

□ CIPER ACADÉMICO

CIPER ACADÉMICO / OPINIÓN

Construyendo y destruyendo la legitimidad policial

08.10.2020

Por Lucía Dammert

TEMAS: Carabineros, Chile, CIPER/Académico, Estallido social, NUMAAP, Policía, Violencia, Violencia policial



Súmame a la
Comunidad
+CIPER

¡Hazte Socio!

Durante mucho tiempo Carabineros ha afirmado tener altos niveles de confianza de la ciudadanía. Este importante artículo destaca que esa confianza domina entre quienes menos necesitan de Carabineros, pues tienen guardias o no han sido víctimas de delito. La autora argumenta, además, que parte de esa confianza está construida sobre la efectividad de sus comunicaciones y la influencia que tienen en los medios de comunicación, mucho más que sobre el control del delito o del narcotráfico. Entre los factores que dificultan recomponer su legitimidad destaca: es una organización hipercentralizada, lo que favorece el poder político de la oficialidad; y que el sistema político no ha intervenido adecuadamente en la que es “la única institución policial de América Latina que fue parte de la dictadura militar”.

En sociedades democráticas, la legitimidad es un concepto central y se la entiende como la creencia de que las autoridades, instituciones y convenciones sociales son apropiadas y justas (Tyler, 2006). En el caso de la policía, la experiencia internacional muestra que el trato justo es fundamental para aumentar su legitimidad y la confianza ciudadana en la institución. La legitimidad de la policía es especialmente relevante dado que representan el monopolio del uso de la fuerza y, por ende, su legitimidad se concibe como una justificación de su derecho a ejercer el poder y la obligación moral de obedecer (Bradford et al., 2017; Tankebe et al., 2015; Tyler y Jackson, 2013). Dicho de otra manera: si una policía es percibida como no legítima, entonces la ciudadanía

ESPECIAL

Especial Pandemia

[Leer Especial](#)

INFORMACIÓN ADICIONAL

Ruido. ¿Por qué los partidos no escuchan al Chile actual?

[Ver link](#)

INFORMACIÓN ADICIONAL

El juego de los 2/3

[Ver link](#)

INFORMACIÓN ADICIONAL

Mixta versus Constitucional

[Ver link](#)

dejará de cumplir la ley, utilizará sus propios medios para buscar seguridad y limitará su cooperación con la institución para el control y la prevención del delito. Por ello, las experiencias de crisis policial en Estados Unidos y Francia, han puesto énfasis en hacer que la legitimidad sea el valor principal del trabajo policial.

Entender que la legitimidad policial se construye en la relación con los ciudadanos y no sobre la base de la efectividad del accionar policial va literalmente en contra de lo que dice el sentido común en América Latina, donde las policías se ponen metas de detenidos, decomisos de drogas e incluso de denuncias, lo que trae de la mano un aumento permanente de personal y presupuesto, además de tecnología que permitiría realizar su labor. En Chile, esta lógica de la efectividad se ha impuesto mostrando metas como las citadas, pero también porque la confianza ciudadana ha estado del lado policial. Durante mucho tiempo, Carabineros ha tenido niveles de confianza muy por encima de los que tienen los políticos u otras instituciones. Y esta confianza sirvió como una barrera para limitar las transformaciones policiales y se usó incluso como un dato de legitimidad (Dammert 2016). Es decir, si el promedio de ciudadanos expresaba alta confianza en la institución entonces su calidad y reconocimiento eran indiscutibles.

Pero en Chile los promedios siempre son un problema. Hace más de una década, algunos estudios reconocen que en realidad quienes más valoran la labor policial, son los que menos la necesitan. Así por ejemplo en el Índice Paz Ciudadana (2012), la calificación de Carabineros en el país en el periodo 2010-2012 varió de 5,4 a 5; pero la misma calificación entre los que fueron víctimas de un delito y lo denunciaron varió de 5 a 4,6.

