

El dilema de Chile: confianza en la policía y desconfianza ciudadana

Lucía Dammert

Socióloga, Doutora em Ciência Política pela Universidade de Leiden, na Holanda. Nos últimos cinco anos, atuou como Diretora do Programa Seguridad y Ciudadanía da FLACSO Chile. Atualmente é pesquisadora do Centro de Estudios Sociales Enzo Faletto da Faculdade de Humanidades da Universidade de Santiago do Chile.

Universidad de Santiago de Chile – Santiago – Chile

lucia.dammert@usach.cl

Resumen

En Latinoamérica, en un contexto de crisis de confianza ciudadana, la cual asoma en dos vertientes principales: una crisis de la confianza interpersonal, que amenaza las posibilidades de consolidar una sociedad integrada; y una crisis de la confianza institucional, que puede amenazar las bases del Estado democrático de Derecho, el presente artículo aborda las especificidades del caso chileno, un país que convive con bajos niveles de confianza ciudadana y altos niveles de confianza en la policía. Por medio de entrevistas y grupos focales, el estudio pretende analizar la visión de la población chilena sobre el trabajo policial, con el fin de indicar los determinantes que sostienen la confianza de la población en la institución policial.

Palabras clave

Confianza en la policía; Chile; Reforma policial.

La confianza es uno de los pilares centrales de la vida en sociedad. Sin ella, se desarrolla el autoritarismo, la fragmentación y la violencia ya que los ciudadanos pierden interés en la relación con sus pares así como en la representación de las instituciones. De hecho, la confianza permite realizar nuestras labores cotidianas de forma segura debido a la existencia de una autoridad moral que pone en claro las reglas del juego de la convivencia.

En América Latina esa confianza está en una crisis que se puede caracterizar por sus dos facetas: En primer lugar se vincula con la apreciación sobre el vecindario, la comunidad más directa y la cohesión social. El ambiente social y las expectativas ciudadanas confluyen en la generación de una forma específica de percibir el desorden y de las mejores formas para fortalecer el orden social. La mirada general sobre el “otro” define una manera de entender y tratar de enfrentar la vida en común, ya sea de forma asociativa o basada en el individualismo más evidente. Sin confianza interpersonal la realización de proyectos comunes se complejiza, la búsqueda de solución a las limitaciones sociales y la consolidación de una imagen de sociedad integrada. En segundo lugar, la confianza institucional revela la magnitud de las fortalezas sociales para consolidar y desarrollar el Estado de Derecho así como las instituciones democráticas. El poder entregado al Estado para la regulación de las actividades sociales requiere

de grados de reconocimiento por parte de la población para la realización de las complejas tareas de orden de la vida social.

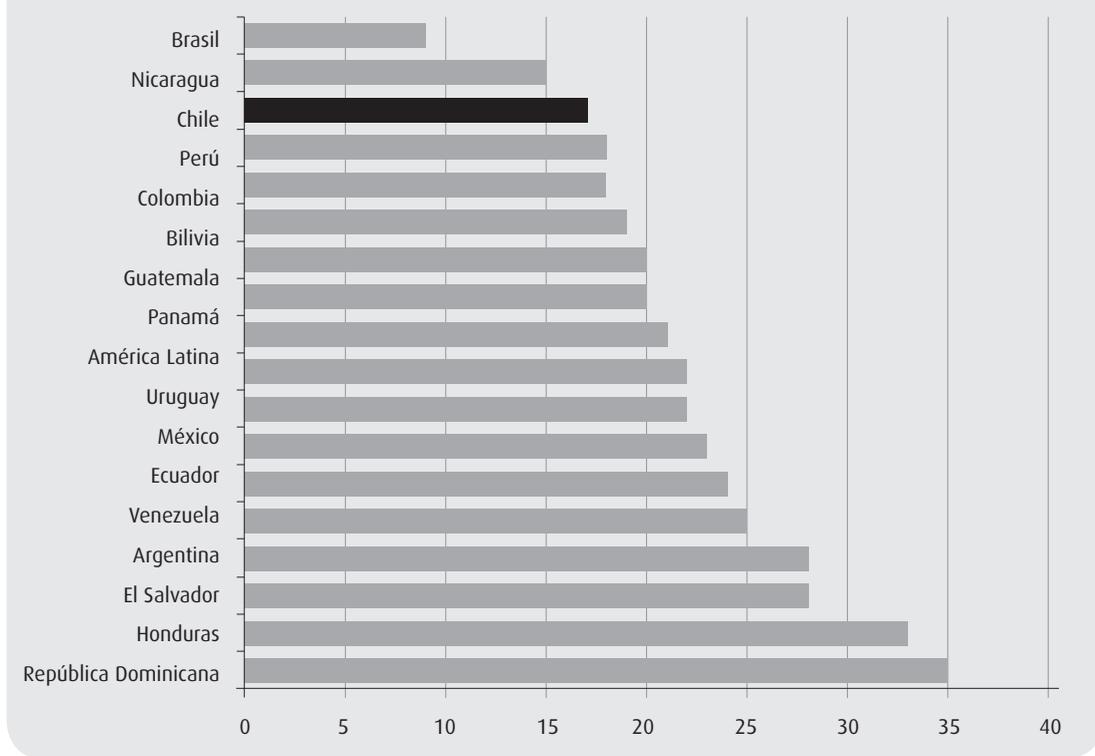
En este proceso Chile no es una excepción pero presenta un dilema especialmente relevante para la literatura: bajos niveles de confianza ciudadana y altos niveles de confianza en la policía.¹ Si bien es cierto que la mayoría de las instituciones han perdido reconocimiento ciudadano, la confianza en la institución policial sobresa como un hecho social en muchos casos inédito.

