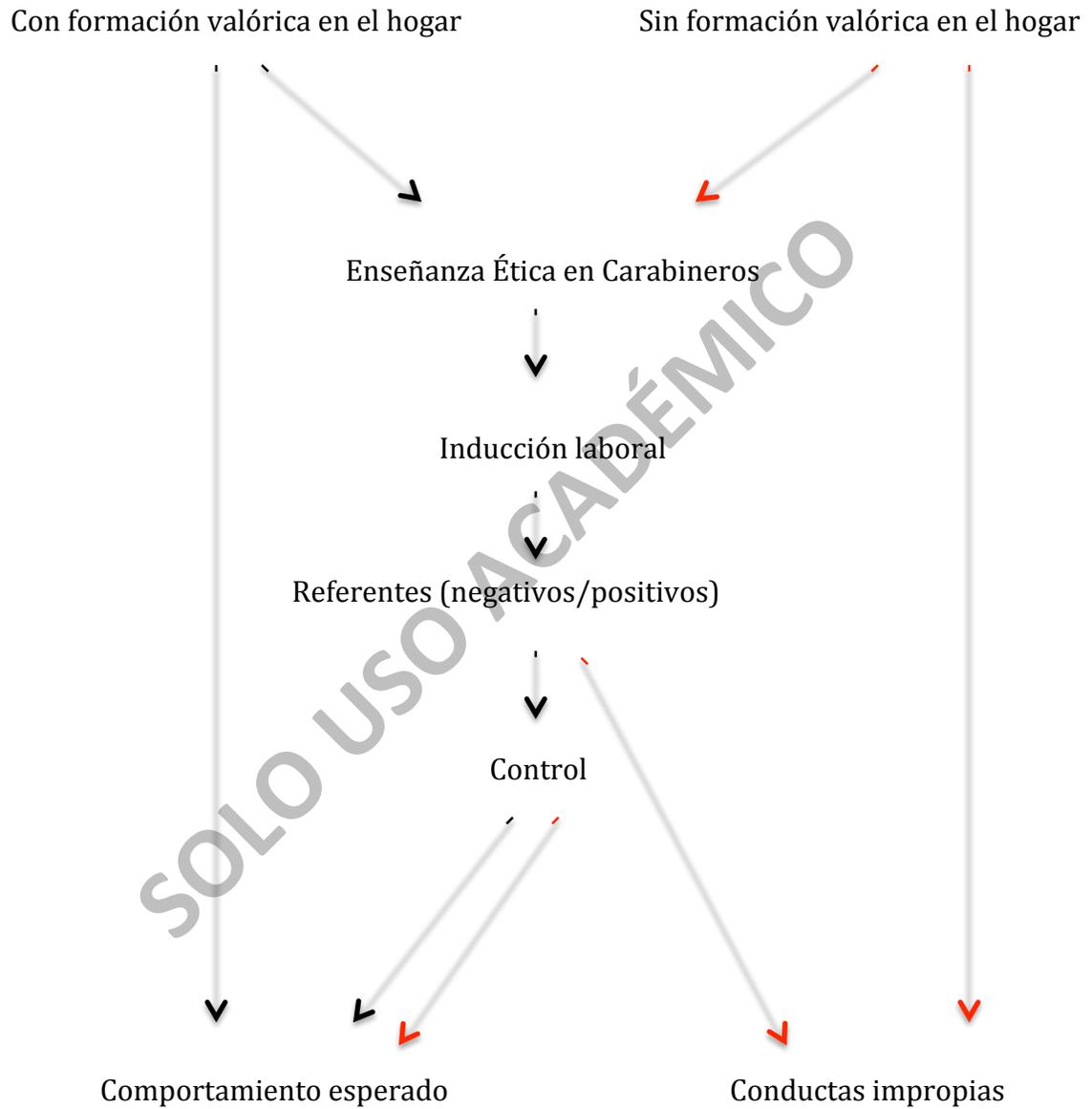
caso señaló: *“Por ejemplo habían oficiales que eran reintegrados al servicio. Entonces tenían alguna mala práctica que no correspondía.”* Su conducta inadecuada generaba comentarios entre los subalternos, perdiendo toda credibilidad en el mando que debía ejercer. (entrevistado 7)