"Si una policía es percibida como ilegítima, entonces la ciudadanía dejará de cumplir la ley, utilizará sus propios medios para buscar seguridad y limitará su cooperación con la institución para el control y la prevención del delito."

COMPARTIR CITA  

Diversos estudios de corte más cualitativo muestran resultados similares que enfatizan en el trato diferencial que se presenta en la cotidianeidad del trabajo policial. Es decir, los que tienen seguridad privada, los que viven en barrios más acomodados, los que no son víctimas, perciben una institución con prácticas cotidianas de seguridad y protección. Pero las víctimas, los jóvenes, los estudiantes, los que viven en sectores populares y los de origen mapuche en el sur del país “sufren” el trabajo policial marcado por violencia y discriminación.

Para tener un cuadro más claro de cómo es la relación de los distintos grupos con Carabineros[1] y entender si hay componentes de legitimidad, estamos realizando actualmente una investigación financiada por ANID[2] que se basa en dos encuestas de opinión pública en la Región Metropolitana[3]. Este estudio es relevante desde dos perspectivas. En primer lugar, nos interesa explicar el efecto que tiene el trato justo y la efectividad del trabajo policial en la

percepción de legitimidad institucional. Además, identificar las diferencias de la percepción de legitimidad institucional por nivel socioeconómico, edad y sexo. Por otro lado, esperamos contribuir a un área de desarrollo muy limitado en Chile: el estudio de las prácticas policiales. Hasta ahora, la literatura nacional muestra que estas prácticas no se analizan ni se conocen en profundidad, sino que son las estrategias comunicacionales (Booner, 2019) las que sirven para contarnos cómo están cumpliendo con los productos: es decir, número de detenidos, decomisos, deportados, así como las tareas sociales que realizan vinculadas con protección y asistencia en situaciones de crisis.

A continuación, presento los resultados de la primera encuesta realizada entre enero y febrero de 2020. Debido al contexto de movilización y protesta social que acompañó el estudio, se incluyeron múltiples referencias al estallido social y su evidente impacto en la valoración policial. La segunda encuesta se llevará a cabo en noviembre de 2020, en el marco de la pandemia y el post plebiscito. En esta segunda parte, esperamos elaborar una perspectiva de análisis que consolide la necesidad de mayores y mejores esfuerzos en analizar a Carabineros y sus prácticas.

PRINCIPALES RESULTADOS

La percepción sobre el trabajo de Carabineros está claramente impactada por las crisis de corrupción y violencia que ha vivido la institución en los últimos años.

La encuesta nos permite identificar al menos cuatro hallazgos principales: primero, la percepción ciudadana del trabajo policial está dañada en términos de su legitimidad. Muchos son los ciudadanos que identifican su accionar con discriminación, malos tratos e incluso violencia. Sin embargo, la relación presenta también espacios de satisfacción y reconocimiento. Por ejemplo, entre quienes tuvieron contacto con Carabineros, el 26,8% la describe como buena y se reconocen formas positivas en el trato general con la institución.

Segundo, Carabineros es mejor evaluado en las tareas que no son centrales para su accionar. Así el control vehicular, la recepción de denuncias, obtienen mucho mejor evaluación que el control del narcotráfico o las armas de fuego.

Tercero, en el contexto actual de estallido social, los ciudadanos muestran apoyo a acciones como la destrucción de la vía pública (18,2%), el saqueo de farmacias (23,8%) y las barricadas (42,7%). También un 21,6% estuvo de acuerdo con la agresión ciudadana contra un Carabinero como respuesta a una agresión policial.

Es decir, se configura un escenario detallado en la literatura donde la falta de legitimidad policial impacta sobre el cumplimiento de las leyes y la aceptación del uso de la violencia. Legitimidad que se ha visto especialmente impactada en las labores que cumple la policía en el control de marchas y manifestaciones.

