

# La relación entre confianza e inseguridad: el caso de Chile

*The relationship between confidence and insecurity: the Chile case*

*A relação entre a confiança e a insegurança: o caso do Chile*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/12/03 FECHA CONCEPTO EVALUACIÓN: 2014/02/02 FECHA DE APROBACIÓN: 2014/03/30

**Lucía Dammert**

Doctora en Ciencias Políticas.  
Profesora Asociada de la Facultad de Humanidades,  
Universidad de Santiago de Chile,  
Santiago, Chile.  
lucia.dammert@usach.cl

**Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:** Dammert, L. (2014). La relación entre confianza e inseguridad: el caso de Chile. *Revista Criminalidad*, 56 (1): 189-207.

## RESUMEN

La inseguridad se ha vinculado directamente con el aumento de los niveles de desconfianza ciudadana, en especial en las instituciones policiales. Por esta razón, el objetivo de este artículo es aportar a la discusión para entender la particular situación de Chile sobre estas variables, al presentarse altos niveles de inseguridad o temor ciudadano y, sin embargo, los mayores promedios de confianza en su principal institución policial: Carabineros. La metodología utilizada es desde el paradigma interpretativo, de tipo cualitativo, con entrevistas y grupos focales realizados en la ciudad de Santiago a fines del año 2008. Primero se evidencia la complejidad de dar una respuesta al fenómeno, y se encontró una

relación entre la confianza interpersonal y la valoración del trabajo policial, como una forma de entender la confianza institucional; estas variables actúan por separado, sin poder determinar la especificidad de cada una de ellas; no obstante, permiten comprender la contradicción de alta confianza en Carabineros y baja sensación de seguridad a partir de la sensación de indefensión, o baja confianza interpersonal y la sensación de desigualdad en la labor policial según el estrato social. Este último hallazgo da cuenta de la necesidad de profundizar en los criterios de evaluación policial y de enfocar los recursos en los estratos socioeconómicos más desfavorecidos.

## PALABRAS CLAVE

Criminología analítica, confianza, policía, inseguridad, justicia criminal (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## ABSTRACT

Insecurity has been directly linked to the increasing levels of citizens' mistrust particularly of police institutions. For this reason, the objective in this article is contributing to the discussion in order to understand the Chile's special situation with respect to these variables in the face of the high levels of insecurity and/or citizen fear observed; but, notwithstanding this, the greater average levels of confidence placed in their main police institution, the "Carabineros". The methodology used from the interpretative paradigm is of a qualitative type, with interviews and focal groups carried out in the city of Santiago at the end of 2008. In the first place, the complexity of giving an answer to the phenomenon is evidenced, and a relationship was found between in-

terpersonal confidence and the rating of the police work as a way of understanding institutional trust; these variables act separately without being it possible to determine their individual specificity. However, they let understand the contradiction lying in the high confidence placed on the Carabineros and the impression of poor security coming from a feeling of helplessness or low interpersonal confidence and the perception of certain inequality in police work depending on social strata. This last finding explains the need to delve deeper into police evaluation criteria, and concentrate resources on the most disadvantaged socio-economic backgrounds.

## KEY WORDS

Analytical criminology, confidence, trust, police, insecurity, criminal justice (Fuente: Tesouro de Política Criminal Latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

A insegurança vincula-se diretamente com o aumento dos níveis de desconfiança cidadã, em especial nas instituições policiais. Consequentemente, o objetivo deste artigo é contribuir à discussão para compreender a situação particular do Chile nestas variáveis, ao apresentar-se níveis elevados de insegurança ou o temor cidadão e, não obstante, as maiores médias de confiança na sua principal instituição policial: Carabineiros. A metodologia usada é desde o paradigma interpretativo, do tipo qualitativo, com entrevistas e grupos focais feitos na cidade de Santiago para o fim do ano 2008. Primeiro, apresenta-se a complexidade para dar uma resposta ao fenômeno. Encontrou-se uma relação en-

tre a confiança interpessoal e a avaliação do trabalho policial, como uma maneira de compreender a confiança institucional; estas variáveis agem separadamente, sem poder determinar a especificidade de cada uma; entretanto, permitem compreender a contradição da confiança elevada em oficiais carabineiros e uma impressão baixa da segurança a partir da sensação de indefensibilidade, ou baixa confiança interpessoal e a percepção de desigualdade no trabalho policial de acordo com o estrato social. Esta última descoberta leva em conta a necessidade de aprofundar nos critérios da avaliação policial e de focar os recursos nos estratos socioeconômicos menos favorecidos.

## PALAVRAS - CHAVE

Criminologia analítica, confiança, polícia, insegurança, justiça criminal (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## Introducción

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. Problemáticas sociales, como el temor al crimen, tienen raíces evidentes en temas políticos y no solo criminales. Temas que se vinculan directamente con el tipo de sociedad en la que los individuos esperan vivir, y cuáles son los procesos de erosión de las normas y valores que sustentan dicho modelo.

De esta manera, la confianza se convierte en un tipo de material que une diversos objetivos, valores y necesidades de la sociedad para lograr sus metas comunes. Sin embargo, en la actualidad 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, es compleja la realización de proyectos comunes, 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.

Las dificultades intrínsecas de la separación entre una y otra son evidentes. En una sociedad donde los ciudadanos no generan lazos de confianza entre ellos, difícilmente se podrá esperar que la confianza institucional sea sólida, en especial reconociendo que las instituciones no son más que agregados de personas que toman decisiones de acuerdo con inte-

reses que deberían ser los aceptados por la mayoría. Analizar el proceso de erosión o fortalecimiento de la confianza requiere de un sistema integral que revise este proceso sinérgico de sumatoria permanente, en la que interpersonal e institucionalmente se van consolidando miradas similares en la población. La complejidad de su análisis nos lleva a optar por un camino narrativo que separa ambos procesos, pero reconociendo en todo momento su entrecruzamiento y retroalimentación.

El presente artículo analiza las principales dimensiones y aristas de la sensación de inseguridad vs. la confianza en Carabineros en Chile, mirado desde la perspectiva interpersonal e institucional, para lo cual se realiza una contextualización de la percepción de inseguridad en Chile; posteriormente se hace una revisión de las dos grandes posturas que explican la confianza, desde una perspectiva cultural que postula que esta se encuentra arraigada a los procesos de socialización, por ende externos a las instituciones, y por otro lado, se da una explicación vinculada directamente a la satisfacción con la labor de una institución en términos personales, la confianza institucional.

El artículo se organiza en tres secciones: la primera refiere a la confianza interpersonal; la segunda, a la confianza institucional, especialmente analizada desde la confianza en las instituciones policiales, y por último, la tercera sección analiza la vinculación entre confianza y seguridad.

