



4

Legitimidad y disposición a obedecer a la autoridad. Un problema actual

Hernández Araya, Roberto

Sociólogo, Doctor (c) en Estudios Americanos, especialidad Pensamiento y Cultura.
Departamento de Investigación, Desarrollo e Innovación,
Dirección de Planificación y Desarrollo, Carabineros de Chile.
Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.

Correspondencia Roberto Hernández Araya **e-mail: rhernandez.correo@gmail.com**

RESUMEN

Este trabajo busca precisar las corrientes principales asociadas a la discusión contemporánea en torno a los componentes de la legitimidad que poseen las figuras investidas de autoridad, para luego delimitar aquellos fundamentos de la legitimidad social atribuida específicamente a la función policial. Por una parte, el trabajo muestra que este tópico se encuentra modelado por un contexto global amplio, configurado por distintas tendencias socioculturales que favorecen la pública atribución de importancia a esta dimensión, al tiempo que vuelven progresivamente más complejo su ejercicio. Desde otro ángulo, el artículo propone una revisión de perspectivas que se interrogan acerca de los factores culturales, que hoy en día subyacen en la “disposición a obedecer” a las autoridades, profundizando en dimensiones como la confianza y la alineación moral, que resultarían determinantes en esta relación social. Finalmente, el documento plantea algunos desafíos que se desprenden de este diagnóstico y que pueden proyectarse al trabajo de Carabineros de Chile.

PALABRAS CLAVE

Legitimidad, autoridad, policía, confianza, empatía, respeto, obediencia.

Legitimacy and willingness to obey the authorities. A current problem

ABSTRACT

This paper seeks to clarify the main trends associated with the contemporary discussion around the components of legitimacy possessed by authoritative figures, then delimit those foundations of social legitimacy specifically attributed to the police function. On the one hand, the work shows that this topic is shaped by a broad global context, shaped by different socio-cultural tendencies that favor the public attribution of importance to this dimension while progressively making their exercise more complex. On the other hand, the article proposes a review of perspectives that question the cultural factors that currently underlie the “willingness to obey” of the authorities, deepening in dimensions such as trust and moral alignment, that would be decisive in this social relationship. Finally, the document poses some challenges that emerge from this diagnosis, and that can be projected to the work of Carabineros de Chile.

KEYWORDS

Legitimacy, authority, police, trust, empathy, respect, obedience.

INTRODUCCIÓN

Las interpretaciones proporcionadas desde la teoría social, tanto a nivel nacional como internacional, referidas a los fundamentos de la legitimidad social atribuida a la función policial, permiten identificar espacios de mejora en el desempeño de toda organización policial.

Pese a la usual mención en la discusión pública de lo que se resume como “desconfianza en las instituciones jurídico-políticas”, fenómeno que, por lo demás, es expresión local de un proceso cuyo avance ha sido ampliamente tratado por las ciencias sociales desde hace décadas, tanto en América Latina como en el mundo (García - Canclini, 1995; Giddens, 1991), menos atendida habitualmente se encuentra la cuestión del fundamento cultural de esa (des)confianza. Si se piensa detenidamente, se cuenta con amplia información descriptiva desde un punto de vista estadístico, (sin duda, podemos formular afirmaciones como “aumentó la confianza desde la última medición”), sin embargo, poco sabemos de los argumentos y experiencias que subyacen tras estos datos, y que permitirían profundizar en los componentes psicosociales de tales percepciones.

La investigación contemporánea sobre la legitimidad policial

(Hough & Maffei, 2013) explica que esta dimensión de análisis, indudablemente, se encuentra relacionada con una “confianza de la población”, pero que ella debe comprenderse “sustantivamente”, es decir, como la experiencia habitual y personal, o al menos cercana, de los beneficiarios del servicio policial de una cierta afinidad moral que mantendrían en relación con los funcionarios de las instituciones que ofrecen ese servicio.

La legitimidad es un concepto escurridizo. Se trata de un término normativamente cargado, a menudo usado por filósofos y políticos para describir si el Estado o sus instituciones, cumplen satisfactoriamente con “estándares deseables” para el ejercicio de sus funciones. Por otro lado, con un alcance más sociológico, el término es también usado en un sentido de menor carga de valor para describir si aquellos quienes son sujetos de la autoridad actualmente se encuentran de acuerdo con su derecho a ejercerla.

En esta línea, según la perspectiva clásica de Weber (1922), recogida, en lo medular, en los capítulos III y IX de su fundamental *Economía y Sociedad*, cuando existe una disposición a obedecer, esto es, cuando los subordinados consideran que quienes ejercen el poder poseen “legitimidad” para hacerlo, el simple ejercicio

del poder pasa a denominarse “autoridad”. Para este autor, durante la modernidad se consolidaría un tipo de autoridad legitimada sobre fundamentos racionales, “autoridad legal – racional”, que en lugar de sustentarse en las tradiciones y en el carisma como en épocas precedentes, se encontraría hoy basada en la creencia de la legalidad de las ordenaciones y en los derechos de mando de aquellos llamados a ejercer la autoridad, obedeciendo así a las leyes (Weber, 1922).

Ahora bien, ¿Qué ocurre cuando, producto de cambios culturales originados en décadas recientes, la población de sociedades como la nuestra parece poner más exigencias para aceptar el ejercicio de la autoridad?. La respuesta tentativa a la que se va arribando mediante distintos estudios sugiere que aspectos como la confianza, el respeto y otras dimensiones afectivas y morales, además de factores de eficacia organizacional, todos componentes no contemplados inicialmente en la definición tradicional de legitimidad, serían en realidad, aquellos que hoy en día otorgarían un mayor apoyo social al ejercicio de la autoridad.

El análisis planteado por las ciencias sociales en torno a la importancia de los valores culturales en los procesos de cambio social que experimentan las sociedades contemporáneas,

cuenta con un claro correlato en el escenario chileno actual. De acuerdo con investigaciones desarrolladas a nivel nacional e internacional (Encuesta Mundial de Valores, 2017; Encuesta Nacional Bicentenario, 2019; Inglehart, 1997; Lasch, 1979; Litinobarómetro, 2020; Lipovetsky, 1994) relativo a las transformaciones culturales y el fenómeno del posmaterialismo, la “calidad de vida” como objetivo social preponderante, se encontraría en curso un proceso global de transformación paulatina en las pautas valorativas de las generaciones formadas en contextos de consumo masificado y extensión de derechos y garantías jurídicas.