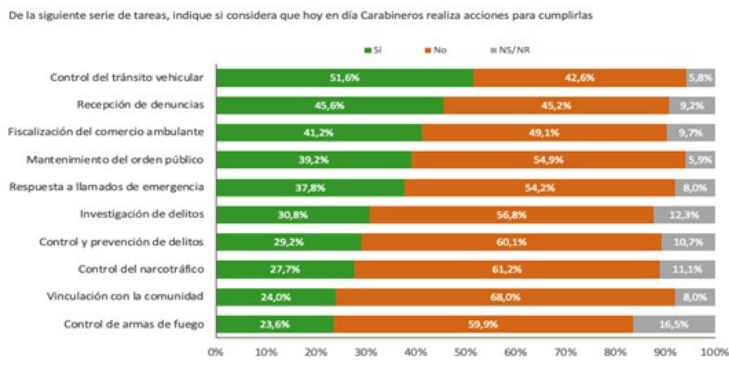
A continuación, se presentan algunos gráficos sobre dos temas específicos y centrales de la encuesta: percepción del trabajo y del trato policial.

□ ¿Cuál es la percepción del trabajo policial?

Las múltiples actividades que realiza Carabineros muestran que en general son mejor evaluados en aquellas áreas que no tienen directa relación con el control y la prevención del delito (ver gráfico 1). Menos de un tercio de la población cree

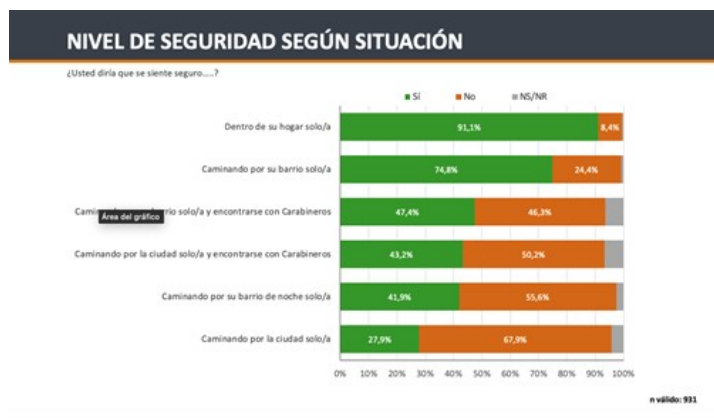
que la institución cumple labores para investigar delitos, controlar el narcotráfico y las armas o mejorar la relación con la comunidad. Es decir el dato de los altos niveles de confianza al menos debe ser puesto en duda.

Gráfico 1



Llama especialmente la atención que los niveles de inseguridad de la población crezcan sustantivamente cuando están caminando por su barrio y se encuentren con carabineros. Esta situación no se condice con el resultado a nivel ciudad. Ello podría indicar que en general se aprecia la importancia de contar con presencia policial pero cuando se lo asume más cercano los niveles de desconfianza aumentan (Gráfico 2).

Gráfico 2



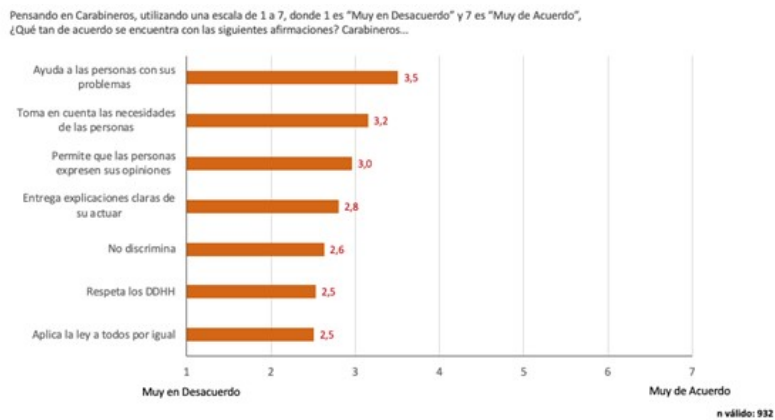
"Durante mucho tiempo, Carabineros ha tenido niveles de confianza muy por encima de los que tienen los políticos u otras instituciones. Y esta confianza sirvió como una barrera para limitar las transformaciones policiales."