Finalmente el entrevistado 3 se refirió a su experiencia de haber estado sirviendo en dos destacamentos distintos cuyos respectivos jefes nunca fueron un referente positivo. En ambos casos las irregularidades que cometían estaban en directa relación a la falta de control que tenían de algún estamento superior. En uno de esos destacamentos su respectivo jefe *“lamentablemente era como que todo lo que él decía, cierto, tenía que hacerse. O sea, si él decía, saben hoy día, por dar un ejemplo, se toma y tomamos todos o no toma nadie. Cosas así.”* La conducta de dicho suboficial condicionó de manera significativa el actuar de sus subalternos. *“Esa conducta digamos de un líder mal enfocado me marcó bastante”*. Pero así como él tenía claro que dicha conducta fue una experiencia que no iba a emular, hay otros que asumen que es una conducta a replicar en la medida que no exista mayor control.

En el siguiente esquema se grafica la dinámica que se estableció a partir de la presente investigación, respecto al rol que tiene la ética institucional en el comportamiento del personal de Carabineros.

La condición de base es en este caso, la formación valórica recibida en el hogar. Es éste el factor que incide fundamentalmente en un comportamiento dentro de lo esperado ética y legalmente. La enseñanza de la doctrina y de la ética se presente como un conjunto de conocimientos teóricos, que refuerzan los valores personales con los que el postulante ingresa a la institución.

Esquema: La Ética en Carabineros



Fuente: Esquema análisis de elaboración propia.

Conclusiones y discusiones

Los resultados expuestos plantean en alguna medida la real incidencia que desde la perspectiva de los funcionarios entrevistados posee en el actuar de los carabineros la doctrina institucional, entendida ésta como los valores personales e institucionales que tributan al cumplimiento de los principios institucionales que se han declarado y que se traducen en las conductas que emergen de los deberes establecidos en el Código de Ética.

En tal sentido se ha podido dar cumplimiento al objetivo general del presente estudio en cuanto a describir el valor que el personal de Carabineros le asigna a la doctrina institucional, como fuerza regulatoria que se expresa en el Código de Ética para guiar y normar su desempeño profesional en el cumplimiento de la función que se ha designado, entendida ésta como los servicios policiales que realiza cada funcionario en las unidades operativas. Al respecto se puede señalar que los resultados plantean que no existe esa fuerza regulatoria que debería emanar de la doctrina institucional y del respectivo Código de Ética.

Sí existe un reconocimiento de la existencia de ambos elementos, siendo esto el reflejo de su incorporación en forma sistemática en cada uno de los procesos académicos en los que deben participar los funcionarios de la institución, en especial en el de formación. La importancia que se declara sobre los mismos conceptos radica en alguna medida significativa en el discurso que se genera en esos mismos procesos académicos.

Si nos situamos por lo tanto en la enseñanza y transmisión que se hace de la doctrina institucional en Carabineros de Chile, su propósito es influir que las acciones que se deriven sean del tipo racional valorativa. Que la adhesión a determinados valores, en este caso, establecidos por la doctrina institucional, condicione el actuar de todo su personal.

Esta adhesión pretende influir en que las acciones estén orientadas por un sentido de obediencia a los deberes que, en los sujetos en estudio, los carabineros, están declarados en su Código de Ética.

Sin desconocer el objetivo que la enseñanza de la doctrina institucional persigue en cuanto a orientar el actuar permanente de su personal, que se traduzca en una irrestricta adhesión y observancia de los diferentes deberes declarados, los resultados del presente estudio cuestionan en alguna medida dicho propósito. Por lo tanto, el valor que le asignan los funcionarios de la institución concluido su proceso de formación y al incorporarse a sus labores profesionales, primer objetivo específico del estudio, es marginal, quedando en un segundo plano, siendo superado por la dimensión legal.

En efecto, los resultados plantean que es la dimensión legal la que juega un rol de mayor relevancia e incidencia en condicionar el comportamiento de los carabineros. Esta dimensión está relacionada directamente con el control que en distintas instancias se ejerce sobre la función policial y que en los últimos tiempos ha incorporado de manera importante el denominado control social, a partir de los medios tecnológicos y las redes sociales de uso masivo en la comunidad nacional.