## Método

El paradigma metodológico utilizado es el interpretativo; se reconoce un marco teórico, que reclama por una estrategia que incluya la voz de los sujetos de forma individual y colectiva, y a su vez se utilizan datos cuantitativos que permiten contextualizar el análisis. El tipo de estudio es cualitativo, con diseño narrativo; la muestra fue de tipo no probabilística, orientada a la investigación. En cuanto a la técnica de recolección de datos, fue de 60 entrevistas semiestructuradas individuales, complementándolas con la realización de 28 *focus group*. Estas entrevistas fueron realizadas en el año 2008, en el contexto de un estudio sobre la ciudad de Santiago de Chile; también se utilizaron fuentes documentales secundarias, específicamente estadísticas de distintos organismos validados a nivel internacional.

## I. Confianza interpersonal

La confianza como objeto de estudio y debate ha tenido un renovado interés a partir de la década de los 60, en especial luego de la publicación de *The Civic Culture*, de Almond y Verba, y principalmente con el desarrollo de estudios sobre el capital social en la década de los 90 por parte de Putnam. Estos autores concluyeron 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, 1988: 48). Por su parte, Putnam (1993: 217) situó la confianza social como un componente esencial del capital social y un factor clave en alto dinamismo económico.

Aunque los primeros se refieren a la confianza interpersonal, y el segundo a la confianza social, ambos términos deben entenderse como sinónimos. Así entendido, se propone que la fuente de la confianza social se encuentra en las normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico, como las asociaciones de vecinos y clubes deportivos. Las redes de compromiso cívico son una forma esencial de capital social: cuanto más densas sean esas redes, tanto más probable es que sus ciudadanos sean capaces de cooperar para el beneficio mutuo (Putnam, 1993).

Las instituciones se convierten en un elemento central para el análisis del proceso. Múltiples teóricos afirman que las instituciones políticas refieren a las reglas del juego democrático que gobiernan la toma de decisiones colectivas, como mecanismos para lograr acuerdos. En cambio, para Putnam (1993: 9), las instituciones no son solo acuerdos, sino que también incorporan mecanismos para lograr propósitos a través de políticas públicas (programas, proyectos, servicios) dirigidas a satisfacer necesidades y demandas ciudadanas.

Además de la confianza social, la literatura especializada se ha encargado de diferenciar entre distintos tipos de confianza, según el objeto en el cual se deposita la confianza. Así, se distingue entre confianza particularizada, espesa, estratégica, moral, diluida, densa (Putnam, 1993). Para los fines de la presente investigación, resulta primordial destacar algunas de estas distinciones. Así, la confianza densa está basada en relaciones personales fuertes, frecuentes y establecidas en unas redes más amplias,

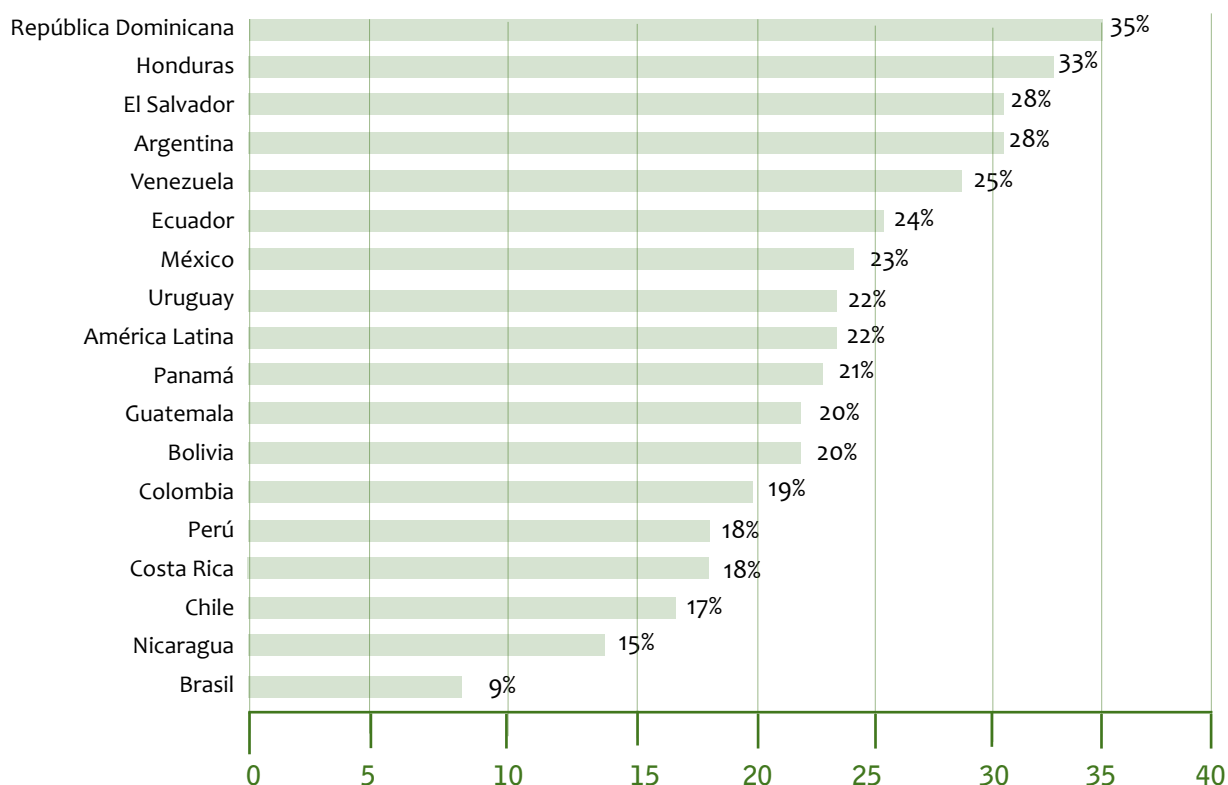
que involucran un conjunto concreto de individuos del entorno. Aquí se encuentran las personas que se conocen muy bien, familiares y amigos. Por supuesto, aquella considerada como particularizada se basa en experiencias pasadas con otros individuos, e. g., a través de la participación en asociaciones. En términos similares se pronuncia Putnam (1993: 217), al señalar que la confianza particularizada se diferencia de la anterior en que refiere a la creencia basada en el conocimiento íntimo de otra persona. Finalmente, la confianza diluida se refiere al otro en general. Es más útil que la densa, ya que extiende el radio de confianza más allá de lo que conocemos en forma personal; por ende, incluye las relaciones interpersonales en general.

Tratando de conocer con más detalle los lazos de confianza diluida que existen en Chile, diversos estudios de opinión, realizados en las últimas décadas, coinciden en un hallazgo consistente y estable, que indica niveles de confianza promedios del 17%, según el Latinobarómetro, en el período 1996-2010. Es decir, los entrevistados que contestaron a la pregunta “Hablando en general, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?”. Por su parte, la encuesta realizada por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) mostró un resultado similar durante el período 1988-2011. Posteriores análisis no se apartan significativamente de estos valores. La Encuesta de Cohesión Social en América Latina (Ecosocial), del año 2007, registró un 10% de personas que dicen que se puede confiar en la mayoría de los seres humanos.

La información del Latinobarómetro concreta la afirmación de que los niveles en Chile son más bajos que en el resto de la región, donde el promedio en el período 1996-2011 fue de 22%, comparado con el 17% nacional, solo superior a los que se ubican para Nicaragua y Brasil (gráfica 1).