COMPARTIR CITA  

□ ¿Cómo es la percepción del trato policial?

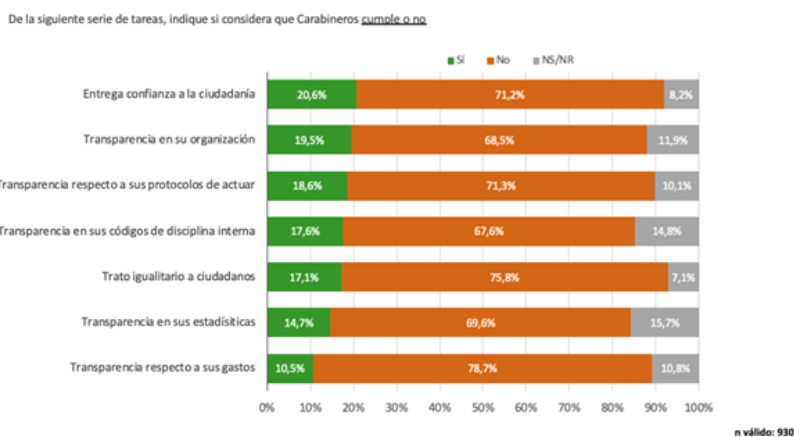
La legitimidad está vinculada con el trato institucional y en la Región Metropolitana este trato muestra rasgos preocupantes. El gráfico a continuación da cuenta que muy pocos creen que aplica la ley de forma justa, se respetan los derechos humanos o no se discrimina: todos elementos fundamentales para consolidar una policía democrática.

Gráfico 3



El Gráfico 4 muestra las valoraciones que los encuestados tienen de las tareas cumplidas por Carabineros. Como se puede observar, la falta de transparencia y trato igualitario es un rasgo claramente identificado por la ciudadanía.

Gráfico 4



¿QUÉ HACER?

La información relevada permite afirmar que, lejos de una situación de aprobación y confianza masiva, nos encontramos frente a una encrucijada donde la ciudadanía puede continuar su proceso de desconfianza y sospecha respecto al accionar policial. Si bien los estudios sobre legitimidad policial han puesto énfasis en la necesidad de cambios institucionales para fortalecer el trato y la vinculación que tiene la policía con la comunidad; en Chile algunos elementos distintivos de Carabineros aparecen como posibles limitantes para esta construcción. A continuación, analizaré tres factores que me parecen centrales.

En primer lugar, con el regreso a la democracia, la política decidió no intervenir a la única institución policial de América Latina que fue parte de la dictadura militar. Los motivos son diversos e incluyen desde arreglos en el marco del proceso de transición hasta barreras incluidas en la Constitución, pero el abandono evidente del control civil permitió, cuando no auspició, la autonomía institucional en temas administrativos, funcionales, de gestión, operativos, relaciones públicas, agendas internacionales, entre otros. En los primeros años de la democracia, el lobby de los generales en retiro fue permanente en los debates que buscaban su traslado al Ministerio del Interior (el traslado se planteó en 1989 pero recién se pudo implementar en 2011) así como en cualquier propuesta que pudiera limitar sus funciones o misiones. No hay que olvidar los cientos de arreglos a la Reforma Procesal Penal que fueron incluidos para no “limitar” el accionar policial (Duce, 2016). Esta autonomía policial inhibe el desarrollo de políticas efectivas para aumentar una legitimidad entendida como trato justo y no discriminador. Ello, pues limita las posibilidades de mayor control externo, monitoreo y evaluación sistemática. Adicionalmente coarta las posibilidades de castigos para hechos de violencia o discriminación, consolidando la percepción ciudadana de impunidad.

"Carabineros son mejor evaluados en aquellas áreas que no tienen directa relación con el control y la prevención del delito. Menos de un tercio de la población cree que la institución cumple labores para investigar delitos, controlar el narcotráfico."