El objetivo del presente trabajo es abordar el significado de la confianza en la policía y la relación de esta con la legitimidad de la función policial, identificando las principales tendencias y tensiones culturales asociadas a esta legitimidad, el papel de la confianza en las instituciones, el rol de la sociedad en la conformidad normativa, el contexto nacional y otras aproximaciones que facilitan la comprensión del fenómeno de la legitimidad.

RESULTADOS

1. Tendencias culturales y tensiones asociadas con la legitimidad

La revisión de la literatura asociada con las ciencias sociales y políticas, puede conducir a la identificación de algunas tendencias de alcance global en curso, todas ellas relacionadas con profundos cambios en las orientaciones culturales y valorativas de las personas. Estas tendencias del “proceso de modernización”, entendido como una forma particular de cambio social que ocurre en las sociedades que han modificado drásticamente sus características productivas y sociales, también, permiten comprender la emergencia de nuevas conceptualizaciones en torno a la seguridad como un derecho fortalecido, así como la complejidad creciente que ha adquirido en la modernidad avanzada, la noción de inseguridad.

Una interpretación que podríamos denominar tradicional, fue aquella en la que dominaba la lógica del orden público, en la que los bienes estatales preferentemente garantizados eran los relativos a la seguridad del Estado y la mantención de una paz en el interior, que permitiese desarrollar las actividades nacionales con normalidad (Oviedo, 2001). Por de pronto, es la función histórica de las policías, sin embargo, tanto en

el escenario internacional como dentro de Chile, la década de los ochenta y sobre todo, la de los noventa, marcaron la irrupción del fenómeno de la delincuencia, ahora comprendida con una doble dimensión; por una parte, en su condición de hecho social y político, cuyo control exige la implementación de políticas públicas integrales y proactivas; mientras que por otra, como expresión de cambios sociales que plantean el desafío de la construcción de confianza en una sociedad de riesgo caracterizada por la personalización de las demandas, el incremento en las expectativas sobre la gestión de la calidad en los servicios, el problema de la cohesión social como un desafío para el Estado y la expansión de nuevas identidades colectivas.

Personalización de las demandas

Tanto el avance de la economía de mercado, como la consolidación de los procesos de democratización, se constituyen como antecedentes fundamentales para la proyección de nuevas exigencias en torno a la seguridad, tanto material como física, y para la demanda de condiciones de vida general que garanticen un determinado nivel de bienestar al interior de esas sociedades (Martínez & Rincón, 2017). Como expresión de este fenómeno de incidencia global, resulta la conformación de una institucionalidad y de disposiciones

inéditas en la historia de los países, usualmente denominados “en vías de desarrollo”.

En nuestro país, la creación y protagonismo de entidades fiscalizadoras como el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), además de las nuevas prescripciones legales que rigen este ámbito, o bien, la creciente preocupación por las materias medioambientales y su regulación (Valenzuela, 2018), muestran la vigencia, también a nivel local, de estas representaciones sociales orientadas hacia el pleno reconocimiento de los derechos, calidad de servicios, libertad de expresión, medioambiente libre de contaminación, la autorrealización, movilidad social, educación de calidad, igualdad de género y optimización de las competencias, junto con la rentabilidad personal (capital humano).

Expectativas sobre la gestión de la calidad total en los servicios

El efecto de estos cambios culturales sobre el comportamiento y preferencias de los ciudadanos, inciden en forma directa en el ámbito de las instituciones públicas, plasmándose en la mayor ambición y alcance que persiguen las innovaciones que son implementadas por el Estado. Como consecuencia, la lógica de gestión organizacional, que otrora se encontraba situada en

la esfera privada y restringida a las estrategias de desarrollo de unidades productivas, se apodera de la agenda pública y se transforma en un requisito mínimo e indispensable, evaluado atentamente por la población. Se trata de la “calidad total”, entendida como el logro de un proceso de mejora continua de la calidad a través de un mejor conocimiento y control de todo el sistema de prestaciones (Griful, 2005).

El problema de la cohesión social como un desafío para el Estado

Las iniciativas desplegadas por las instituciones del Estado se encuentran proyectadas sobre una población que evidencia signos de fragmentación y desgaste de los lazos que la han mantenido unida. En este contexto, es menester reflexionar sobre el rol y la eficacia de la política pública como elaboradora de consensos en torno a las normas básicas y acuerdos sectoriales al interior de la sociedad. El actual escenario sociocultural, sumado al alcance más restringido de la acción estatal, ha sido enfrentado mediante estrategias fundadas en los principios de la descentralización, la desconcentración, los controles y balances, junto con aquellas medidas que permitan la extensión de la toma de decisiones a múltiples centros y niveles, ofreciéndose espacios de participación a los ciudadanos organizados y

apoyados por redes sociales (Márquez, 2010).

Expansión de nuevas identidades colectivas

Este escenario propio de la modernidad tardía y las grandes transformaciones culturales que trae consigo, ocasionan que muchas personas dejen de identificarse en términos de los contextos tradicionales como “clase” o, incluso, “nación”, que ya no ofrecen el sentido de pertenencia y la reducción de la complejidad que otrora entregaban. Estos individuos pasan a redefinir y reconstruir su sentido de pertenencia, ahora orientado hacia colectividades que exalten sus expectativas, proyectos y estilos de vida. Así, surgen contextos colectivos que se relacionan tanto con nuevas “tribus urbanas”, como con movimientos sociales en pugna por el reconocimiento de la diferencia de sus impulsores respecto del resto de la sociedad, como ocurre con las identidades étnicas (movimientos indígenas), de género (movimientos feministas) y, por cierto, de sexualidad (movimientos de minorías sexuales).