El objetivo del presente artículo es analizar las diversas aristas de este dilema utilizando el análisis del discurso ciudadano. Basado en 80 entrevistas en profundidad y 24 grupos focales realizados en la ciudad de Santiago de Chile, se realiza un análisis de las diferencias y vinculaciones del hablar ciudadano sobre los elementos que describen esta situación de desconfianza ciudadana y confianza en la policía en el Chile actual.

I. Limitada confianza interpersonal

Diversos autores han concluido que la confianza interpersonal es requisito para la formación de asociaciones secundarias, que, a su vez, constituye un elemento esencial de una cultura política prodemocrática y, por lo tanto, de la participación política y funcionamiento de las reglas del juego democrático (INGLEHART, 1998; p. 48). Adicionalmente, Putnam (1993;

Gráfico 1 - Confianza Interpersonal
América Latina 1996-2011



Fuente: *Latinobarómetro, 2011*

p. 217) situó la confianza social como un componente esencial del capital social y un factor clave en alto dinamismo económico y elevado desempeño de instituciones gubernamentales.

Tratando de conocer con más detalle los lazos de confianza que existen en el país, diversos estudios de opinión realizados en las últimas décadas coinciden en un hallazgo consistente y estable que indica niveles de confianza promedios del 17 por ciento en el periodo 1996-2011.²

Cabe destacar que para el mismo periodo el promedio latinoamericano fue de 22 por ciento, dejando a Chile entre los países con menores niveles de confianza interpersonal.

Todo lo anterior muestra que las relaciones de confianza interpersonal son más bien del tipo diluida y aquellos lazos fuertes en vinculación y colaboración se establecen casi únicamente al interior de los núcleos familiares. De esta forma, la sobrevaloración de lo conocido (lazos fuertes) produce una disminución en la disposición a la interacción con el extraño, con quien se sostiene lazos débiles, repercutiendo negativamente ya que este tipo de lazo es el cemento para la incorporación de lo distinto y la construcción de confianzas.

Estos resultados se comprueban en el análisis del discurso ciudadano que muestra que en Chile los ciudadanos han perdido la costumbre

de conocerse y conversar. Este es tal vez uno de los hallazgos más complejos del estudio respecto a la confianza interpersonal ya que los diversos grupos focales y entrevistas realizadas pusieron el acento en la soledad completa con la que enfrentan el día a día. Esta situación se evidencia con más claridad en los estratos socioeconómicos más altos donde el desconocimiento de los vecinos, incluso de aquellos que viven más de una década en la misma residencia, se convierte en la norma de convivencia. Los pocos recuerdos sobre interacciones de más largo aliento se vinculan con problemas que tuvieron que ser resueltos, estableciendo una perspectiva más instrumental de la vinculación.

En los estratos medios la situación no es muy diferente. En algunos casos las entrevistas dejan entrever la existencia de hechos del “pasado” donde las relaciones comunitarias eran mejores pero en todos los casos se afirma que el cambio sustancial es evidente. No obstante, la distancia y poca relación con las personas con las que se comparte espacio muchas veces son problemáticas y rotundas.

Esta situación se vuelve a instalar en los estratos socioeconómicos más bajos donde si bien la mayoría de los entrevistados dijo conocerse, los niveles de interacción son limitados. Al parecer, saludarse es la nueva forma de socializar entre los entrevistados que constantemente recurren al “nos saludamos” como forma de demostrar interacción. Este hallazgo cuestiona la literatura que propone que es en estos sectores donde la interacción cotidiana se produce con mayor frecuencia.

Esta lejana percepción de vinculación con los vecinos no presenta mayores diferencias

por sexo o edad, de hecho hay una transversal y recurrente explicación de la falta de tiempo como forma de demostrar el motivo de la distancia. En algunos casos se afirma que no hay tiempo ni para los amigos, mucho menos para aquellos que nos rodean en el vecindario. Así la clara debilidad de los lazos de vinculación se torna un hecho evidente.

Esta baja tendencia a confiar en los vecinos tiene una implicancia directa sobre la disminución en la participación ciudadana en agrupaciones sociales. Si bien la mayoría de los discursos ciudadanos giran en torno a dos argumentos: falta de interés y de tiempo. Cabe destacar que la relación con los niveles socioeconómicos es inversamente proporcional, es decir a mejor situación económica se encuentran menores niveles de involucramiento en esquemas participativos. Dejando las organizaciones sociales como espacios de apoyo o se colaboración entre aquellos que así lo necesitan; nuevamente fortalecimiento la perspectiva instrumental de estas iniciativas.

(...) Sí, hay junta de vecinos, pero yo no participo, encuentro que es tiempo perdido. Si quieren algo una ayuda, uno participa, coopera, pero nada más, no estoy pa' andar metido, si uno tiene que rascárselas por las de uno no más... antes participaba, es que antes la gente era más unida, ahora no. Ahora de repente les da la cuestión y toman trago y pelean... pa' puro discutir [Hombre, 59 años, D-E].

¿Es posible cambiar significativamente los niveles de confianza interpersonal en un corto lapso de tiempo? El retorno de la confianza es un proceso de largo plazo que requiere enfren-

tar la inercia de la desconfianza que se establece en los individuos como forma espontánea y rápida de responder. Más allá de la mirada estructural, los motivos de estos bajos niveles de confianza interpersonal son múltiples, dinámicos y de compleja explicación. La forma de cómo se socializa en Chile ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas y la desconfianza es tal vez una de las expresiones más claras de esta transformación. Las hipótesis son de diversa índole pero algunos elementos que aparecen en la literatura con un especial peso son los niveles educativos; la religión, los procesos migratorios, la modernización y la desigualdad del ingreso.