La relevancia de dicha dimensión legal está relacionada directamente con la importancia que se le reconoce al control como regulador del comportamiento. Dicha función reguladora está vinculada al hecho cierto de que la consecuencia inmediata que se genera a partir de la detección de una falta o delito, es la aplicación de medidas disciplinarias efectivas, que inciden en el desarrollo de carrera del involucrado, llegando incluso en casos extremos a la expulsión de la institución.

Ante dicho escenario, es la teoría sociológica de la elección racional la que nos podría entregar luces respecto al camino que sigue la persona del carabinero al momento de tomar sus decisiones, especialmente en momentos que está ejerciendo sus funciones propias del cargo.

El carabinero en el ejercicio de sus funciones, se encuentra permanentemente expuesto a tomar decisiones, que en un alto porcentaje están asociadas a personas que integran la comunidad a la cual la institución está llamada a servir. En este escenario el conflicto que puede surgir en tales circunstancias, y que es propio de la totalidad de los servicios públicos, dice relación con anteponer sus intereses personales por sobre los generales. ¿No es éste el caso cuándo un funcionario se queda con dineros de detenidos o incautados en algún procedimiento policial? ¿O cuando utiliza su condición de funcionario de la institución, estando o no de servicio, para obtener algún beneficio personal, al cual no podría acceder sin hacer presente tal condición?

Llegado el caso, el carabinero debe tomar una decisión y elegir entre alternativas de cursos de acción factibles. Por lo general en este caso la elección es entre dos alternativas que como ya señaláramos anteriormente, podemos clasificar en forma genérica entre el “interés personal” y el “interés general”. Aunque en no pocas oportunidades surge una tercera posibilidad, cual es la de simplemente “no actuar”. Una actitud pasiva ante un hecho policial que requiere su intervención, también cabe dentro de las alternativas al momento de la elección.

Conforme lo plantea Elster (ITAM 2016) en su descripción de la teoría de la elección racional, junto con el grupo de cursos de acción factibles, se presenta un grupo de creencias racionales sobre la estructura causal de la situación. Dentro de estas creencias, tal como se planteó anteriormente, la institución ha centrado sus esfuerzos en la enseñanza de la doctrina, que se expresa fundamentalmente en su Código de Ética, deontología institucional que ya fuera ampliamente descrita anteriormente.

Sin embargo, el supuesto de la presente investigación, que los resultados expuestos precedentemente viene a corroborar, es la legalidad dentro de la cual debe desarrollar permanentemente sus funciones todo carabinero, el factor que determina en su mayoría, la elección del camino a seguir cuando un funcionario se ve enfrentado a las alternativas antes descritas.

La legalidad expresada en las normas que cada carabinero debe cumplir en el ejercicio de sus funciones y en el control que para tal efecto se ejerce tanto al interior de la institución como por parte de toda la comunidad.

En términos generales el carabinero asume que si no encuadra su actuar dentro de la normativa legal y reglamentaria establecida, existe un alto nivel de probabilidades de que sea sancionado, en la medida que el control superior o el de la propia comunidad sea potencialmente factible. Esto, según Elster, se genera a partir del ordenamiento subjetivo de las alternativas factibles que se derivan del ordenamiento de las consecuencias a las que se quiere llegar.

¿Cómo se explica que, más allá de la falta de experiencia e inmadurez que se le pueda atribuir al primer segmento etario (18 a 29 años), sea éste donde se presenta el mayor incremento en las sanciones disciplinarias, en circunstancias que son precisamente ellos quienes han recibido una mayor enseñanza de la doctrina institucional? La respuesta a este interrogante estaría, conforme a los resultados de este estudio, en la relevancia que adquiere el control interno y el sistema disciplinario respectivo, en desmedro de la influencia doctrinaria.

Complementario al sistema disciplinario señalado, podemos destacar el proceso de evaluación de desempeño al que anualmente son sometidos todos los funcionarios. Dicho proceso condiciona directamente los respectivos ascensos y el consiguiente desarrollo de carrera.

Ambos procesos, el disciplinario y el de evaluación de desempeño, generan en el personal una valoración de reciprocidad positiva. Se está en presencia de reglas del juego claras y conocidas por todos, especialmente en la medida que se asciende a los grados superiores, condiciones claramente diferenciadoras con respecto a otras instituciones públicas.

En este mismo orden de ideas, la investigación nos entrega luces de por qué la doctrina y la ética no estarían cumpliendo el rol que se les asigna.