Ante estas tendencias y tensiones culturales, ya no es suficiente la dimensión reactiva que se concretizaba a través de la resolución aislada de casos, surgiendo como bien público central a garantizar, la seguridad

ciudadana. El concepto de seguridad ciudadana se remite a la tradición de la idea de ciudadanía, esto es, a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos, y no como masa relativamente pasiva, que únicamente demanda seguridad de una instancia superior (Arriagada & Morales, 2006). En esta nueva lógica, las policías pasan de ser concebidas como fuerza pública, a erigirse en servicio público, orientado por los principios bajo los cuales los estados deben ejercer la seguridad interior (seguridad pública), pero cuya acción se encuentra enmarcada en una concepción ampliada de la seguridad, cuya diferencia deriva de los agentes involucrados: las personas que son titulares de deberes y derechos ciudadanos.

2. El papel de la confianza en las instituciones

Junto con las tendencias mencionadas, en los tiempos actuales asistiríamos a un fenómeno de expansión gradual y alcance global, asociado con la instalación de percepciones sociales en torno a un futuro de inseguridad permanente o sociedad del riesgo, que en gran medida estriban en la respuesta desconcertada de individuos que habrían presenciado, en corto tiempo, profundas transformaciones en la estructura económica (apertura comercial, mayor participación privada y flexibilización laboral)

y de los referentes a la identidad tradicional (familia, clase y nación). En este sentido, no sólo resultaría razonable considerar que la evaluación de la seguridad que hoy en día expresa la población, en realidad, estaría cruzada por dimensiones físicas y subjetivas que superan las funciones delimitadas, tradicional y específicamente como las policiales, obligando a revisar la condición actual de los mecanismos estabilizadores que las propias sociedades han generado para hacer frente a la amenaza de dispersión e ilegibilidad de las instituciones sociales y mediaciones culturales (Giddens, 1991).

Presente en todas las prácticas de ritualización (actos mediante los que una comunidad actualiza de manera material y simbólica los fundamentos de su cohesión), la confianza puede ser interpretada como una medida de la sociedad entendida como proyecto compartido. El problema es que los procesos recién descritos favorecen una delicada separación gradual en las pautas valorativas que tradicionalmente han mantenido unidos a los individuos en la sociedad. En términos de la sociología clásica de Durkheim, en la modernidad la conciencia individual se ve obligada a desmarcarse y a exigir un ámbito propio de actuación respecto de la conciencia colectiva que, hasta entonces, permitían delimitar a las sociedades tradicionales como

conjuntos determinados por sus similitudes. Lo anterior vuelve a la dimensión interpersonal de la confianza, un aspecto particular y usualmente afectado por los procesos de modernización, surgiendo aprensiones respecto de otros cuyas razones y motivaciones no entendemos bien y no tienen por qué entrometerse en nuestros propios proyectos (Giddens, 1991).

Además, como enfatiza la corporación de estudios Latinobarómetro (2018), la confianza interpersonal es también una medida de cuánto han sido capaces los países de solucionar sus principales clivajes (del inglés *cleavage*: escisión o fisura), esos problemas que acusan divisiones en las sociedades y que impiden su integración. Contamos aquí con un marco interpretativo para abordar el hecho que, debido a las particularidades políticas y económicas con las que carga a lo largo de su historia y de episodios más recientes que han llegado a poner en jaque la gobernabilidad y paz social de varios de sus países, América Latina sería la región del mundo más desconfiada de la tierra y, por segundo año consecutivo, aquella que registra un mínimo histórico de confianza interpersonal (Figura 1).

CONFIANZA INTERPERSONAL TOTAL AMÉRICA LATINA 1996 - 2018 – TOTALES POR PAÍS 2018



P. Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?
Aqui: 'Se puede confiar en la mayoría de las personas'.

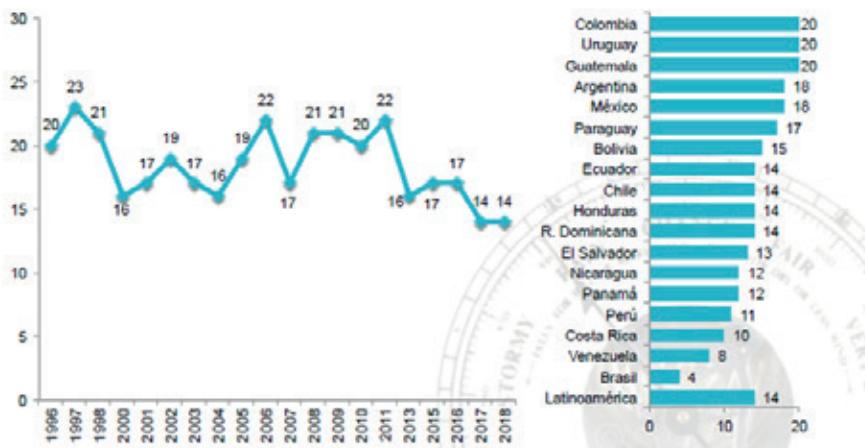


Figura 1. Confianza interpersonal en América Latina (Latinobarómetro, 2018).

En un contexto de debilitamiento de la confianza interpersonal, se hace necesaria una cierta solidez de la institucionalidad jurídico-política como refugio de la sobrevivencia de la vida social. Esto explicaría que los resultados de la confianza en las instituciones, pese a su sostenida caída desde hace alrededor de 20 años (considerando el conjunto de ellas), tienda a mostrar cifras más positivas que las de confianza interpersonal, que no resulta ser lo mismo. La confianza puede comprenderse como un mecanismo que provee cierta seguridad para actuar en el mundo, indicándonos que, al menos temporalmente, las condiciones actuales mantendrán alguna estabilidad y coherencia, de manera que podemos tomar decisiones y planificar un futuro que, aunque permanece incierto, se vuelve más fiable (Luhmann,