Los bajos niveles de confianza de los chilenos pueden ser explicados por el rápido proceso de modernización que ha experimentado el país en las últimas décadas y el consiguiente aumento de la inseguridad, riesgo y miedo social (PNUD, 2012; DAMMERT, 2012). En poco más de una década, la economía ha cambiado sustancialmente, el país ha aumentado considerablemente sus relaciones comerciales, ha firmado tratados de libre comercio con numerosos países, el PIB crecido de forma sostenida en el tiempo. En lo social, se ha reducido considerablemente la pobreza, mejoraron sustantivamente las remuneraciones e indicadores de salud y educación. Sin embargo, estos avances modernizadores han traído aparejado un difuso malestar social compuesto por sentimientos de inseguridad e incertidumbre basados en el miedo a la exclusión, miedo al otro y miedo al sinsentido. El proceso modernizador chileno configura un escenario en que los miedos a los otros, a la desprotección y a la incertidumbre hacen

imposible la mantención o desarrollo de la confianza social (PNUD, 2012).

La relación entre confianza interpersonal e institucional está aún en debate. Existe acuerdo en la literatura que la confianza de los ciudadanos en instituciones públicas es un elemento central para el funcionamiento de la democracia. La vinculación entre la población y las instituciones que deben representarla necesita de confianza como pilar fundante para establecer la legitimidad de sus actuaciones. Las tradiciones teóricas respecto al origen y desarrollo de la confianza se pueden agrupar en dos corrientes: Por un lado, se encuentran las teorías culturales según las cuales la confianza es exógena a las instituciones y por ende vinculada a las formas de relación social (ECKSTEIN, 1988). De esta forma los niveles de confianza que expresan los individuos hacia las instituciones están asociados a los aprendizajes sobre las relaciones sociales obtenidos a través de los años y su incorporación en los procesos de socialización. Es así como esta perspectiva asume que aquellos individuos que confían entre ellos tienen mayor probabilidad de cooperación y de participación en asociaciones formales o informales (PUTNAM, 1995). La confianza interpersonal sería un elemento que se traslada hacia las instituciones e instala una cultura cívica que se transmite de generación en generación.

La cultura no impacta de forma uniforme a todos los ciudadanos; muy por el contrario, entre las teorías culturales que ponen énfasis en las variables micro-sociales se propone que algunas posturas hacen hincapié en aquellas características personales que influyen directamente en los niveles de confianza institucional (INGLE-

HART, 1998). Esta propuesta de interpretación no está carente de críticos y escépticos que lleguen a considerar que “la confianza interpersonal parece ser producto de la democracia antes que su causa” (MULLER y SELIGSON, 1994; p. 647) y que, por lo tanto, la colaboración entre las personas no es ajena a la idea que tiene del orden social, por lo que “probablemente las personas están más dispuestas a establecer lazos de confianza y cooperación entre sí en la medida en que tienen confianza en las instituciones públicas” (LECHNER, 1999). Desde estas perspectivas la confianza institucional como un derivado de las relaciones de cooperación basadas en la confianza interpersonal no sería totalmente ajena a las señales que las propias instituciones transmiten.

Por otro lado, una segunda corriente se centra en la perspectiva de análisis institucionalista que interpreta la confianza como una respuesta racional vinculada con el accionar institucional (NORTH, 1990). De esta forma, la confianza institucional sería un elemento endógeno y vinculante con las instituciones y especialmente con su capacidad de realizar aquellas tareas para las que están diseñadas.

El temor, como expresión emocional vinculada a la inseguridad, no es necesariamente producto único de la victimización o de los medios de comunicación (hipótesis utilizada con mayor frecuencia), sino que también de la baja confianza en las instituciones de control formal de la delincuencia. Así, no es el fenómeno objetivo de la criminalidad *per se* el que direcciona la sensación de inseguridad, sino la ausencia de instituciones públicas que detentan la confianza ciudadana (DAMMERT

y MALONE, 2003). Interpretación que tiene ramificaciones prácticas: si los funcionarios públicos quieren disminuir la sensación de inseguridad, deberían enfrentar la baja confianza en la policía y la justicia. De esta manera, antes que aplicar e implementar políticas duras anticrimen, los funcionarios públicos y la ciudadanía necesitan apoyar reformas que sirvan para incrementar la confianza en las instituciones del sistema de justicia criminal y en especial de la policía. En este sentido, la determinación de la potencia explicativa del enfoque culturalista versus el enfoque institucionalista respecto a la confianza/desconfianza en las instituciones no puede ser indiferente a los diseñadores de políticas que deseen modificar esta variable para reducir el temor, pues estará orientando la estrategia a seguir, la envergadura del esfuerzo y su viabilidad técnica y política.

Ahora bien, la desconfianza en las instituciones policiales y judiciales no sólo se vincula con la falta de efectividad en las tareas que realizan, sino también con la percepción de impunidad y arbitrariedad de sus labores. La percepción generalizada de que la justicia no se imparte por igual para todos, así como los abusos en el accionar policial, tiene un impacto clave en la confianza institucional.