COMPARTIR CITA  

En segundo lugar, el modelo de organización institucional no solo es jerárquico sino también hipercentralizado, limitando las posibilidades de innovación policial en los territorios pero también fortaleciendo el poder político de la oficialidad. Las policías más modernas reconocen la necesidad de avanzar con mecanismos de control y balances así como de descentralización en la toma de decisiones para mejorar sus resultados y establecer una constante relación con la comunidad. Esta es una definición clave porque los mejores mecanismos de vinculación por ejemplo con los pueblos originarios requieren de espacios de creatividad e innovación en la tarea policial cotidiana. Lo que se torna imposible con programas poco flexibles.

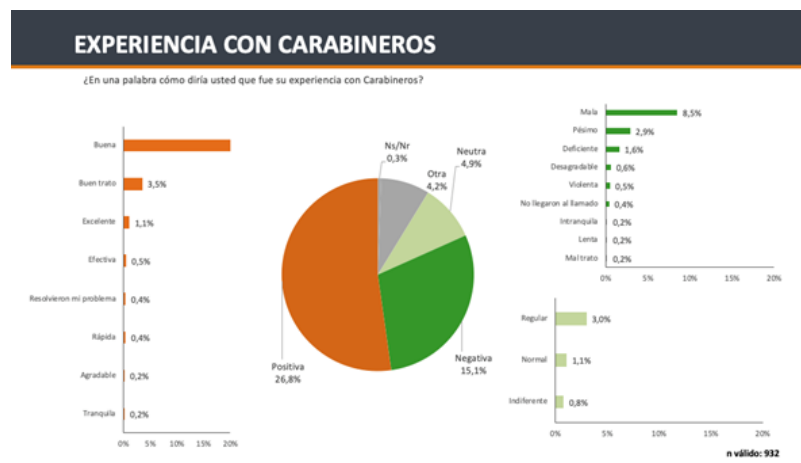
En tercer lugar, la estrategia comunicacional de Carabineros es especialmente poderosa y se manifiesta en una relación privilegiada con medios de comunicación que buscan primicias en temas de alta preocupación ciudadana como son los hechos criminales. Si bien a partir del Pacogate, la Operación Huracán, el asesinato de Camilo Catrillanca y los cientos de situaciones vinculadas con el estallido social, los logros comunicacionales han disminuido; es imposible no reconocer su incidencia en la forma como se encuentran muchas de las noticias policiales. El joven que se “cayó” del puente Pío Nono es sólo un último ejemplo. Efectivamente una policía que utiliza su relación especial con los medios de comunicación como un mecanismo de protección, no permite avanzar con cambios que permitan fortalecer la legitimidad