1979). Implica la apuesta de que podemos anticipar las acciones de otros, en una expectativa que, como tal, incorpora la posibilidad de ser defraudada. Pero la aceptación del riesgo y presunción de correspondencia a estas expectativas no opera de forma idéntica en contextos interpersonales y en las relaciones entre los ciudadanos y las organizaciones. En este último caso, y en particular respecto de las instituciones permanentes del estado, se genera una obligación de reciprocidad, derivada del papel de conductores legítimos y competentes de la confianza pública, llamados a garantizar determinadas prestaciones frente a las problemáticas que afectan a los ciudadanos. Precisamente desde esta perspectiva Hardin (2010) rescata

que para obtener la certeza que precisamos en relación con el desempeño futuro de esas instituciones, no necesitamos conocer en detalle ni su diseño ni su sistema de incentivos, sino identificar en ellas una estructura general que induce a sus miembros a actuar con corrección. Esto se vuelve esencial en la evaluación pública de la confianza, la opinión que se forma la población mediante su experiencia cotidiana de contacto con los funcionarios de una institución. Aunque ciertamente existe una incidencia asociada a la difusión mediática sostenida de determinados contenidos, y a prácticas comunicacionales como la propaganda en las percepciones de las personas. No debe perderse de vista que la relación social que implica un determinado nivel de confianza en una institución ocurre, asimismo, entre individuos mutuamente involucrados mediante el ejercicio ordinario de la díada estatus/rol - lo que acontece especialmente a propósito de las prestaciones de los servicios públicos - donde al menos uno de ellos tiene la calidad de beneficiario y el otro se encuentra adscrito a una institución prestadora.

En su estudio sobre la propaganda, es decir, de aquellas formas de comunicación diseñadas para influenciar la opinión de los individuos, procurando cambiar su percepción acerca de ciertos sucesos que atraen la atención

social o promover la aceptación de determinados valores y objetivos sociales definidos, a menudo, en la esfera política y comercial, Lee & Lee (1979) vinculan el despliegue de esta práctica comunicacional con el uso de distintos recursos expresivos, entre los cuales la generalización resulta particularmente atingente al problema de la construcción de confianzas.

La generalización consiste en que una idea, valor o producto que es asociado con un concepto o creencia extremadamente popular pero muy general y ambiguo como podría ocurrir con la indudable deseabilidad social que genera la palabra estabilidad. La generalización se encuentra especialmente dirigida hacia asuntos que conciernen y preocupan a los individuos. Estos serán más vulnerables a prácticas ilusorias en cuanto sean más incapaces de considerar todos los aspectos del problema que los afecta, como ocurre por ejemplo con la complejidad de la delincuencia, cuyo fenómeno social incluye una variedad de políticas públicas que involucran a diferentes niveles de la administración del Estado. La generalización, de este modo, no recurre a la racionalidad, ya que la información que la constituye está distorsionada, es decir, es una información que no proporciona una interpretación exacta del escenario. A raíz de lo anterior, este recurso es más efectivo cuando

se relaciona con problemas de interés inmediato, o su mensaje coincide con algunos de los valores, sentimientos o creencias de las personas (Lee & Lee, 1979).

Pero en el caso de los órganos del Estado, presentan un significado más profundo, dado que cada miembro de una institución carga, a veces en forma inconsciente e involuntaria, con la responsabilidad de representar el modo en que la sociedad ha resuelto organizarse para entregar esa prestación en cuya administración le ha sido encomendado participar. Por ejemplo, en la situación del carabinero, su función de resguardo de la seguridad pública ciertamente concierne al deber que le asigna el Estado de Chile de garantizar un derecho fundamental de los ciudadanos, indispensable para el ejercicio de otros derechos y libertades. Pero sin perjuicio de ello, y en particular a propósito de la extendida presencia territorial, junto con la cantidad y tenor de los requerimientos que recibe la Institución (Carabineros), el personal se convierte en auténticos representantes y custodios del “contrato social” entre el ciudadano y el Estado.

Se volvería preciso así, en orden a que se establezca un genuino vínculo de confianza con el ciudadano, que el propio funcionario de la Institución distinga si su actuación cotidiana a nivel individual es coherente con un tipo de sociedad en la que cualquier

persona desearía vivir. Se trata de un contexto en el cual cada servidor público, considerado en particular, se siente personal y solidariamente responsable, con relación a sus compañeros de labor, de proteger mediante sus propias acciones determinados principios según los cuales se encuentra organizada la vida en sociedad. Sobre esta materia, existen líneas de investigación a nivel internacional que proponen indagar en los fundamentos culturales de la atribución pública de confianza a las policías.

En este sentido, en nuestro país se encuentra aún abierta e inexplorada esta relevante problemática. Pese a que la comunidad pueda sostener que una institución como Carabineros de Chile proporciona, en lo fundamental, un servicio asociado con el derecho a la seguridad que le asiste (principal responsable de la seguridad), cuando ella manifiesta en los estudios de opinión pública una persistente (Figura 2), aunque recientemente resentida confianza en la Institución, cabe preguntarse en qué medida, también para la población chilena, esa confianza podría significar la expresión de una sentida necesidad social de encomendar la custodia de determinados valores colectivamente entendidos como esenciales.



Figura 2. Confianza en la Policía en América Latina. Latinobarómetro 2018.

3. Sociedad y conformidad normativa aparecería con frecuencia atendida en relación con los procesos de internalización social de normas.

Como hacen notar Hough y Maffei (2013), mientras la pregunta que origina la investigación criminológica corresponde a “¿Por qué las personas quebrantan la ley?”, las actuales orientaciones en el estudio sobre la legitimidad se proponen descubrir las razones acerca de la conformidad con la ley. La adopción de alguno de estos dos enfoques tendría consecuencias relevantes desde el punto de vista del análisis, dado que la pregunta en torno al porqué del quebrantamiento de la ley tendería a encontrar explicaciones siempre asociadas con factores instrumentales, como la existencia de un contexto de insuficiente disuasión, en tanto que la pregunta por las razones de conformidad

La conformidad instrumental ocurre cuando un individuo o una institución ofrece una recompensa para motivar a otros a hacer, o no hacer algo, o amenaza con castigar a quienes hacen, o dejan de hacer algo. Las estrategias instrumentales constituyen un rasgo rutinario en la vida. Recompensas y castigos son ampliamente usados en las escuelas para asegurar la conformidad; situación, también habitual en lugares de trabajo que operan con sistemas basados en recompensas, donde ciertas actividades deseables generan un pago, promoción y estatus. Y por supuesto, el sistema de justicia criminal, en atención a su lógica operacional, es esencialmente un

sistema de amenaza disuasoria a través del cual el Estado promete castigar a quienes quebrantan la ley.