La metáfora de la puerta giratoria es una demostración de esta extendida sensación de impunidad que tienen los ciudadanos. Así entendida, los castigos no existen o no son los adecuados para aquellos que cometen delitos. Es notable que en Chile los niveles de encarcelamiento han crecido sustancialmente, las leyes han endurecido los castigos y se ha bajado la edad de imputabilidad penal, pero nada de

eso ha sido suficiente para disminuir la percepción de impunidad en el país. Según Libertad y Desarrollo “Entre las principales causas de los niveles de delincuencia, destacan la importancia relativa que adquieren aquellas relacionados con la sensación de impunidad, como son la percepción de sanciones débiles aplicadas por los jueces, el que la Ley no contempla penas más duras a los delincuentes, o la deficiente o mala investigación por parte de policías y fiscales” (Libertad y Desarrollo, 2012; p. 16). En este proceso los medios de comunicación juegan un rol relevante pero no único (GARCÍA CANCLINI, 1995 y 1997) ya que cotidianamente presentan hechos cometidos por infractores reiterados o magnifican la información sobre bajas condenas o libertades provisionales.

En el contexto latinoamericano la confianza en las instituciones gubernamentales es muy baja. Diversas fuentes de análisis como el Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas y la Encuesta Mundial de Valores muestran bajos niveles de confianza en el gobierno así como en sus principales instituciones. Esta situación se vincula a percepciones generales de ineficiencia, corrupción, negligencia y abuso de poder por parte de aquellos que ejercen el poder político así como de una distancia cada vez mayor entre la política y la ciudadanía.³ Chile sigue las mismas tendencias salvo en la situación de la policía que cuenta con amplio respaldo y apoyo ciudadano.

II. La confianza en la policía

Chile vivió bajo dictadura militar por 17 años (1973-1990), marcada por la represión política, la permanente violación de derechos humanos y la persecución de todos aquellos

considerados enemigos del sistema. La participación activa de la policía durante la dictadura militar (tanto en la administración como en los hechos de violación de derechos humanos) podría jugar un rol relevante en Chile post dictadura. No obstante, Chile enfrenta un proceso especialmente inédito al ser una de las instituciones con mayores niveles de confianza en el país (FRÜHLING, 2001; CANDINA, 2005; DAMMERT y MALONE, 2003). De hecho información del Centro de Estudios Públicos en Diciembre 2012 mostró que 58% de los entrevistados declararon confiar en la institución, es decir Carabineros se instaló entre las primeras instituciones con mayor confianza ciudadana.

Desde la perspectiva del análisis institucionalista, la valoración que la población tiene del trabajo que realizan los policías y operadores del sistema judicial (jueces, fiscales, ministros de cortes, abogados y funcionarios) tendrá efecto en la confianza en las instituciones que ellos representan. En cambio, si se asume el enfoque culturalista, la confianza en las instituciones debiera estar fuertemente respaldada por prácticas de confianza y cooperación entre la población.

La supremacía del enfoque culturalista por sobre el institucionalista como teoría explicativa de la confianza/desconfianza en las instituciones pondría en serios aprietos a los diseñadores de políticas públicas que deseen reducir el temor aumentando la confianza de la población en la policía y sistema de justicia. Una estrategia basada en una teoría como esta debe apuntar a la modificación de pautas de comportamiento entre las personas que han sido consolidadas en el transcurso del tiempo

y transmitidas a través de la socialización. Por lo tanto, sería un camino muy largo de recorrer y con resultados francamente inciertos. En cambio, un mayor peso explicativo del enfoque institucionalista no sólo justifica el diseño de políticas públicas destinadas a mejorar la valoración que tiene la población de las instituciones policiales y sistema de justicia, sino que las haría más viables porque facilita la planificación y abre un panorama más alentador sobre el horizonte temporal en que se pueden obtener resultados significativos. La falta de confianza en la policía y la justicia y, por lo tanto, la sensación de indefensión frente a la amenaza delincriminal, puede llevar a las personas a desarrollar un discurso autoritario, alternativo al ejercicio legítimo de autoridad, como único recurso frente a un peligro que consideran inminente y cuyo extremo es la justicia por mano propia (GODOY SNODGRASS, 2006).

Los enfoques teóricos sobre la construcción de la confianza en las instituciones pueden ser discutidos poniendo en juego las relaciones de confianza interpersonal, la valoración del trabajo realizado por las instituciones de control formal y la confianza que los ciudadanos tienen en ellas. Como se muestra a continuación, las encuestas de opinión y principalmente las entrevistas grupales, proporcionan información empírica para validar o cuestionar estos enfoques teóricos y deducir de ella consecuencias prácticas en materia de políticas. Adicionalmente, nos permitirán corroborar la existencia de un discurso autoritario, expresado en medidas jurídico penales de estas características, como resultado de una mezcla de desconfianza en las instituciones de control e inseguridad asociada a la delincuencia.

Seguridad como tema público en Chile

En Chile la inseguridad tiene un rol preponderante en la conversación política y ciudadana. La ciudadanía en múltiples encuestas de opinión expresa la necesidad de asumir esta problemática entre las prioridades gubernamentales.

Llevado el problema delictual a un ámbito personal y observado a través del discurso público de distintos grupos socioeconómicos y étnicos, se constata nuevamente su importancia pero con mayores matices de lo que las herramientas de metodología cuantitativa son capaces de registrar. De esta forma, para el grupo de más altos ingresos, la delincuencia tiene una importancia relativamente menor que la asignada por otros grupos socioeconómicos ya que su gravedad está mediatizada por positivas condiciones personales de seguridad. Para ellos la delincuencia es un problema preocupante, pero sus expresiones más graves se producen en territorios distantes a sus lugares de residencia. A su vez, los jóvenes entre 19 y 30 años de todos los grupos socioeconómicos se sienten más seguros en comparación con otros grupos étnicos aunque reconocen la presencia de peligros, especialmente los que pertenecen al grupo socioeconómico más alto.