Resultados poco alentadores, ya que demuestran los elementos de una sociedad que atraviesa un proceso de distancia importante entre sus ciudadanos. Todo lo anterior muestra las complejidades de la confianza interpersonal como indicador de análisis desde el punto de partida cuantitativo. Por esto, el análisis se complementa con la información revelada para el presente estudio con metodología cualitativa alrededor de dos temas centrales: relación con los vecinos y participación comunitaria. Todo lo anterior muestra

Gráfica 1. Confianza interpersonal en Latinoamérica, 1996-2011



Fuente: Latinobarómetro, 1996-2011.

que las relaciones de confianza interpersonal son más bien del tipo diluida, y aquellos lazos fuertes en vinculación y colaboración se establecen casi únicamente dentro de los núcleos familiares.

### I.1. Compleja y distante relación vecinal

En Chile se ha perdido la costumbre de conocer 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 enfrentamos 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 y, por ende, requirieron de mayor vinculación.

*...Nada. Le levanto la ceja cuando nos cruzamos en la puerta, o cuando nos encontramos en el portón de afuera, pero no tengo idea quiénes son; cuando nos cambiamos pa'ca nadie se nos acercó a decirnos "bienvenidos"; bueno, nosotros tampoco nos acercamos. Yo sé quién vive aquí y quiénes viven allá, pero no sé el nombre. Acá vive un matrimonio con dos hijos, y allá vive otro, pero más que eso no, jamás he cruzado palabra con ellos... Hombre, 30 años. NSE ACB1.*

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 el cambio sustancial es evidente. En realidad, la distancia y poca relación con las personas con las que se

comparte espacio y muchas veces son problemáticas resultan evidentes.

*...Ninguna. Con suerte, converso con un vecino que ni siquiera sé cómo se llama. Es que justo da para atrás de la casa, y ahí cuando entro el auto converso. Es que nosotros no somos de estar parados en la calle afuera y conversar con los vecinos, rara vez, a no ser que nos juntemos en la pasada y “hola, ¿cómo está? Qué bueno y eso”; y cuando se han hecho las reuniones de la “junta de vecinos”, que son los del pasaje no más, casi siempre me ha tocado trabajar, y no va a ir mi señora sola... Hombre, 34 años, C2-C3.*

Esta situación se vuelve a instalar en los estratos sociales 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.

*...Con su vecina de al lado de acá bien, con el vecino de al lado de allá no le hablo... Mujer, 40 años, D-E.*

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 es más que evidente.

## I.2. Participación comunitaria

Las relaciones de confianza interpersonal y la participación en organizaciones sociales son muy limitadas, dependiendo del grupo socioeconómico al que se pertenezca. Para explicar la baja participación en agrupaciones sociales, la mayoría de los relatos giran en torno a dos argumentos: falta de interés y tiempo.

Las personas pertenecientes al grupo socioeconómico más alto no desarrollan relaciones de confianza con sus vecinos, ni tienen más comunicación que el saludo formal. Coherente con esto, no participan en organizaciones comunitarias, situación que se extiende a otro tipo de organizaciones sociales. La falta de tiempo, el bajo interés, la falta de necesidad de orga-

nizarse con sus vecinos o la ausencia de una organización que los represente son factores que interpretan esta realidad. En general, las explicaciones hacen alusión al cambio cultural, que privilegia lo privado por sobre lo público y las rutinas de vida como obstáculos a la participación y relación con vecinos.

En el discurso de las personas que conforman el grupo socioeconómico medio se aprecia una realidad más diversa, particularmente en sus relaciones interpersonales. Existen personas que no desarrollan relaciones de confianza con vecinos y otras que sí lo hacen; los factores que parecen explicar esta dualidad son la edad y el tiempo de permanencia en el barrio. En general, las personas mayores de 45 años y quienes habitan por muchos años en el mismo lugar conocen más a sus vecinos y establecen lazos de confianza y colaboración entre ellos.

La participación en organizaciones sociales de personas pertenecientes a los grupos medios existe, pero no abunda. Personas de distintas edades declaran que participan en organizaciones sociales comunitarias y en grupos con interés social particular. Sin embargo, esta no es la realidad de la mayor parte de ellas. En general, no participan en este tipo de organizaciones, pero se advierte en sus discursos que la participación formó parte de sus trayectorias de vida, y que las malas experiencias les hicieron alejarse de estas actividades.

Por su parte, las personas de los estratos socioeconómicos bajos declaran conocer a sus vecinos, lo que no significa que desarrollen relaciones amistosas con todos ellos. Este mismo conocimiento hace que la calidad de sus relaciones esté marcada por el grado de confianza/desconfianza existente entre ellos. La participación en organizaciones sociales sigue siendo escasa y restringida a persona adultas. Los más jóvenes han dejado de participar en organizaciones escolares o que realizan actividades típicamente juveniles, por cuestiones propias de la edad o por situaciones puntuales desincentivadoras: “... las canchas están supermalas. Pa’ los puros volaos...”, sin que se hayan incorporado a otro tipo de organizaciones sociales, argumentando razones de tiempo o interés. Algunos adultos participan en grupos de iglesia y organizaciones comunitarias. Sin embargo, la mayoría de los adultos y mayores no participan en organizaciones sociales, y expresan con mayor frecuencia y nitidez que otros grupos socioeconómicos su desencanto con este tipo de organizaciones.

¿Es posible cambiar de manera significativa los niveles de confianza interpersonal en un corto espacio

de tiempo? Sin duda, aquellas sociedades que han pasado por períodos de violento cambio o crisis sostenida desarrollan ciudadanos con limitados niveles de confianza interpersonal e institucional. El retorno de la confianza es claramente un proceso a largo plazo, que requiere enfrentar la inercia de la desconfianza que se establece en los individuos como forma espontánea y rápida de responder. Lechner (1999) considera el capital social como un flujo que puede adoptar distintas formas a través del tiempo y, por tanto, presume que la confianza social en la cual se basa no está determinada per se, sino que puede tener variaciones. Por consiguiente, se afecta por los cambios que se pueden producir en el contexto, y así entendida, la confianza social determinada históricamente, o aquella cambiante en el tiempo, se convierten en partes claves de la forma como se ha de abordar, entender y tratar de impactar el problema.

Más allá de la mirada estructural, los motivos de estos bajos niveles de confianza interpersonal son múltiples, dinámicos y sin duda de compleja explicación. Como se mencionó, la forma como 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 en personas que no conoce 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, el riesgo y el miedo social. En poco más de una década, Chile ha aumentado en forma considerable sus relaciones comerciales, ha firmado tratados de libre comercio con numerosos países, el PIB ha crecido de forma sostenida en el tiempo. En lo social, se ha reducido en gran medida la pobreza, y 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 (Lechner, 1999). El proceso modernizador chileno configura un escenario en que los miedos a los otros, a la desprotección y a la incertidumbre hacen imposible mantener o desarrollar la confianza social. Como se mencionó antes, el proce-

so modernizador ha impactado profundamente en la forma como se establecen, consolidan y transforman las relaciones sociales en el país.