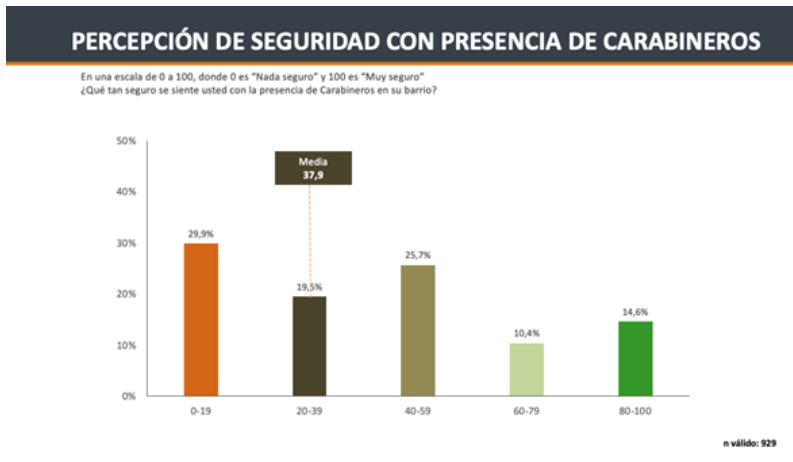
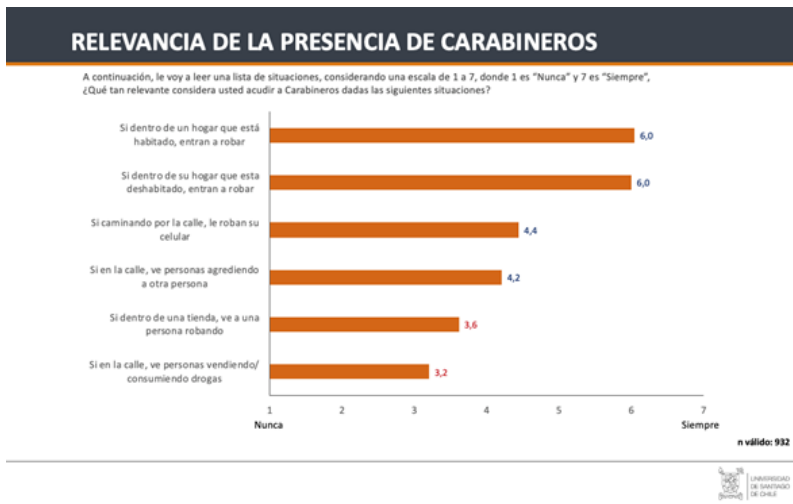
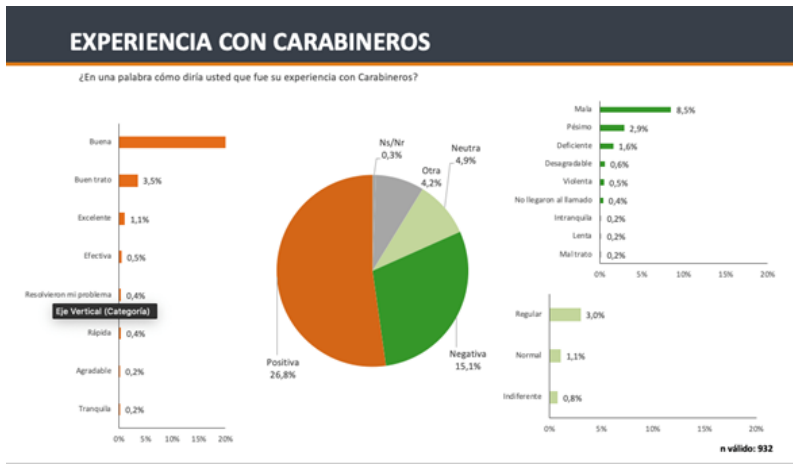
institucional. Los medios se concentran en las detenciones, los decomisos y la espectacularidad de algunas acciones policiales, dejando de lado los problemas en el trato justo y la no discriminación.

ANEXO GRÁFICOS

Esta encuesta fue realizada en la Región Metropolitana entre enero y marzo de 2020. Se aplicaron un total de 932 encuestas válidas y su nivel de confianza es de un 95%. La encuesta fue presencial y se aplicó en todas las comunas urbanas y rurales de la Región Metropolitana, tomando en cuenta tasa de delitos y carabineros por cada 100 mil habitantes. A continuación, se presenta un selección de gráficos en tres áreas temáticas de la encuesta:

Seguridad y efectividad

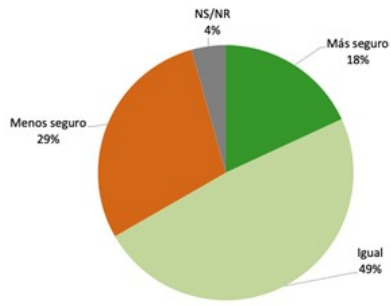




Presencia y experiencia con Carabineros

SENSACIÓN DE SEGURIDAD POR VIVIR CERCA DE UNA COMISARÍA

Vivir cerca de una comisaría, ¿Usted se siente/ sentiría más seguro, igual o menos seguro?
¿Por qué?