En los grupos socioeconómicos medios y bajos se repite el mismo patrón, jóvenes con mayor sensación de seguridad que otros grupos de edad, pero la mayor seguridad se restringe a espacios más cercanos como el barrio, el pasaje o la casa. Los adultos de estos grupos, tanto hombres como mujeres, expresan su temor al delito, con especial aprehensión por sus hijos. En los grupos socioeconómicos más vulnerables, el discurso sobre el delito incorpora fuertemente el consumo de

drogas como un factor de aumento de la violencia. En otras palabras, la inseguridad es un tema que permea y atraviesa la preocupación de la ciudadanía en general y se ha instalado en el centro mismo de la conversación cotidiana, generando impactos en la forma como y desde donde se establecen los vínculos sociales.

Percepción del trabajo de Carabineros

La valoración que los ciudadanos hacen del trabajo de Carabineros tiene importantes diferencias según el grupo socioeconómico de pertenencia. En el grupo más alto existe una opinión muy positiva y generalizada de la labor que realiza. En los grupos medios las opiniones están divididas, así como hay buenas opiniones también hay quienes los evalúan negativamente, y en los grupos más pobres las opiniones son llamativamente menos favorables.

Para una mejor comprensión de los juicios de cada grupo, es relevante destacar los indicadores que utilizan para construir sus opiniones. En el caso del grupo más alto, el indicador unánimemente utilizado para opinar sobre el trabajo de carabineros es su presencia en las calles. En el grupo medio se mantiene el discurso sobre el trabajo de Carabineros basado en su presencia en el espacio público, pero incorporan nuevos indicadores como la concurrencia y tiempo de espera cuando solicitan su presencia. Las personas de los estratos socioeconómicos más vulnerables construyen sus opiniones considerando, además de la presencia y concurrencia, la eficacia para actuar en el caso de delitos flagrantes. Los indicadores muestran que la opinión de los ciudadanos sobre el accionar de Carabineros está mediada por condiciones objetivas de criminalidad existentes en sus entornos más inmediatos.

A continuación se desglosa la información relevada en cada grupo socioeconómico, destacando componentes como los señalados anteriormente y agregando otros que terminan por configurar las opiniones sobre el trabajo que realiza la institución policial. El grupo socioeconómico más alto tiene una valoración positiva del trabajo realizado por Carabineros, sin altibajos entre los distintos grupos de edad. Declaran tener un buen servicio, lo que les brinda una gran tranquilidad. Para respaldar esta opinión se recurre permanentemente a la presencia que estos agentes públicos tienen en las calles. La buena evaluación de Carabineros se acrecienta al comparar experiencias personales con policías de otros países.

(...) yo creo que los carabineros son un 7. Si vamos a una comparación vecinal, yo que he vivido mucho tiempo afuera, es un 14. Son realmente muy eficientes.... Yo creo que para cualquier país vecino, la fuerza policial chilena es envidiable [Hombre, 49 años, ABC1].

La opinión de los jóvenes de este sector socioeconómico presenta algunas particularidades. Muestran una gran confianza hacia la institución policial, destacando la existencia de un nutrido patrullaje que lleva tranquilidad a las familias. Sin embargo, esta positiva opinión de Carabineros se ve acompañada de discursos que critican la forma en que actúan para controlar eventos públicos y que además califican de clasista ya que favorece su mismo grupo social de pertenencia.

(...) En el estadio no me dan ninguna tranquilidad. Son violentos, prepotentes. En las movilizaciones políticas y culturales tampoco.

Ahí no es el mismo paco, pero no me gusta. A veces he tenido que trabajar con ellos cuando era productor y han sido un 7, fantástico. Más que paleta, subordinado. Opera mucho, el clasismo. Son ultra clasistas. Si le hablas mal estoy cagado. Pero si le hablas con pecho de paloma te van a hacer caso en cualquier cosa. Y eso me ha pasado acá y en mi vida de productor. Si te mostrai como superior culturalmente, te la hacen toda (...) [Hombre, 25 años, ABC1].

Tanto o más que el patrullaje de la policía, los entrevistados pertenecientes a los grupos más acomodados destacan la presencia en las calles de vehículos municipales de vigilancia, aunque su labor tiene menor valoración. En comparación con los grupos más acomodados, aquellos de nivel medio presentan un discurso menos homogéneo, con más aristas al momento de opinar sobre el trabajo de Carabineros. Si bien existe una opinión mayoritariamente positiva en todos los tramos de edad, también destacan, en cada uno de ellos, opiniones negativas basadas a veces en los mismos indicadores que para el grupo anteriormente analizado son positivos, lo que está indicando que en los barrios y comunas de estrato socioeconómico medio existe una realidad delictual más compleja o un trato desigual para similares problemas. Los más jóvenes valoran su presencia y sentido del deber, pero critican su prepotencia y dejan entrever la existencia de corrupción en sus filas, aunque sin mayor importancia en términos relativos.

A diferencia de los grupos jóvenes y de los sectores socioeconómicos altos, los entrevistados de 30 a 45 años son más críticos con el desempeño de esta institución. Existen opiniones divergentes respecto a su presencia en las calles

y se les cuestiona su eficacia y el trato diferenciado que tiene con las personas según su condición socioeconómica. Las expresiones de las personas de 45 a 60 años acerca del accionar de Carabineros son mesuradas y expresan satisfacción en su labor, aunque no han tenido mayor contacto con ellos, por lo que sus referencias son más bien vagas. Los adultos mayores entrevistados declaran percibir un bajo patrullaje policial en su sector. Aún así, valoran su esfuerzo por sobre el accionar del poder judicial.