Otro elemento definidor de los niveles de confianza es el papel de la religión, que para diversos autores impacta de forma sustancial. Para Putnam (1993: 132), las manifestaciones de religiosidad católica se correlacionan negativamente con el compromiso cívico. Quienes asisten a misa y adoptan las posiciones valorativas de la Iglesia, muestran menor interés por las cuestiones cívicas, leen menos la prensa y rehúyen la discusión política. Pero estos análisis tienen una relación con el tipo de vida religiosa que practican los sujetos antes que su adscripción a cada religión. De hecho, por muchos años en América Latina la Iglesia católica desarrolló, en una parte de su práctica cotidiana, un impulso relevante hacia la asociatividad, el compromiso con los pobres y la organización de los más vulnerables.

La escolaridad es otro elemento clave al analizar los niveles de confianza interpersonal. Existe evidencia de diversos contextos sobre la relevancia de los años de escolaridad en dichos niveles. Según un estudio de Power (2002), la educación es la única variable de la Encuesta Mundial de Valores que tiene correlaciones positivas consistentes con la confianza, y que son estadísticamente significativas en todos los países considerados en su estudio (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Venezuela).

América Latina es un continente desigual, y Chile no es la excepción. Esta situación de múltiples desigualdades, donde el ingreso es solo una manifestación más evidente, incide en la baja confianza social de sus ciudadanos. Sin duda, es difícil que la confianza interpersonal florezca en sociedades en donde los frutos del crecimiento económico son distribuidos de una forma muy desigual (Córdova, 2007). Además, desigualdades que profundizan círculos de pobreza y producen fragmentación permanente en ciertos grupos de la población, que no desarrollan sentimientos de confianza u obligación moral hacia cualquiera ajeno a la familia nuclear. Sin duda, en condiciones de extrema pobreza es muy difícil construir confianzas fundadas en expectativas de reciprocidad, porque no existe margen de error, la posibilidad de equivocarse puede tener efectos tan graves para una familia que confiar se torna en una posibilidad muy compleja. De esta forma, sería racional confiar en los demás solo cuando existen normas eficientes de reciprocidad que se respetan rigurosamente (Inglehart, 1988: 49).

Todo lo anterior explicita el contexto en el que se desarrollan las relaciones interpersonales en la actualidad, con presencia de múltiples factores que tienden a fortalecer principalmente las formas de vinculación individualistas.

## II. Confianza institucional

La confianza de los ciudadanos en las 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, que sostienen hipótesis diferentes. 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 obtenidas a través de los años y su incorporación en los procesos de socialización. Es así como los propulsores de esta perspectiva teórica suponen que aquellos individuos que confían entre ellos tienen mayor probabilidad de cooperación y de participación en asociaciones formales o informales (Putnam, 1993). 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 teóricas culturales que ponen énfasis en las variables microsociales, proponen que algunas posturas hacen hincapié en aquellas características personales que influyen directamente en los niveles de confianza institucional (Inglehart, 1988). Esta propuesta de interpretación no está carente de críticos y escépticos, que llegan a considerar que “la confianza interpersonal parece ser producto de la democracia, antes que su causa” (Muller & Seligson 1994: 647), y que, por lo tanto, la colaboración entre las personas no es ajena a la idea que se 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 ende, se pone en duda hasta qué punto los niveles de confianza en las instituciones son en verdad producto de procesos sociales y culturales de larga data.

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 en especial con su capacidad de realizar aquellas tareas para las que están diseñadas. Al igual que con la teórica cultural, se han desarrollado perspectivas institucionalistas que ponen énfasis en las variables de micronivel que impactan sobre la confianza institucional. De esta manera, la confianza se vincularía especialmente con las experiencias personales y circunstancias individuales de cada sujeto frente a una determinada institución.

Múltiples son los estudios que han analizado los procesos de democratización en América Latina, tomando en cuenta esta variable (PNUD, 2002; Borja, 2003), con base en la necesaria legitimidad del sistema (Power, 2002), la confianza en las instituciones (Arriagada & Godoy, 1999) y el capital social presente en cada contexto. En un análisis general de la calidad de la democracia en la región, el PNUD (2002) afirma que las democracias son marcadamente electorales. Si bien esta situación muestra un cambio positivo y significativo, que deja atrás aventuras guerrilleras y dictaduras militares, es insuficiente para lograr la inclusión y participación de la población (Dammert, 2001, 2004). Estudios recientes explicitan el impacto negativo que tiene la criminalidad sobre la confianza en el gobierno (Chanley, Rudolph & Rahn, 2000; Vlassis, 2000). Es decir, la evidencia empírica muestra que la percepción de aumento de la inseguridad asociada a la delincuencia hace disminuir la confianza en las instituciones políticas en general, y especialmente en las de control social formal, como el sistema de justicia y la policía.

El temor, como expresión emocional vinculada a la inseguridad, no es necesariamente producto único de la victimización o de los medios de comunicación (hipótesis utilizadas con mayor frecuencia), sino 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 detenten la confianza ciudadana, 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 vs. 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 estarán 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 solo 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 apreciación 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 algún delito. 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 este proceso los medios de comunicación desempeñan un papel relevante (García, 1997), ya que cotidianamente presentan hechos cometidos por infractores reiterados o magnifican la información sobre bajas condenas o libertades provisionales. Los pocos análisis sobre el impacto de los medios en general sobre la percepción de temor presentan resultados diversos. Como se mencionó antes, no se puede afirmar la consistencia y solidez de esta relación, pero esto no invalida para reconocer la impor-

tancia de los medios de comunicación masiva en la generación y consolidación de percepciones.