La conformidad normativa, en contraste, concierne a un comportamiento socialmente motivado, donde las personas hacen lo que se requiere o se espera que hagan porque creen que es lo correcto y no, simplemente, porque ello coincide con sus propios intereses. La conformidad normativa fluye desde la internalización social de normas. La mayoría obedece a la ley durante la mayor parte del tiempo, y muy raramente contemplará realizar un hurto en una tienda o robar desde la casa del vecino. Se trata de un reflejo del factor de internalización subrayado por este enfoque, el cual se refiere al mantenimiento de hábitos muy bien arraigados de conformidad con la ley, los que se originan a partir de un sentido que quebrantarla es moralmente malo.

Dentro de este marco, las teorías de justicia procedural (Hough & Maffei, 2013; Jackson, 2009;) pueden concebirse como teorías de nivel meso o micro acerca de legitimidad institucional, focalizadas explícitamente en los procesos involucrados en el ejercicio del poder y su transformación en autoridad legitimada en un sentido que genera conformidad normativa. Los orígenes intelectuales de las teorías de justicia procedural pueden ser rastreados desde

la pregunta Durkhemiana y especialmente Weberiana acerca de cuál es la base del moderno orden social secularizado. Emile Durkheim (1858-1917) consideraba que el mayor desafío de la sociología consistía en comprender cómo podría sustentarse moral y normativamente un orden social como el moderno frente al retroceso creciente del pensamiento religioso, antigua fuente de criterios valorativos de esta especie. Sin embargo, dicha tarea sociológica parece más compleja de acometer en la actualidad que en los tiempos del propio Durkheim, en una época en que se habría hecho más intenso el desmarcamiento de la “conciencia individual” respecto de la “conciencia colectiva” referida a las formas compartidas de pensar y sentir que conforman un determinado conjunto de similitudes esenciales para la conformación y delimitación de las sociedades (Giddens, 1991).

Sin embargo, no es hasta tiempos recientes, con el trabajo de Tom Tyler y sus colaboradores desde comienzos de los años noventa, que se genera un conjunto de trabajos en los cuales se enfatiza la necesidad de que las instituciones de justicia desarrollen su función con procedimientos justos y respetuosos, independientemente de sus resultados, como una estrategia eficaz para construir confianza en la justicia, legitimidad institucional y conformidad con

la ley, constituyéndose en la hipótesis central de las teorías de justicia procedural (Tyler, 1990).

En "Por qué la gente obedece la ley" (Tyler, 1990), se muestra que los estilos de trabajo policial influyen en las creencias públicas sobre la legitimidad de la policía, lo que a su vez puede promover, o erosionar, el cumplimiento de la ley.

En estudios posteriores (Jackson, 2009), se encuentra que la legitimidad también puede conducir a la cooperación pública con la policía, por ejemplo, para reportar delitos y actuar como testigos, con lo cual la activación de sentimientos de responsabilidad y obligación de los individuos hacia su comunidad y hacia las autoridades de esta, conduce a una valoración más favorable de esas autoridades. Así, un modelo de regulación social basado en tales motivaciones internas, o de compromiso normativo con la ley, sería más seguro y eficiente que el control social basado en el cumplimiento forzado (Jackson, 2009).

De este modo, las autoridades pueden confiar en los motivos internos de autocontrol por parte de los ciudadanos en lugar de arriesgar el costo, el peligro y la alienación asociados con el uso efectivo de la fuerza o la amenaza de su utilización. Igualmente, las motivaciones morales internas para obedecer la ley y cooperar con el sistema, pueden ser más

poderosas que un conjunto externo de reglas que implican una amenaza disuasiva. Estos impulsos morales internos se encontrarían fundamentalmente vinculados con la legitimidad percibida del sistema de justicia, siendo una forma de fomentar dicha legitimidad, el trato a las personas con justicia y respeto (Sunshine & Tyler, 2003, citado por Jackson, 2009).

Entre las evidencias en este sentido, destaca por su escala y alcances, el proyecto de investigación impulsado por la Unión Europea denominado "Euro Justis", diseñado para estudiar los motivos que subyacen en la atribución social de legitimidad al ejercicio de las autoridades públicas, atendiendo especialmente la situación de la policía y los tribunales de justicia. El proyecto consistió en la incorporación experimental de un conjunto de preguntas sobre dichos tópicos en la quinta versión de la Encuesta Social Europea (2010), aplicada en 27 países, presentando interesantes hallazgos que contribuyen a la discusión sobre los fundamentos contemporáneos de las figuras públicas de autoridad. Según el artículo titulado "confianza en la justicia" (Hough & Maffei, 2013), la legitimidad policial se encuentra visiblemente relacionada con la confianza de la población en que "recibirá un trato justo y respetuoso por parte de la policía".

Asimismo, el estudio habría concluido que “sentirse en la obligación de obedecer” constituye uno de los más importantes fundamentos de la legitimidad del actuar policial, con mayor valoración social que la percepción favorable acerca de la efectividad policial, reflejada, por ejemplo, en la detención del delincuente, o en recuperar una especie sustraída o extraviada. Para Hough y Maffei (2013), se confirmaría así, la tesis según la cual la legitimidad debe contener un elemento normativo: una decisión del individuo, consciente o no, de que la institución y en la práctica sus miembros, comparten con él una cierta posición moral o ética. En términos más generales y como antes ha sostenido Beetham (1991), la legitimidad tiene que ver marcadamente con la justificación moral de las relaciones de poder que vinculan a las personas con el estado y su sistema de justicia. Así, además de encontrarse asociada con la capacidad para satisfacer los intereses públicos y de responder a las expectativas de legalidad en el ejercicio del poder, para que exista legitimidad resulta clave la congruencia entre los objetivos, prácticas y comportamientos de las instituciones con los valores de las personas.

En relación con el alcance institucional o individual de la legitimidad, Jackson (2009) señala que resulta útil diferenciar entre legitimidad de alto nivel y de bajo nivel: se puede desarrollar

una legitimidad institucional o de alto nivel, y esto luego deviene en un “efecto cascada” hacia los detentadores individuales de esa legitimidad. Ello, puesto que, en su nivel más alto, la legitimidad puede estar en el centro de una conexión más profunda entre los individuos y las estructuras sociales y políticas que los rodean (Habermas, 1979). Sin embargo, las corrientes actuales buscan acercarse a la legitimidad como un conjunto de preocupaciones más “cotidianas” que se evalúan activamente en las relaciones continuas entre el individuo y la autoridad. La legitimidad, en este sentido, se vuelve más mundana e inmediata, involucrando evaluaciones de la naturaleza y el contenido de los sistemas de reglas y los comportamientos de las autoridades (Jackson, 2009).