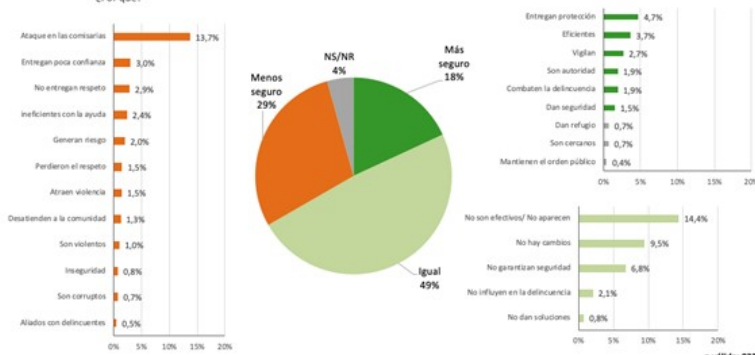


n válido: 931



RAZONES DE LA SENSACIÓN DE SEGURIDAD POR VIVIR CERCA DE UNA COMISARÍA

Vivir cerca de una comisaría, ¿Usted se siente/ sentiría más seguro, igual o menos seguro?
¿Por qué?

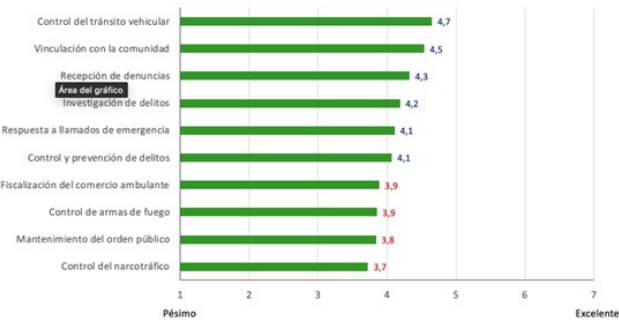


n válido: 932



DESEMPEÑO DE CARABINEROS

De la lista de tareas, utilizando una escala de 1 a 7, donde 1 es "Pésimo" y 7 es "Excelente",
¿Cómo evaluaría la ejecución de Carabineros respecto a estas tareas?



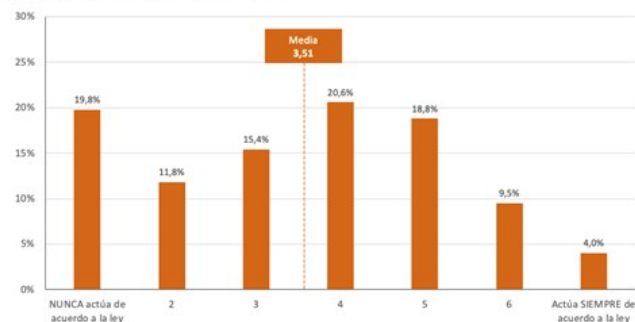
n válido: 478



Justicia, Equidad y Legalidad

EVALUACIÓN DEL APEGO A LA LEY EN ACTUAR DE CARABINEROS

Considerando una escala de 1 a 7, donde 1 es "Nunca actúa de acuerdo a la ley" y 7 es "Actúa siempre de acuerdo a la ley"
¿Usted dónde posiciona el actuar –en general- de Carabineros?

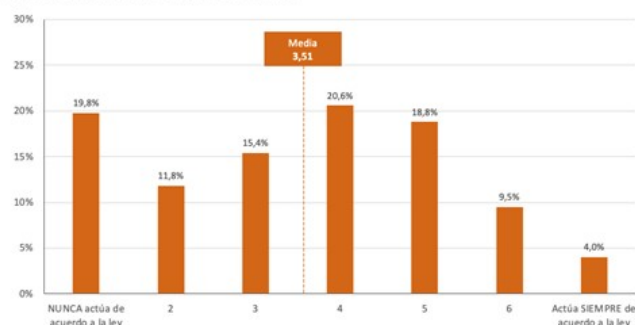


n válido: 930



EVALUACIÓN DEL APEGO A LA LEY EN ACTUAR DE CARABINEROS

Considerando una escala de 1 a 7, donde 1 es "Nunca actúa de acuerdo a la ley" y 7 es "Actúa siempre de acuerdo a la ley"
¿Usted dónde posiciona el actuar –en general- de Carabineros?