## II.1. Desconfianza, temor y autoritarismo en América Latina

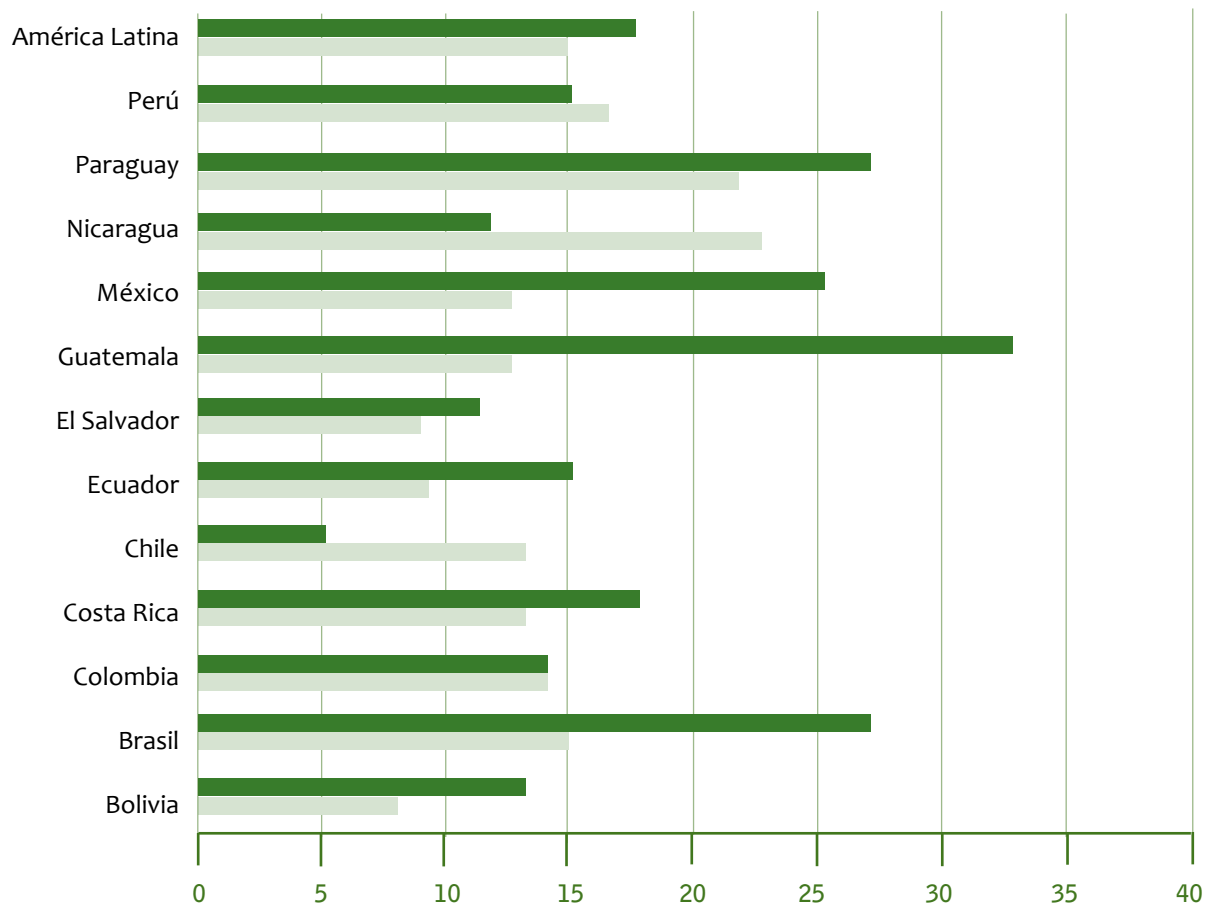
En el contexto latinoamericano, la confianza en las instituciones gubernamentales es muy baja. Diversas fuentes de análisis, como el Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas y la Encuesta Mundial de Valores, muestran bajos niveles de confianza en el gobierno, así como en sus principales instituciones. 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 a una distancia cada vez mayor entre la política y la ciudadanía.

Un fenómeno no esperado es que luego de un par de décadas de retorno a la democracia, la mayoría de países de la región enfrentan procesos de diverso nivel de criticidad, relacionado con la legitimidad de los aparatos estatales. El temor a la delincuencia, junto con la percepción de desconfianza de las instituciones políticas, desempeña un papel central en la posibilidad de retorno a los discursos y prácticas autoritarias (Dammert, 2004).

La búsqueda de orden y seguridad parece vincularse con menores garantías para los ciudadanos y más presencia militar o de “mano dura”. El alto porcentaje de personas que justifican un golpe de Estado en el caso de México contrasta, e. g., con los porcentajes relativamente menores de Brasil y Colombia, considerando que ambos países mantienen altas tasas de victimización. Al parecer, la gravedad del problema delictual no explica por sí misma las muestras de un discurso autoritario. Pero es posible pensar que la desconfianza institucional desempeña un papel importante en esta tendencia.

Desde el punto de vista del análisis institucionalista, la situación de la región es débil y marcada por importantes niveles de insatisfacción respecto a la justicia y las policías. La gráfica 2 muestra solo aquellos entrevistados que afirmaron estar “muy insatisfechos” con ambas instituciones; es decir, los niveles más altos de distanciamiento en cuanto a su accionar.

Gráfica 2. Entrevistados muy insatisfechos con la policía y la justicia



Fuente: Barómetro de las Américas, 2010.

¿Es posible tener confianza en instituciones cuyos niveles de corrupción son altos, evidentes, y su actuación se vincula a la impunidad? Si bien en cuanto a percepción existe una elevada corrupción por parte de las policías, la realidad no permite hacer desmentidos. De hecho, una reciente encuesta mostró que durante el último año los porcentajes de la población que pagaron coimas, tanto en los juzgados como a las policías, superan el 20% en México, Bolivia, Ecuador y Haití (Barómetro de las Américas, 2010). Esta situación ratifica que la percepción generalizada tiene raíces en hechos de victimización y, por tanto, en una arraigada cultura de ilegalidad instalada en la cotidianidad de las labores institucionales.

Todo lo anterior muestra la debilidad institucional que presentan la mayoría de países de la región. Reto-

mando las perspectivas teóricas desarrolladas al inicio del artículo, es evidente que, ya sea desde el análisis culturalista, donde la experiencia previa se vincula fuertemente con los niveles de confianza, o desde la perspectiva institucional, los niveles de confianza institucional se espera que sean bajos.

Las reformas efectuadas a las instituciones policiales y al sistema de persecución penal no han logrado cambiar esta percepción. En el ámbito policial, las reformas han sido puntuales, esporádicas y con fuertes retrocesos. En la mayoría de países las transformaciones necesarias no se han llevado a cabo aún. Una excepción es el caso centroamericano, donde la generación de nuevas instituciones fue parte de los acuerdos de paz alcanzados a inicios de los 90. Sin embargo, aun en estos contextos la percepción es negativa, y

no se han logrado resolver los problemas de corrupción, ineficiencia y uso excesivo de la fuerza (Rico & Chinchilla, 2002).

El sistema de justicia, por su parte, sufrió un proceso general de cambio, al pasar de procedimientos escritos y orales. Esta reforma buscó aumentar la eficiencia del sistema, bajar los niveles de discrecionalidad y transparentar el accionar de la justicia. Sin embargo, de los trece países donde el proceso se inició en la última década, solo en Chile se logró implementar a cabalidad. Por ende, es una reforma aún en proceso, lo que le quita legitimidad y aumenta la percepción de impunidad.

## II.2. Inseguridad, desconfianza y autoritarismo en Chile

Chile vivió bajo dictadura militar por 17 años (1973-1990), marcada por la represión política, la permanente violación de los derechos humanos y la persecución de todos aquellos considerados enemigos del sistema. La dictadura de Pinochet ha dejado innegables marcas en la sociedad chilena, que van desde la forma como se organiza el Estado, la Constitución, hasta el modelo económico. Adicionalmente, se debe destacar que contrario a lo que ocurrió en Argentina, el apoyo al sistema fue sostenido en el tiempo. Es así como en el plebiscito de 1989 y las elecciones presidenciales de 1990, aquellos que apoyaron al régimen superaron el 45%.