La legitimidad de las instituciones aparece como una construcción multidimensional, conformada a partir de tres elementos interrelacionados y mesurables metodológicamente (Jackson, 2009; Hough & Maffei, 2013). Estos son, “la obligación a obedecer”, es decir, la obediencia en definitiva a la policía, que desde el punto de vista de la investigación social se mide preguntando a las personas si obedecerían las instrucciones de la policía, incluso si no estuvieran de acuerdo con las razones asociadas con esa orden; “la legalidad de las órdenes”, referida a que una autoridad legítima debe ejercer su función de acuerdo con las disposiciones

jurídicas establecidas, y que se mide preguntando a las personas por su percepción acerca de la conformidad legal del comportamiento de la policía; y, finalmente, “la alineación moral o justificación normativa”: la legitimidad necesita una base moral, de lo contrario, el cumplimiento de las directivas de autoridad es ciego. Aquí, la legitimidad se mide preguntando a las personas si las policías toman decisiones acordes con los valores y la moral de ellos mismos y de su grupo social. De acuerdo con esta definición, la legitimidad no implicaría simplemente una disposición a la obediencia relacionada con la percepción del derecho de mando de quien ejerce el poder, en el sentido weberiano. La segunda y tercera precondiciones mencionadas, sostienen que la obligación de obedecer estaría fundada en una apreciación que requiere de una revalidación permanente de la población y que, por tanto, se vuelve aún más exigente: las instituciones de justicia actúan sostenidamente, de modo visible, moralmente y con ajuste a la legalidad en el obrar cotidiano.

4. El contexto nacional y otras aproximaciones al estudio de la legitimidad

Estos antecedentes obligan a pensar en qué medida, también en nuestro país, la confianza pública hacia Carabineros de Chile podría ser examinada en profundidad, a través de la expresión de una sentida necesidad social de encomendar a la Institución la

custodia de determinados valores colectivamente entendidos como esenciales (como el respeto o la justicia). Una situación que, al mismo tiempo, atribuiría a sus miembros la obligación de “estar a la altura” de dicha expectativa para asegurar el desempeño legítimo de las funciones de cada uno de sus camaradas, de cada carabinero. Entre la escasa evidencia empírica generada en nuestro país al respecto, más allá de los estudios que miden genérica y ocasionalmente la variable “confianza”, destacan los levantamientos de información realizados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, correspondientes a la Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos. Se trata de estudios que buscan conocer la percepción social en torno al conocimiento y cumplimiento de los derechos ciudadanos por parte de los organismos del Estado que otorgan atención directa.

Pese a que el cambio recurrente en las metodologías e instituciones que han colaborado con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Cadem e Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, entre otras), restringe la comparabilidad de algunas dimensiones evaluadas en las distintas versiones del estudio, es posible apreciar la continuidad en la identificación de la ciudadanía de ciertos atributos del servicio policial que otorga Carabineros de Chile, a nivel de comisarías (figura 3). En esta línea,

mediciones como las de 2011 y 2013 permiten apreciar que, a diferencia de lo que ocurre con otros servicios, se concibe a la unidad policial como un espacio donde preferentemente se observan comportamientos de amabilidad, muy por sobre consultorios y hospitales. Ello, pues resulta muy razonable estimar estos resultados como una expresión del reconocimiento de la importante responsabilidad que se encomienda a Carabineros de Chile como educador cívico y custodio de un tipo de convivencia social paradigmática ajustada a valores.

Los resultados obtenidos el año 2013 (Figura 3), se mantienen en el año 2016, considerando que ahí fue definida la dimensión “amabilidad de los funcionarios”, como: “que tengan un trato cordial, respetuoso, empáticos con el usuario, dispuestos a escuchar y atender su necesidad”, apreciando que el ser tratado con dignidad y respeto corresponde a la necesidad más importante que refieren las personas (Figura 4).

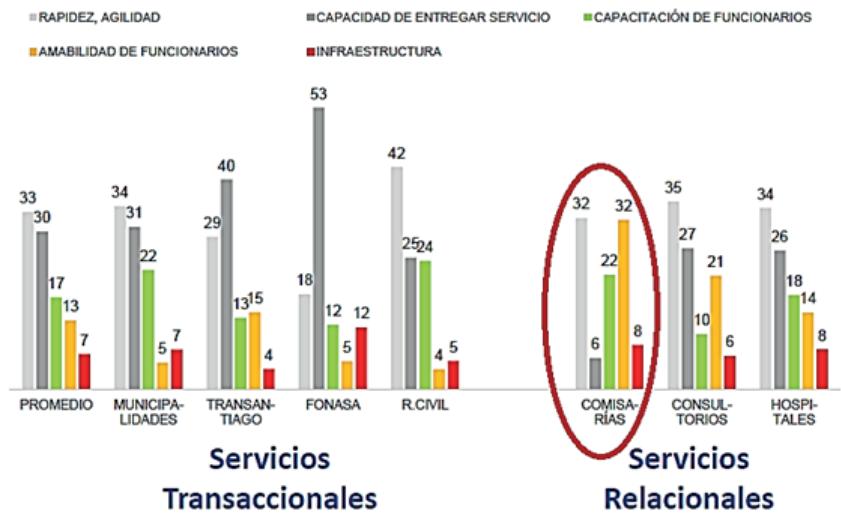


Figura 3. Dimensiones de evaluación de los servicios. Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos 2013.

Gráfico 30. P7 ¿Cuál de estos consideraría Ud. Como los más importantes? – Total Menciones



N total: 3.032

Nota: Barras no suman 100% debido a que corresponde a respuesta múltiple.

Figura 4. Dimensiones de evaluación de los servicios. Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos 2016.