(...) Sí, los Carabineros tratan de detener al delincuente pero a él lo juzgan y el asaltante queda libre (...) [Mujer, 79 años, C2-C3].

Finalmente, entre las personas pertenecientes a los grupos socioeconómicos con menos recursos predomina una opinión negativa debido principalmente a la poca presencia que tienen en las calles.

(...) No por acá ni se ven los Carabineros. Los pacos no andan casi nunca aquí. De repente, cuando hay accidentes, o alguna muerte, hayan disparos, pero nada más (...) [Mujer, 65 años, D-E].

A lo anterior se suman críticas por la existencia de corrupción, el excesivo tiempo de respuesta ante llamados de la población y la falta de actuación ante delitos flagrantes como el microtráfico. A estas opiniones se suma la discriminación de la que son objeto en comparación con la presencia que la policía tiene en barrios acomodados y el tiempo de respuesta ante sus llamados. Ahora bien, percepción sobre el trabajo policial se sustenta en la confianza depositada en la institución y sus miem-

bros. En este apartado se analizó la percepción general y a continuación se fortalece el análisis incluyendo la mirada general de confianza en la institución policial.

Los niveles de confianza que la población de distintos grupos socioeconómicos tiene en Carabineros están íntimamente relacionados con la percepción de su trabajo. Por esto no es de extrañar que en el grupo más alto exista una amplia confianza en la institución, aunque no sea el resultado de experiencias directas o personales como dejan entrever los resultados de las entrevistas grupales. Los calificativos de serios, profesionales, protectores, incorruptibles, leales y justos suelen acompañar el significado de la confianza que este grupo socioeconómico atribuye a los miembros de la institución.

(...) Yo encuentro que habla muy bien de ellos que uno no los pueda sobornar por un parte, como que es una institución seria, en verdad te protege si por ejemplo, te roban en el centro, y hay un paco, el paco va a hacer algo (...) [Mujer, 24 años, ABC1].

En el caso de los adultos mayores de este grupo social, se observa que junto con la confianza que tienen en Carabineros reconocen que en su labor no pueden realizar todo su potencial, ya que se encuentran entrampados por el proceder y/o por la ineficiencia del poder judicial que obstaculiza su labor imponiendo trabas burocráticas. Esta situación ratifica la idea de la existencia de “puerta giratoria” en donde los detenidos quedan en libertad en pocos días, liberando de responsabilidad de esta situación a Carabineros. En el discurso del grupo C2 -C3 predomina ampliamente, pero no unánimemente,

la confianza hacia carabineros acompañada en algunos casos con una suerte de resignación ya que no tienen en quien más confiar.

La mayoritaria confianza que el grupo medio tiene en Carabineros es apenas alterada por la desconfianza derivada del trato desigual que reciben en comparación con sectores más acomodados, en donde existiría mejor y más rápida respuesta a los llamados que realiza la población. La población dice saber de la existencia de corrupción en la institución policial, sin embargo de sus discursos se desprende que no se trata de vivencias personales sino que de referencias de amigos o información recibida a través de los medios de comunicación. Aún así, se considera que la corrupción es menor que en otros países de la región y no responde a una práctica generalizada de la institución. Por esta razón, tanto en el grupo más alto así como en los grupos medios, la corrupción no es argumento como para llegar a desconfiar de los Carabineros.

El discurso de los grupos más bajos se caracteriza por la dura crítica que se realiza hacia Carabineros en aspectos como la falta de patrullaje en las calles, la baja efectividad, las prácticas habituales de corrupción y el abuso de poder entre otras. Todas ellas configuran un panorama de desconfianza hacia la institución policial, construida por la imagen que se han creado los vecinos del trabajo policial en su barrio o población. El discurso juvenil habla de la “coima”⁴ de Carabineros como algo cotidiano, en donde el micro traficante de drogas coimea a la institución para poder realizar su negocio en ese lugar. En este sentido, los jóvenes declaran observar que esta relación entre policías y traficantes se

da en la calle y no asombra mayormente. Tanto hombres como mujeres hablan del poder del dinero, de las cantidades que se transan en estos ilícitos y de los bajos sueldos que reciben los funcionarios policiales, por lo que no existe una condena moral importante hacia la coima, sino que solo genera desconfianza.

(...) No, no confío en los pacos...⁵ los que he conocido son corruptos, con mala onda, y no andan haciendo la pega, si a la larga es su pega, no es que anden haciendo un favor, si se les paga por eso. Si eso que dicen que les hacen un favor a la sociedad, no, si el paco se muere o le pasa algo, tiene el medio seguro, quedan salvados ellos y su familia... Lo he visto, en la misma población. Ven a los locos traficando en la esquina, consumidores y pasan como si ya lo tomaron como parte de la normalidad (...)
[Hombre, 19 años, D-E].

El relato de los adultos también plantea el tema de la corrupción desde las vivencias y agregan la falta de eficacia de sus acciones. Opiniones como “llegaron una hora después y no hacen nada” o “si uno ve que están actuando junto con los delincuentes” son un lugar común en sus discursos. Una imagen de este tipo dificulta cualquier esfuerzo de la institución por construir un lazo más cercano y de cooperación con la comunidad. La desconfianza en Carabineros no es absoluta en este grupo socioeconómico. Es posible encontrar voces que expresan confianza y respeto por su trabajo, pero da la impresión que estos relatos no tienen una base empírica. Estas opiniones también introducen matices respecto a la opinión mayoritaria sobre la corrupción señalando que se trata de casos aislados dentro de la

institución y justifican su baja efectividad en la falta de personal, la mala distribución del mismo (mayor personal en las comunas más acomodadas) y las trabas del poder judicial a su accionar.