La transición ha terminado, concluyó el presidente Ricardo Lagos en el año 2007<sup>1</sup>, pero aún muchas de las heridas de la dictadura militar no han sido sanadas en forma adecuada. Si bien en términos políticos no se pone en duda la fortaleza del sistema democrático, y la posibilidad de una aventura militar es prácticamente nula, en el ámbito discursivo y simbólico quedan resabios del sistema anterior. Como se ha argumentado, la sensación de temor, asociada a la delincuencia, no es solo efecto del riesgo objetivo de ser víctima de un delito. De hecho, en él pueden incidir otros factores, entre ellos la confianza en las instituciones que deben proteger a los ciudadanos y sus bienes. Esta situación podría desempeñar un papel relevante en el Chile pos-

dictadura, debido a la evidente participación de las instituciones policiales en la violación de los derechos humanos y el mantenimiento del régimen. No obstante, Chile enfrenta un proceso interesante, que instala dichas instituciones entre las mejores evaluadas del país (Frühling, 2001).

En teoría, el temor está inducido por la confianza/desconfianza en la capacidad de las instituciones del control social formal de ejercer eficazmente su papel. Así, mientras mayor sea la confianza en las policías y el sistema de justicia, menor será la inseguridad o sensación de temor de las personas, y viceversa, cuando la relación de la población con estas instituciones esté marcada por la desconfianza, el temor de los ciudadanos será mayor. Pero la situación en Chile contradice esta hipótesis, como se verá posteriormente, y, por ende, desafía aquellos análisis basados en esta perspectiva. Los resultados, a primera vista, son contraintuitivos en el caso chileno, situación que advierte por el desarrollo de una perspectiva más detallada de análisis.

Retomando las perspectivas analíticas, se mostró que desde el aspecto 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 adopta el enfoque culturalista, la confianza en las instituciones debiera estar fuertemente respaldada por prácticas de confianza y cooperación entre la población. Encontrar elementos que comprueben una u otra hipótesis tendrá efectos prácticos en el diseño de políticas.

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 el 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 solo justifica el diseño de políticas públicas destinadas a mejorar la valoración que tiene la población de las instituciones policiales y

1 Declaraciones entregadas por el presidente Lagos cuando celebró la reforma de la Constitución aprobada por el parlamento como el acto final de la transición hacia la democracia, al eliminar los enclaves autoritarios heredados de la dictadura del general Augusto Pinochet (1973-1990).

el 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 delincuencia, pueden 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.

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. Además, 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

La ciudadanía, en múltiples encuestas de opinión, expresa la necesidad de asumir la seguridad entre las prioridades gubernamentales. Llevado el problema delictual a un ámbito personal y observado a través del discurso público de distintos grupos socioeconómicos y etarios, se constata de nuevo 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.

*...Me siento tranquila. A uno se le olvida, cuando anda en la calle, que lo pueden atacar; si no no se podría vivir, seríamos todos histéricos. Acá en la comuna yo no*

*tengo temor, porque encuentro que está bien vigilada, a pesar de que esta comuna está siendo tomada como moda por los asaltantes y se ha sabido de muchos robos, asaltos, de gente en la calle, pero yo creo que es una de las comunas que está bien controlada... Mujer, 70 años, ABC1.*

A su vez, los jóvenes entre 19 y 30 años, de todos los grupos socioeconómicos, se sienten más seguros en comparación con otros grupos etarios, aunque reconocen la presencia de peligros, especialmente los que pertenecen al grupo ABC1. 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.

*...Yo igual vivo en un sector no muy bueno, pero, por ejemplo, yo llegando cerca de mi casa, así, ponte tres cuadras cerca de mi casa, yo me siento seguro. No sé qué será eso, pero así lo veo... Hombre, 26 años, C2-C3.*

Los adultos de estos grupos, tanto hombres como mujeres, expresan su temor ante este fenómeno, con especial aprehensión por sus hijos. En los grupos D y E 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 los sujetos entrevistados, y se ha instalado en el centro mismo de la conversación cotidiana, de modo que 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 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 de forma negativa, 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 nos están mostrando 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 recogida en cada grupo socioeconómico; se destacan componentes como los señalados antes y se agregan otros que terminan por configurar las opiniones sobre el trabajo que realiza dicha institución: el grupo más alto tiene una valoración altamente 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 en forma permanente 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 sobre Carabineros presenta algunas particularidades. Muestran una gran confianza hacia la institución policial, y destacan la existencia de un nutrido patrullaje, que lleva tranquilidad a las familias. Sin embargo, esta positiva opinión de Carabineros es acompañada de algunos 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. 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, en aquellos de nivel medio se presenta 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 antes analizado son positivos (presencia, corrupción), 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 tienen con las personas según su condición socioeconómica. Las expresiones de las personas de 45 a 60 años, acerca del accionar de Carabineros, son medidas 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. Aun 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.*

Por último, 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, haya 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.

*...Mala. Si no se ven. Armaron una población cuica acá atrás, y a ellos le pusieron la comisaría, la sacaron de acá y se la pusieron a ellos, y los cuidan a ellos no más. Si acá no andan, tenía que llamarlos y llegan a las 2 horas después, si es que... Hombre, 19 años, D-E.*

Ahora bien, la percepción sobre el trabajo policial se sustenta en la confianza depositada en la institución y sus miembros. 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.

### Confianza en Carabineros

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 lo pueda sobornar, por un parte, como que es una institución seria; en verdad te protege si, por ejemplo, te roban en el centro, y si 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 atrapados 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 la responsabilidad de esta situación a Carabineros. En el discurso del grupo C2-C3 predomina ampliamente, pero no en forma unánime, la confianza hacia Carabineros, acompañada en algunos casos con una suerte de resignación, ya que no tienen en quién 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 compara-

ción con sectores más acomodados, en donde existiría mejor y más rápida respuesta a los llamados que realiza la población, la cual 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 de referencias de amigos o información recibida a través de los medios de comunicación. Aun 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.

*...Exactamente, gracias a Dios, todavía tengo confianza en el contingente policial. Yo te digo que debe ser de las policías menos corruptas del mundo, por lo que yo me he informado. Hay, pero son los menos, tú sabes que hay en todas partes, un grano podrido... Hombre, 49 años, C2-C3.*

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”<sup>2</sup> de Carabineros como algo cotidiano, en donde el microtraficante de drogas coimea a Carabineros 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...<sup>3</sup> 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*

2 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.

3 Paco es una forma negativa de referirse a los funcionarios policiales de Carabineros que realizan patrullaje.

*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 de que estos relatos no tienen una base empírica. Estas opiniones también introducen matices respecto a la opinión mayoritaria sobre la corrupción, al señalar 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 microtraficantes 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 Carabi-

neros y tan poco en los partidos políticos? Existen tres formas complementarias de explicar este fenómeno. Una es la sugerida por Inglehart (1988: 50), según la cual existen sentimientos difusos de valoración positiva de las instituciones, los cuales no están ligados a las autoridades actuales u otro tipo de coyunturas. Este tipo de sentimientos permiten establecer compromisos a 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 aun así se valora positivamente a una de las instituciones más importantes para prevenir este tipo de hechos. Los sectores medios, y en especial 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”. Entonces, ¿por qué, aun así, Carabineros tiene una buena evaluación entre los más pobres? Las entrevistas nos entregan una respuesta a este 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 protegerlos, 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 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.