Una de las respuestas que concitó mayor consenso fue en destacar lo fundamental que es haber recibido una educación valórica en el seno del hogar o en la educación básica y media. Con lo anterior se enfatiza en lo relevante que es el proceso de socialización primaria que reciben algunos funcionarios en sus respectivas, casas, escuelas y eventualmente en la iglesia. Este proceso, por lo tanto, tiene mayor incidencia que la socialización secundaria que se pretende asumir en los planteles de formación de la institución.

Este factor externo no es posible intervenir desde la institución. Si estamos en presencia de un fenómeno generalizado, el camino será adecuar la enseñanza de la ética a ese nuevo desafío. Los valores y principios institucionales asoman como intransables. Por ello el camino habrá que buscarlo en el cómo se está efectuando esa transferencia de la doctrina y de la ética a las nuevas generaciones, o estableciendo, por ejemplo, otros mecanismos de selección.

Un factor a considerar y que puede indicar cómo abordar este proceso, es la falta de referentes positivos con los que se puede encontrar un funcionario que está iniciando su inserción laboral. Esta condición permite dar cumplimiento al segundo objetivo específico de la investigación, en cuanto a identificar las condiciones a las cuales se ve expuesto el funcionario de Carabineros al llegar a la unidad operativa

asignada, una vez que concluye su proceso de formación y que pudiera afectar la formación doctrinaria recibida.

La figura del tutor, como encargado de guiar y acompañar esta inducción, no estaría cumpliendo dicho objetivo, en los términos de transmitir con el ejemplo una adhesión consciente a los principios institucionales. Son los propios académicos expertos en la enseñanza de la ética que manifiestan el desconcierto que perciben en sus alumnos cuando éstos regresan de su práctica policial. El comentario generalizado es que en la comisaria se vive otro mundo.

La respuesta a este escenario adverso quizás está en lo señalado por uno de los propios entrevistados. En la escuela hace falta más que estudiar, “*vivir la ética*”, sentenció uno de ellos.

En definitiva y conforme a los resultados expuestos, se puede señalar que los funcionarios de Carabineros no reconocen en la práctica que sea el Código de Ética la expresión de la conducta que se le exige a partir de la doctrina institucional, tercer objetivo específico del presente estudio.

Referencias bibliográficas

- Bustos, Carlos, (2011) “Estrategias metodológicas utilizadas en la enseñanza de las asignaturas del área de la doctrina e historia institucional en la Escuela de Carabineros”, tesis para optar al grado de Magister en Pedagogía en Educación Universitaria”, Facultad de Educación, Universidad Mayor, 139-143.
- Cifuentes Fabiola, (2009) “El desafío ético en la función pública, el caso de Carabineros de Chile”, tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, 67-69.
- Coller, X. (2005) Estudio de Casos. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cortina, A. y Martínez E. (2001) Ética. Madrid. Ediciones Akal, S.A.
- Flick, U. (2015) El Diseño de Investigación Cualitativa. Madrid. Ediciones Morata.
- Noguera, J.A. (2010) Teoría Sociológica Analítica. Madrid. Centro Investigaciones Sociológicas.
- Ritzer, G. (2001) Teoría Sociológica Clásica. Madrid. Mc Graw Hill.
- Strauss A. y Corbin J. (2002). Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y Procedimientos para desarrollar la Teoría Fundamentada. Editorial Universidad de Antioquia.
- Vidal de la Rosa, G. (2008). La Teoría de la Elección Racional en las Ciencias Sociales. Revista de Sociología N° 67, 221-236.
- Carabineros de Chile, Reglamento de Organización N° 1 (1989). D. N° 77, del 01.03.1989, Ministerio de Defensa.

Carabineros de Chile, Reglamento de Selección y Ascenso del Personal, N° 8 (1959). D. N° 5.193, del 30.09.1959, Ministerio del Interior.

Carabineros de Chile, Reglamento de Disciplina N° 11. (1967) D. N° 900, del 20.06.1967, Ministerio del Interior.

Carabineros de Chile. (2010) Manual de Doctrina (1ª ed.). Santiago de Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional. (2005) Constitución Política de Chile. Valparaiso.

ITAM (2016, 12 de noviembre) ITAM Teoría de la Elección Racional. Extraído el 12 de noviembre de 2016 desde http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras11/textos3/sec_3.html

SOLO USO ACADÉMICO