Una forma indirecta de apreciar la confianza que la población tiene en Carabineros es a través de la denuncia. Esta acción es realizada mayormente por las personas pertenecientes al nivel socioeconómico más alto, dado que poseen mayor confianza en la institución que las personas que integran los otros grupos. Sin embargo, en casos como el robo, la denuncia no tiene como única finalidad recuperar los objetos, sino más bien, constatar el delito para posibilitar una mayor vigilancia en el sector. Las personas pertenecientes al sector medio de la población denuncian menos porque ratificar la demanda en tribunales les significa “una pérdida de tiempo” y/o no creen probable obtener beneficios de esta acción. Por último, las personas del estrato socioeconómico bajo son las que menos denuncias realizan debido a la desconfianza que tienen en las instituciones policiales y judiciales. A esto se suma el temor a represalias que pueden sufrir por parte de bandas de micro traficantes o de delincuentes del sector que han generado una red de protección local que los mantiene atemorizados.

Un tema poco analizado por los especialistas son las diferencias existentes en el nivel de confianza de instituciones de un mismo país, ¿Qué explica, en el caso chileno, que la gente confíe bastante en Carabineros y tan poco en los partidos políticos? Existen dos formas complementarias de explicar este fenómeno. Una es la sugerida por Inglehart (1988; p. 50), según la cual

existen sentimientos difusos de valoración positiva de las instituciones, sentimientos en que no están ligados las autoridades actuales u otro tipo de coyunturas. Este tipo de sentimientos permiten establecer compromisos de largo plazo hacia las instituciones, cimentados en éxitos experimentados mucho tiempo atrás o transmitidos a través de la socialización temprana de las personas. Esto quiere decir que las confianzas en las instituciones pueden ser superiores a las que hipotéticamente les correspondería para el nivel de confianza social existente.

Otra explicación es la alta valoración que las personas de mayores recursos tienen del desempeño de esta institución, la que luego disminuye en los otros grupos sin dejar de ser positiva. Esta explicación no deja de ser curiosa porque en Chile existe un alto nivel de temor a ser víctima de delitos y aún así se valora positivamente a una de las instituciones más importantes para prevenir este tipo de hechos. Los sectores medios y, especialmente, los más pobres tienen un fuerte cuestionamiento a la labor de Carabineros *“(...) de repente pasa una patrulla, pero una vez a las quinientas”, “(...) hay una discriminación acá”*.

Los criterios de valoración de la labor de Carabineros son concordantes con los resultados de la encuesta Latinobarómetro en un doble sentido. Primero porque el principal factor determinante de la confianza en instituciones públicas es el “trato igual para todos”, el 46 por ciento de los entrevistados marcó esta alternativa, aumentando en 2011 la percepción de injusticia en la distribución del ingreso, lo cual repercute en un descenso de confianza generalizada en las instituciones públicas y porque el

39 por ciento de los entrevistados indica que la principal razón para recibir un trato desigual es la pobreza. Entonces, ¿Por qué, aún así, Carabineros tiene una buena evaluación entre los más pobres? Las entrevistas nos entregan una respuesta a esta interrogante y una tercera explicación. En sectores medios y bajos existe una desesperanza de protección que los hace aferrarse a los únicos que pueden hacer algo inmediato para protegerles, los Carabineros, *“(...) pero es lo que hay, y como es lo que hay, quiero creer en ellos”*.

Cabe destacar que las expresiones analizadas en este apartado son prácticamente únicas en América Latina donde, como se vio en capítulos previos, la desconfianza en las policías es un común denominador que sin duda erosiona la percepción generalizada que tiene la ciudadanía sobre el accionar del Estado.

Conclusiones

La confianza en la policía es un valor clave para la consolidación de la democracia. El monopolio del uso de la fuerza, la presencia cotidiana y territorialmente extendida, la directa relación con la ciudadanía y principalmente estar encargados del principal problema de preocupación pública, instala a las instituciones policiales en un lugar estratégico del desarrollo político de nuestros países.

Lamentablemente por muchos años estas mismas instituciones han estado abandonadas, no han sido modernizadas y hoy son percibidas en la mayoría de países de la región como poco serias, corruptas e ineficientes. La clara excepción regional es Chile. Toda la literatura en la temática releva el rol clave que tiene

Carabineros en la confianza de la ciudadanía y la diferencia con otras realidades regionales. Llama la atención la carencia de evidencia que interprete los motivos de estos altos niveles de confianza más allá del hecho general de pensar que se debe a los bajos niveles de corrupción y a la presencia permanente en casos de desastres naturales. En este punto hay un vacío evidente de investigación que debe ser analizado con mayor precisión.

Lo que resulta aún más interesante es que en Chile se presenta una paradójica limitada confianza interpersonal paralela a una alta confianza policial. ¿Qué hace que los chilenos desconfíen de sus vecinos pero entreguen su confianza a una policía que ha mostrado importantes problemas en el uso de la fuerza sin mencionar limitados resultados en su trabajo preventivo?

El presente artículo ha buscado iniciar un análisis en esta dirección pero además reconociendo que la alta confianza promedio esconde diferencias socioeconómicas y éticas importantes. Así hay una relación directamente proporcional entre nivel de ingresos y nivel de confianza. Por ende a más rico, más confianza en la Carabineros. Situación idéntica a la dis-

tribución étnica. Mientras más jóvenes, menos confianza en la policía.