### III. Autoritarismo, desconfianza e inseguridad en el discurso ciudadano

El autoritarismo es una modalidad del ejercicio de la autoridad en las relaciones sociales, por parte de alguno o algunos de sus miembros, en la cual se extreman la ausencia de consenso, la irracionalidad y la falta de fundamentos en las decisiones, de modo que originan

un orden social opresivo y carente de libertad para otra parte de los miembros del grupo social. La delincuencia, y en especial el temor a ella, genera en la población opiniones con rasgos claramente autoritarios. Esto puede ser observado a través de la presencia en el discurso público de medidas jurídico-penales, como la detención por sospecha y la pena de muerte, que en el imaginario social permanecen como soluciones en apariencia necesarias, efectivas y legítimas para prevenir y disminuir la delincuencia, pese a que no se ha probado empíricamente.

La detención por sospecha fue establecida en Chile durante la dictadura militar (1973-1989) y, por lo tanto, en circunstancias en que el Estado de Derecho era vulnerado permanentemente. Según lo dispuesto en el art. 260 del Código de Procedimiento Penal, los agentes de policía estaban facultados para detener hasta por 48 horas “al que se encontrare a deshora o en lugares o en circunstancias que presten motivo fundado para atribuirle malos designios, si la explicación que diere de su conducta no desvaneciere las sospechas”.

Refiriéndose a la “autorización para detener” que otorga el art. 260 a la policía, el relator especial de las Naciones Unidas, en 1996, señaló en su Informe sobre los Derechos Humanos en Chile: “Desde luego, ello se sale del marco fijado por la Constitución, la que es taxativa en señalar que la policía solo puede proceder a detener a una persona en virtud de orden de autoridad competente o en caso de flagrante delito”. En este mismo informe consignó que “según la información recibida, en ejercicio de esta facultad la policía comete a menudo abusos. Sobre todo en los barrios populares detiene con frecuencia a jóvenes, les somete a malos tratos y los deja en libertad dentro de las 24 horas siguientes, sin que en ningún momento sean presentados ante un juez”.

En virtud del art. 260, en 1990 se detuvo a 119.000 personas, cifra que disminuye a 15.000 en 1995, luego de instrucciones internas dadas en este sentido por Carabineros de Chile, en el marco del proceso de transición a la democracia y de las críticas existentes a este procedimiento por parte de organismos de derechos humanos. La detención por sospecha o autorización para detener fue eliminada del art. 260 en el año 1998, y en su reemplazo se otorga a las policías la facultad de controlar la identidad de las personas en aquellos casos fundados.

Por otro lado, la pena de muerte constituye una expresión autoritaria de reacción social, no tanto por el régimen político en que está inserta, ya que sabemos de su aplicación en Estados ampliamente reconocidos como democráticos, sino porque no tiene sustento empírico desde el punto de vista de sus efectos preventivos, y constituye más bien una demostración de poder y deseo de venganza. El 18 de diciembre del 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 62/149, que promueve una moratoria del uso de la pena de muerte, convencida de que “contribuye a la mejora y al desarrollo progresivo de los derechos humanos, que no hay pruebas concluyentes del valor de la pena de muerte como elemento disuasorio, y que todo error judicial o denegación de justicia en la ejecución de la pena de muerte es irreversible e irreparable”.

Luego de más de un siglo en que la pena de muerte estuvo vigente en Chile, fue abolida el 3 de abril del 2001, aunque no totalmente, pues sigue vigente en el código de justicia militar. En su reemplazo se estipuló en el código civil la pena de presidio perpetuo calificado, según la cual una persona puede ser condenada a un mínimo de 40 años. De esta forma, tanto la pena de muerte como la detención por sospecha son dos de las disposiciones legales, y se convierten en posibles proxys del discurso autoritario, ya que hacen razonable que su adhesión o rechazo ciudadano sea signo de la existencia de un discurso autoritario en la población.

En primer lugar, la percepción sobre la derogación de la detención por sospecha presenta diferencias en el segmento social más alto por el tramo etario. Los más jóvenes se muestran a favor de su derogación, dados los abusos y discriminaciones que se realizaban de parte de la policía hacia jóvenes de sectores vulnerables. En tanto, los adultos expresan que el tema es complicado, ya que si bien se cometían abusos, su correcta aplicación resultaba una herramienta útil para Carabineros, por lo cual les es difícil adoptar una postura, aunque tienden a estar a favor. En cambio, los adultos mayores son partidarios de su reposición, considerando que presenta más virtudes que falencias.

*...Bien, yo encuentro que para nosotros como ciudadanos normales es lo justo, porque es un tema prejuicioso totalmente; recién estamos hablando de que los pacos encasillaban mucho por la apariencia, y el distinto trato que tienen con una mujer que ande bien vestida que con un gueon que anda mal, así que no podría decir que está mal que la hayan*



*derogado. Me parece bien. Que quizás ahora va a ser más difícil detectar a un delincuente, yo creo que a lo mejor, pero es lo justo... Mujer, 22 años, C2-C3.*

A los adultos de este grupo les resulta complejo asumir una postura absoluta ante el tema, considerando los pros y los contras que ello involucra. En cambio, los adultos mayores pertenecientes a este grupo socioeconómico, al igual que los más altos, no tienen dudas; según ellos, la detención por sospecha no debió derogarse.

En segundo lugar, la utilización retórica de la pena de muerte como medida para enfrentar la inseguridad se presenta en diversos sectores de la población. El grupo social más alto se muestra contrario a la reposición de la pena de muerte, argumentando que no es solución y por respeto a la vida humana y/o convicciones religiosas. No obstante, se postula que ante crímenes de alta connotación social se debe buscar, dentro de la Ley, un castigo acorde con la gravedad del delito. Las personas de grupos medios, en general, se muestran más dispuestas a admitir la discusión de la aplicación de la pena de muerte. Los individuos que se declaran en contra argumentan que no es solución, que “quién es uno para quitar la vida a otro”, o que no existe igualdad ante la ley en el país, por lo cual existirían discriminaciones en su aplicabilidad. Por su parte, los partidarios de su aplicación creen que es necesaria como señal de autoridad, o que la crueldad de los delincuentes no admite otro castigo que la pena máxima: “el que a hierro mata, a hierro muere”. Por último, en el grupo socioeconómico más bajo se aprecia que los jóvenes se muestran en contra de la pena de muerte, y declaran que estar a favor de una medida así es pensar con la misma lógica que el criminal, y que además no existe compensación en caso de equivocación.

Por su parte, los adultos de 30 años en adelante presentan distintas posiciones ante la pena capital. Los que la rechazan argumentan una postura religiosa y el respeto a la vida humana, mientras que los partidarios de su aplicación plantean la necesidad de penas ejemplificadoras, que de alguna forma se transformen en una señal para los delincuentes que actúan con extrema violencia.