Considerando el trabajo de Robinson y Darley (2007, citado por Jackson, 2009) sobre la “justicia intuitiva”, el riesgo percibido de sanción es el determinante clave del cumplimiento de la ley y la cooperación con el sistema de justicia. Las personas se preocupan por la moral, sobre todo porque la moral facilita la cooperación social. Estamos predispuestos a mantener sistemas cooperativos recompensando a quienes se comportan moralmente y castigando a quienes no lo hacen. La idea aquí es que cuando las personas creen que el sistema de justicia no está castigando adecuadamente a los infractores de la ley, el sentido público de legitimidad del imperio de la ley puede ser erosionado, por lo tanto la legitimidad de las instituciones policiales, también dependen de la legitimidad que se le atribuye a otros órganos del Estado, como ocurre por ejemplo con el Poder Judicial o el Ministerio Público. Esto, porque todas las fuentes y efectos asociados a la legitimidad del sistema de justicia criminal otorgan legitimidad, lo que involucra confiar en la justicia policial, confiar en el castigo judicial, aumentando la probabilidad de cumplir con la ley y cooperar con el sistema de justicia (Jackson, 2009).

La cuestión anterior, a su vez, también despierta la inquietud acerca de en qué medida la denominada “crisis de legitimidad” de la institucionalidad jurídico-

política (como hemos planteado, una situación afín a la extendida “baja confianza”), además, podría encontrarse promovida por la intervención en la esfera pública de niveles distintos a la autoridad política propiamente dicha (el mundo empresarial, las organizaciones sindicales, estudiantiles, etc.) y que cuentan con una agenda que no necesariamente ha previsto estos resultados. Ello, en sentido amplio, puesto que asimismo puede formularse otro análisis acerca del modo en que estas acciones afectan especialmente la función del estamento policial.

Pese a la razonable proyección universal que podría esperarse para estas interpretaciones que intentan poner en evidencia los fundamentos más sólidos que debiese encontrar la legitimidad, supuestamente en cualquier parte donde sea estudiada, es interesante detenerse en una propuesta reciente que sostiene la inadecuación al entorno cultural latinoamericano y, especialmente, en el contexto chileno de estos postulados. Según el planteamiento mencionado, que podríamos denominar tesis del “miedo a los subordinados” (Araujo, 2016), la historia política latinoamericana y nacional, con antecedentes en estilos de gobierno fuerte y verticalista como el de Diego Portales, habría ido progresivamente constituyendo un modo de poner en práctica la

autoridad, hoy ya arraigado y que difiere sustancialmente de aquel que caracterizaría en específico al mundo europeo o anglosajón.

En la experiencia de nuestros países, lejos de buscarse obtener el consentimiento de “un otro consciente” y “de acuerdo” en relación con lo que hace la autoridad “modelo de la legitimidad”, se habría consolidado un esquema que algunos historiadores han denominado “concepción residual del pueblo” (Bravo, 1996; Góngora, 2003, citados por Araujo, 2016), según el cual no se tomaría (propriamente) en consideración la “comprensión” y el “consentimiento” del otro en obedecer, sólo interesando, en cambio, su obediencia al margen de cualquier otra consideración como “modelo de la eficiencia”. Se constituiría, de esa forma, una legitimidad débil y que opera en base al temor, no sólo que experimenta quién obedece por miedo a recibir un castigo, sino,

Tabla 1. Perspectivas en torno a la legitimidad bajo distintos enfoques teóricos.

Perspectiva Clásica	Perspectiva Consciente	Perspectiva Formal
Weberiana de la “legitimidad normativa”.	Nueva justicia procedural o de la “legitimidad empírica”	“Concepción residual del pueblo”.
“Cómo conseguir la obediencia a las leyes”	“Cómo obtener la obediencia de un “otro consciente”	“Cómo asegurar la obediencia formal, sin otra consideración”

Fuente: elaboración propia.

especialmente que padece quien manda al desconfiar de la solidez y estabilidad de la obediencia obtenida (Tabla 1).

Al margen de las discrepancias que puedan reconocerse entre estas perspectivas, mantener una visión de conjunto en torno a las mismas enriquece el análisis, y permite la atención simultánea y permanente de los puntos en los que cada una de ellas presenta deficiencias a la hora de investigar el tópico de la legitimidad. Sin perjuicio de lo anterior, si se busca lograr una aproximación a la evidencia social en torno a estas propuestas, se requiere de estudios que permitan obtener información que las confirme o controveja, a través de la identificación de los fundamentos “empíricos” que generan legitimidad, como la llaman Hough y Maffei (2013), es decir, indagar cómo la legitimidad encuentra sustento en el reconocimiento de las personas, antes que el estudio de su base “normativa”, la que exclusivamente proporciona la ley con una visión tradicional de la legitimidad, dando sentido así a la premisa metodológica que la teoría se experimenta y la experimentación se teoriza.

DISCUSIÓN

Es importante entender la base “dinámica” de la legitimidad. Las transformaciones en las pautas valorativas registradas en décadas

recientes, producto de diferentes variables como la gradual extensión de derechos y garantías jurídicas, la ampliación global de los espacios de intercambio material y simbólico y la influencia cultural de las lógicas de consumo masificado, vuelven cada vez más relevante que todos los actores investidos de autoridad, especialmente las policías, comprendan cómo han cambiado, en virtud de estos procesos las fuentes de la legitimidad que les permite el apropiado ejercicio de sus funciones. Al respecto, en la actualidad, un componente tradicional de legitimidad como es la confianza, habría modificado su significado y exigencias asociadas, adquiriendo con ello una importancia decisiva en el apoyo social que se entrega al ejercicio de la autoridad.

La comunidad asocia e identifica en los integrantes de la institución policial a personas que, ante todo, exhiben y protegen a diario virtudes cívicas indispensables para que el conjunto de la población pueda sentir aprecio por la “vida en sociedad”, haciendo posible el cumplimiento de la promesa implícita de convivencia social respetuosa, organizada y pacífica, que se encomienda resguardar al Estado. El mayor patrimonio de la institución policial sería la identificación que logra la población con valores asociados a la defensa de la sociedad como proyecto compartido, especialmente ante el debilitamiento de la cohesión social que se genera en un contexto cultural nacional e internacionalmente adverso.