El presente artículo presente una primera exploración cualitativa escuchando la voz de los ciudadanos en su percepción del trabajo policial. Sin duda se requiere de múltiples análisis que permitan reconocer los elementos que generan confianza por parte de la población. Aquellos que se instalan a lo largo del tiempo, sin tomar necesaria consideración en los problemas que enfrenta la institución. Pero además reconocer que no podemos avanzar con instituciones que están especialmente valoradas por aquellos que menos las necesitan. Los mejores funcionarios policiales, las mejores estrategias y sobre todo la mejor vinculación deberían concentrarse entre aquellos que viven en espacios más vulnerables, aquellos que no cuentan con seguridad privada o esquemas municipales de vigilancia permanente.

El camino para mejorar el trabajo policial es largo y el análisis previo muestra que no hay modelos que copiar. Por el contrario, en América Latina hay múltiples experiencias y revisarlas en sus aspectos positivos y negativos permitirán avanzar en un área aún muy limitada.

1. En el presente documento se hablará de policía en general haciendo referencia preferentemente a Carabineros de Chile, institución policial uniformada de carácter principalmente preventivo.
2. Hace referencia a aquellos entrevistados que contestaron a la pregunta "Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás? Según datos del Latinobarómetro.
3. Para mayor detalle en casos nacionales y tipos de vinculación entre forma de gobierno, democracia y desconfianza ver: Hagopian (2005), Mainwaring y Scully (1995), UNDP (2004), Ames (2001), Koonings y Kruijt (1999), Lagos Cruz-Coke (2001), Booth y Bayer Richard (1998), Klesner (2007).
4. En este caso, se refiere al pago en dinero o especies que una persona realiza a un agente de policía con el fin de obtener favores.
5. Paco es una forma negativa de referirse a los funcionarios policiales de Carabineros que realizan patrullaje.

Bibliografía

- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Río de Janeiro: Editora FGV. 2001.
- BOOTH, J. y BAYER RICHARD, P. Civil Society, Political Capital, and Democratization in Central America. **The Journal of Politics**, 60(3), 780-800. 1998.
- CANDINA, A. Carabineros de Chile: Una mirada histórica a la identidad institucional. En L. Dammert y J. Bailey (eds.). **Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos**. Ciudad de México: Siglo XXI editores. 2005.
- DAMMERT, L. y MALONE, M. Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile. **Bulletin of Latin America Research**, 22(1), 79-101. 2003.
- ECKSTEIN, H. A Culturalist Theory of Political Change. **American Political Science Review**. 82(3). 789-804. 1988.
- FRÜHLING, H. **La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina**. CED, Santiago. 2001.
- INGLEHART, R. Cultura política y democracia estable. **Revista Española de Investigaciones sociológicas**, 42, 45-70. 1988.
- GARCÍA CANCLINI, N. **Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización**. Ciudad de México: Grijalbo. 1995.
- . **Imaginario urbanos**. Buenos Aires: Eudeba. 1997.
- GODOY SNODGRASS, A. **Popular injustice. Violence, community, and law in Latin America**. Stanford, Ca: Stanford University Press. 2006.
- HAGOPIAN, F. Government Performance, Political Representation, and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America. En F. Hagopian y S. Mainwaring (eds.), **The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks** (pp. 319-362). Cambridge: Cambridge University Press. 2005.
- KLESNER, J. L. Social Capital and Political Participation in Latin America: Evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru. **Latin American Research Review**, 42(2), 1-32. 2007.
- KOONINGS, K. y KRUIJT, D. **Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America**. Londres: Zed Books. 1999.
- MAINWARING, S. y SCULLY, T. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press. 1995.
- MULLER, E. y M. SELIGSON. Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships. **American Political Science Review**. 88 (3), 653-654. 1994.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- LAGOS CRUZ-COKE, M. Between Stability and Crisis in Latin America. **Journal of Democracy**, 12(1), 137-145. 2001.
- LECHNER, N. Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social. **Contribución al Foro Desarrollo y Cultura organizado para Science Po para la Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo, BID**. 1999.
- PUTNAM, R. **Making Democracy Work**. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993.
- PNUD Chile. **Bienestar Subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo**. Santiago. PNUD. 2012.

El dilema de Chile: confianza en la policía y desconfianza ciudadana

Lucía Dammert

Resumo

O dilema do Chile: confiança na polícia e desconfiança cidadã

Em um contexto de crise da confiança cidadã na América Latina, fundamentada em duas vertentes principais: uma crise da confiança interpessoal, que ameaça as possibilidades de consolidação de uma sociedade integrada; e uma crise da confiança institucional, que pode ameaçar as bases do Estado de Direito Democrático, o presente artigo aborda as especificidades do caso chileno, um país que convive com baixos níveis de confiança cidadã e altos níveis de confiança na polícia. Por meio de entrevistas e grupos focais, o estudo pretende analisar a visão da população chilena sobre o trabalho policial, buscando indicar os determinantes que sustentam a confiança da população na instituição policial.

Palavras-Chave: Confiança na polícia; Chile; Reforma Policial.

Abstract

The Chilean dilemma: trust in the police alongside citizen distrust

This article, within the context of a crisis in citizen confidence in Latin America, resting upon two main pillars—a crisis in interpersonal trust that jeopardizes possibilities for the consolidation of an integrated society; and a crisis in institutional trust that may threaten the foundations of the Democratic Rule of Law—addresses the specificities of the case of Chile, a country where low levels of citizen trust and high levels of trust in the police coexist. The study used interviews and focus groups to analyze the views of the Chilean population's opinion of policing, and seeks to show determinants that sustain the population's trust in the police.

Keywords: Trust in the police; Chile; Police Reform.

Data de recebimento: 29/11/2012

Data de aprovação: 10/01/2013