En otras palabras, al intentar determinar, a partir de los resultados de entrevistas grupales, cuál de las teorías sobre la construcción de confianza en las instituciones explica mejor el fenómeno en cuestión,

se puede recurrir a un análisis de las relaciones existentes entre la confianza interpersonal, el discurso sobre la valoración del trabajo policial y la confianza en la institución, las dos primeras como variables independientes y la última como variable dependiente. En los resultados de las entrevistas se pueden apreciar diferencias en el comportamiento de estas variables, según la edad y el grupo socioeconómico, que muestran tendencias claramente identificables. Pero no son estas tendencias las que permitirán responder a nuestro principal cuestionamiento. Lo que se requiere es encontrar en algún grupo socioeconómico una combinación de percepciones polarizadas, y, al mismo tiempo, que las variables independientes se comporten en sentidos opuestos. De esta forma se podrá establecer que la confianza/desconfianza en las instituciones se explica claramente por una de las variables independientes, y no por ambas a la vez, sin poder hacer distinciones entre ellas. Para este propósito, se debe producir alguna combinación de los siguientes resultados: i) que la valoración de los entrevistados sobre las instituciones sea extrema (muy buena o muy mala); ii) que el sentido de las relaciones de confianza interpersonal sea opuesto a las valoraciones sobre las instituciones, es decir, que cuando la valoración sea muy buena, las relaciones sean malas o inexistentes, o viceversa, y iii) que el nivel de confianza en la policía sea alto o bajo.

Donde se encuentra un comportamiento como el requerido es en el grupo de mayor poder adquisitivo. Las personas pertenecientes a este tienen una muy buena valoración del trabajo que realiza Carabineros. Al mismo tiempo, se aprecia que las relaciones interpersonales con sus vecinos están reducidas al mínimo, no desarrollan vínculos de confianza con ellos (no los conocen), ni participan en organizaciones sociales o comunitarias. Es decir, se trata de un grupo que mantiene exiguas relaciones sociales y no tiene condiciones o interés en desarrollarlas. Por lo tanto, la mayor confianza relativa que este grupo socioeconómico tiene en Carabineros se explica mejor desde la perspectiva de análisis institucionalista que de la teoría cultural. Esta conclusión es más evidente en el caso de los jóvenes del grupo social privilegiado, ya que su proceso de socialización se ha desarrollado desde un comienzo en un contexto como de bajas relaciones de confianza interpersonal y poca participación en organizaciones sociales.

Consecuentes con lo anterior, las políticas tendientes a mejorar la percepción que las personas

tienen de las instituciones de control disminuirá la sensación de temor en ellas. Pero, además, los resultados nos indican que estas políticas deben enfocarse a cambiar sobre todo la percepción de las personas de estratos socioeconómicos bajos. En relación con la existencia de sentimientos e ideas autoritarios, los resultados de las entrevistas muestran que el discurso autoritario, expresado a través de una valoración positiva de la detención por sospecha y aceptación de la pena de muerte, efectivamente está cada vez más presente, a medida que aumenta la inseguridad y desconfianza en las instituciones por parte de los grupos socioeconómicos analizados. Sin embargo, estos mismos resultados indican que la detención por sospecha y la pena de muerte, como mecanismos de control de la delincuencia, no están legitimados en el conjunto de la población; muy por el contrario, tienen un amplio rechazo por parte de los jóvenes y un trato ambiguo de parte de personas adultas, que aun así reconocen su arbitrariedad. Esto demuestra que la inseguridad y la desconfianza en las instituciones de control no conducen de manera automática a la legitimación ciudadana de medidas jurídico-penales autoritarias, presuntamente eficaces para controlar el delito, sino que también depende de los valores que predominan en cada etapa de vida o edad de las personas y/o de los contextos históricos en que distintas generaciones consolidan una interpretación del fenómeno delincencial y de los mecanismos para prevenirlo.

Como se mencionó antes, la opinión pública tiene múltiples raíces, entre las que se destaca el papel de los medios de comunicación masiva en la generación de información, el establecimiento de agendas y propuesta de temáticas de interés. De esta forma, opinión pública e inseguridad tienen una relación conflictiva y poco explorada. Por ende, el papel de los medios de comunicación se convierte en clave para reconocer las formas como se definen y consolidan percepciones públicas vinculadas con la inseguridad y la impunidad, especialmente en la consolidación de una ciudadanía desconfiada, solitaria e insegura.

Se constató que en el caso de Chile, como en cualquier país con sensación de inseguridad, se tiende a refugiarse en medidas autoritarias, a pesar de que el papel de control está puesto en una institución con alta valoración, esto debido a la diferencia de percepciones con respecto a la labor policial según el estrato socioeconómico y los bajos niveles de confianza interpersonales, lo que podría llevar a pensar que

cuando la confianza institucional está mediatizada por una sensación de desigualdad e indefensión personal, los niveles altos de confianza no logran contrarrestar el temor frente al fantasma de un desconocido que además daña de manera segmentada; por lo tanto, las medidas autoritarias tienden a relativizarse.

## Referencias

- Arriagada, I. & Godoy, L. (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y políticas en los años 90. *Serie Políticas Sociales*, 32. Santiago: CEPAL.
- Barómetro de las Américas. (2010). Consultado de <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca-americasbarometer.php>
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chanley, V., Rudolph, T. & Rahn, W. (2000). The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis. *Public Opinion Quarterly*, 64 (3): 239-256.
- Córdova, A. (2007). Confianza social, desigualdad económica y democracia en las Américas. En M. Seligson (ed.). *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: evidencias desde el Barómetro de las Américas 2006-2007* (pp. 153-184). Nashville, TN: LAPOP.
- Dammert, L. (2001). Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina. *EURE*, 27 (82): 5-20.
- Dammert, L. (2004). ¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago. *EURE*, 30 (91): 87-96.
- Eckstein, H. (1988). A Culturalist Theory of Political Change. *American Political Science Review*, 82 (3): 789-804.
- Frühling, H. (2000). *Seguridad ciudadana: las nuevas estrategias y el rol de las policías*. Mimeo.
- Frühling, H. (2001). Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile. En H. Frühling y A. Candina (eds.). *Policía, Sociedad*

- y Estado. *Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago: CED.
- Frühling, H., Tulchin, J. & Golding, H. (eds.) (2005). *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y Estado*. Bogotá: FCE.
- García, N. (1997). *Imaginario urbano*. Buenos Aires: Eudeba.
- Inglehart, R. (1988). Cultura política y democracia estable. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 42: 45-70.
- Lechner, N. (1999). Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. Contribución al Foro Desarrollo y Cultura, organizado para la Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Muller, E. & M. Seligson (1994). Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships. *American Political Science Review*, 88 (3): 653-654.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PNUD (2002). *Informe de Desarrollo Humano 2002. Nosotros los chilenos. Un desafío cultural*. Santiago: PNUD.
- Power, T. (2002). La confianza interpersonal brasileña en perspectiva comparada. *América Latina Hoy*, 32: 91-115.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rico, J. M. & Chinchilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Vlassis, D. (2000). Long Arm of the Law. *World Today*, 56 (2): 10-11.