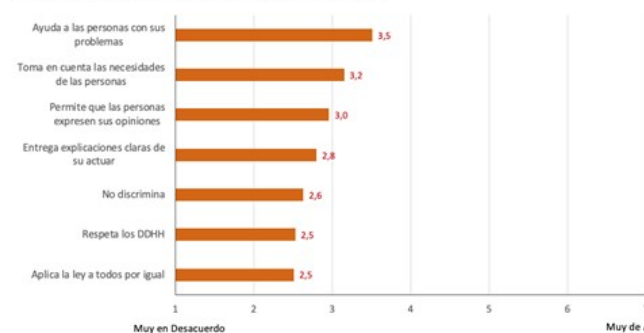


n válido: 930



EVALUACIÓN SOBRE EL ACTUAR DE CARABINEROS

Pensando en Carabineros, utilizando una escala de 1 a 7, donde 1 es "Muy en Desacuerdo" y 7 es "Muy de Acuerdo",
¿Qué tan de acuerdo se encuentra con las siguientes afirmaciones? Carabineros...



n válido: 932



NOTAS Y REFERENCIAS

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

Bradford, Ben, Jenna Milani, and Jonathan Jackson. 2017. "Identity, Legitimacy and 'Making Sense' of Police Use of Force." *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 40 (3): 614–27. DOI: 10.1108/PIJPSM-06-2016-0085.

Dammert, Lucía, 2016. Confianza en la policía en Chile: un arma de doble filo. *Civitas. Revista de Ciencias Sociales*, Pontificia Universidad Católica de Río Grande do Sur. 16 (4) 575–594. DOI 10.15448/1984-7289.2016.4.24334.

Duce, Mauricio, 2016. La Reforma a la reforma procesal penal: Análisis de la gestación y contenidos de un proyecto de Ley. Disponible aquí.

Paz Ciudadana (2012) Índice Paz Ciudadana. Paz Ciudadana. Santiago.

Tankebe, Justice, Reisig, Michael and Xia Wang. 2015. "A Multidimensional Model of Police Legitimacy: A Cross-Cultural Assessment". *Law and Human Behavior*. <http://dx.doi.org/10.1037/lhb0000153>

Tyler, Tom. 2006. *Why people obey the Law?* 2nd ed. Yale University Press. New Haven. CT.

Tyler, Tom R. and Jonathan Jackson. 2013. "Future challenges in the study of legitimacy and criminal justice" In Tankebe, Justice and Alison Liebling (eds) *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration*, Oxford University Press, Oxford, pp. 83-104.

[1] Los resultados que se presentan en esta columna son aún una perspectiva analítica agregada, el análisis desagregado está aún en proceso.

[2] Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ex Conicyt)

[3] Encuesta cara a cara con representatividad en la Región Metropolitana realizara a personas mayores de 18 años que viven en zonas rurales y urbanas de la RM. Se desarrolló una muestra estratificada según tipologías de comunas construida utilizando tasa de delitos y presencia de carabineros. Tiene un 3,2% de error muestral para un 95% de confianza. El terreno se realizó entre 21 de enero y el 10 de febrero y del 20 de febrero al 8 de marzo 2020. El número total de encuestados fue de 932.

Este artículo es parte del proyecto CIPER/Académico, una iniciativa de CIPER que busca ser un puente entre la academia y el debate público, cumpliendo con uno de los objetivos fundacionales que inspiran a nuestro medio.

CIPER/Académico es un espacio abierto a toda aquella investigación académica nacional e internacional que busca enriquecer la discusión sobre la realidad social y económica.

Hasta el momento, CIPER/Académico recibe aportes de cinco centros de estudios: el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR), el Instituto Milenio Fundamentos de los Datos (IMFD), el Centro de Investigación en Comunicación, Literatura y Observación Social (CICLOS) de la Universidad Diego Portales y el Observatorio del Gasto Fiscal. Estos aportes no condicionan la libertad editorial de CIPER.