Estos cambios imponen sobre las instituciones policiales, la necesidad de profundizar en los resultados que proporcionan distintas encuestas y mediciones que, regularmente y de modo muy superficial, se refieren al reconocimiento público de la confianza en las instituciones. Al margen de sus fluctuaciones circunstanciales, e incluso, de períodos de declinación, la relativa mantención histórica de niveles importantes de confianza, no sólo expresaría que la función policial satisface una necesidad concreta relacionada con la seguridad pública, especialmente significativa para la colectividad, sino que los integrantes de la policía ocupan un lugar elogiable al interior de la sociedad.

Por cierto, el resguardo de este patrimonio origina exigencias para los distintos niveles en cada una de estas instituciones. La profundización del escrutinio público de las organizaciones, así como la mayor visibilidad y exposición de la vida pública y privada, obligan a incrementar las medidas destinadas a la prevención de conductas impropias en todos los ámbitos de desempeño. Aun cuando la sanción del infractor es parte de esta gestión, sólo adquirirá una dimensión estratégica, perdurable y eficaz, cuando se asocie al refuerzo educativo y vocacional. A nivel individual, se debe promover la toma de conciencia en todo el personal para que reconozcan como, día a día,

cada uno contribuye al resguardo de una causa social significativa, como pocas en la actualidad, al servicio de la cual ha puesto ejemplarmente a disposición su vida profesional.

Cada funcionario policial hace esta contribución desde un punto de vista formal cuando, en cumplimiento de una orden, se preocupa de ofrecer un servicio de calidad y de conseguir una comunicación adecuada con la población. Pero lo que aquí se propone tiene un alcance más sustantivo, asociado con la internalización por parte de los integrantes de una institución policial, sobre la importancia moral asignada por la comunidad a valores como el respeto, la equidad en el trato y la empatía, atributos que ella identifica y reconoce como ligados a sus propias posibilidades de ejercer plenamente sus derechos en base a su dignidad humana.

En el caso de Carabineros de Chile, además debe potenciar especialmente aquellas herramientas destinadas a generar un contacto más estrecho con la comunidad, tal como ocurre con el Modelo de Integración Carabineros Comunidad (M.I.C.C.), fortalecer aquellas iniciativas más recientes que comparten este mismo principio, como ocurre en la colaboración multiagenciada, con los Consejos Comunales de Seguridad Pública, la medición sistemática de la calidad del servicio y el seguimiento de los “factores de

riesgo e incivilidades”, las cuales más allá de generar los espacios de proximidad con la población que posibilitan una acción importante, aunque muy concreta como es la denuncia, conforman, en un sentido más amplio, auténticos mecanismos de fortalecimiento del capital social, de los “lazos de confianza” y cooperación cívica, condiciones que adicionalmente contribuyen a un corolario auspicioso en materia de prevención y seguridad pública.

Financiamiento: Fondos propios.

Conflictivo de interés: El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Recibido: 19 de noviembre de 2019

Aprobado: 01 de abril de 2020

REFERENCIAS

Araujo, K. (2016). *El miedo a los subordinados. Una teoría de la autoridad*. Santiago, Lom.

Arriagada, C., & Morales, N. (2006). Ciudad y seguridad ciudadana en Chile: revisión del rol de la segregación sobre la exposición al delito en grandes urbes. *EURE*, 32(97), 37-48.

Beetham, D. (1991). Max Weber and the legitimacy of the modern state. *Analyse & Kritik*, 13(1), 34-45.

Encuesta Mundial de Valores. (2017). *World Values Survey WVS WAVE 7*. Recuperada de <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

Encuesta Nacional Bicentenario.(2019). *Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica*. Recuperada de <https://encuestabicentenario.uc.cl/>

García - Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos*. México: Grijalbo.

Giddens, A. (1991) *Modernidad e identidad de yo*. Barcelona: Editorial Paidós.

Griful, E. (2005). *Gestión de la calidad* (Vol. 85). Barcelona. Ediciones Universidad Politécnica de Cataluña.

Habermas, J. (1979). *Communication and the evolution of society*. Boston, MA: Beacon Press

Hardin, R. (2010). *Confianza y confiabilidad*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

Hough, M., & Maffei, S. (2013). Trust in justice: Thinking about legitimacy. *Criminology in Europe: Newsletter of the European Society of Criminology*, 12(2), 4-10.

Inglehart, R. (1997) *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 societies*. Nueva Jersey, Princeton University Press.

Jackson, J. (2009). *Trust in Criminal Justice: A Comparative European Analysis*. *Question module design team* (European Social Survey, Round 5). Proposal.

Lasch, C. (1979). *La cultura del narcisismo*. Rio de Janeiro. Imago Editora Ltda.

Latinobarómetro. (2020). *Opinión pública latinoamericana*. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org>

Latinobarómetro. (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org>

Lee, E.B. & Lee, A.M. (1979). El bello arte del análisis de propaganda, entonces y ahora. *ETC: una revisión de la semántica general*, 36(2), 117-127.

Lipovetsky, G. (1994). *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Madrid: Editorial Anagrama.

Luhmann, N. (1979). *Trust and power*. New York, John Wiley.

Márquez, R. (2010). *Un modelo analítico para operacionalizar la cohesión social desde el concepto de la CEPAL. Cohesión social en América Latina*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2979/S2010800_es.pdf?sequence=1

Martínez, J. E. C., & Rincón, A. M. G. (2017). Economía de mercado y democracia: elementos para una crítica al discurso del desarrollo promovido por las Instituciones Financieras Internacionales. *Justicia*, 22(31), 116-134.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile (2013) *Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos. Presentación de Resultados Finales*. Recuperada de <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/128>

Oviedo, E. (2001). Democracia y seguridad ciudadana en Chile. *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, 313-338.

Pontificia Universidad Católica de Chile y Adimark Gfk (2018). Encuesta Bicentenario UC. Recuperada de <https://encuestabicentenario.uc.cl>

Touraine, A. (1993). *Crítica de la modernidad*. Madrid: Temas de hoy.

Tyler, T.R. (1990). *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.

Valenzuela, A. L. P. (2018). Acerca de la insuficiente regulación de los delitos contra el medioambiente en Chile. *Revista Nova Criminis*, (16), 1-58.

Wagner, P. (1997). *Sociología de la Modernidad: Libertad y disciplina*. Barcelona, Herder Editorial.