

INSEGURIDAD, CRIMEN y POLÍTICA: Desafíos de la democracia en Chile

Lista de tablas y gráficos.....	3
Agradecimientos	4
Introducción.....	5
Capítulo 1.....	13
Democracia, modernidad y temor en el Chile contemporáneo.....	13
1.1 Malestar en democracia: temor y política en Chile	13
1.1.1 La relevancia del capital social.....	13
1.1.2 Malestar y democracia.....	14
1.1.3 Los miedos.....	16
1.2 Crimen: de lo individual a lo estructural	17
1.3 La cultura del control del delito y el surgimiento del populismo penal	19
Capítulo 2	25
El temor como categoría de análisis.....	25
2.1 La importancia del temor	25
2.2 Trayectoria de un concepto	26
2.3 El juego político del temor.....	28
2.4 ¿Qué es el temor?	28
2.5 Variables y vinculaciones del temor	30
2.5.1 Características sociodemográficas y personales.....	30
2.5.2 Victimización.....	30
2.5.3 Medios de comunicación.....	31
2.5.4 Integración social y participación ciudadana	32
2.5.5 Desorden comunitario.....	32
2.5.6 Desconfianza ciudadana e institucional.....	33
2.5.7 Otros temores e inseguridades.....	33
2.5.8 Factores individuales, familiares y comunitarios.....	33
2.6 Emoción, riesgo y actitudes sociales.....	34
2.6.1 Temor como emoción.....	35
2.6.2 Riesgo e inseguridad	37
2.7 Consecuencias de la inseguridad	38
Capítulo 3.....	39
Antecedentes sobre violencia, crimen y políticas	39
3.1 Violencia, criminalidad y temor	40
3.1.1 Delitos denunciados	43
3.1.2 Victimización.....	45
3.1.3 Temor	49
3.1.4 El discurso de la ciudadanía: limitado contacto e interés	53

3.1.5 Desinterés y apatía frente a la participación	55
3.2 Las políticas de seguridad	57
3.2.1 El gobierno militar: la construcción del enemigo interno (1973-1990).....	57
3.2.2 La transición (1990-1997).....	59
3.2.3 El énfasis en la seguridad ciudadana (1998-2008).....	62
3.3 Percepción de los cambios desde el discurso ciudadano.....	66
3.4 A modo de conclusión.....	69
Capítulo 4.....	71
Ciudad: segregación y cotidianeidad del temor.....	71
4.1 La ciudad latinoamericana	71
4.1.1 Ciudad y violencia.....	76
4.1.2 Ciudad: espacio simbólico de la inseguridad.....	77
4.1.3 Espacio público: inseguridad y abandono	78
4.2 Santiago: ciudad de la segregación y la (in)seguridad	79
4.2.1 Fragmentación urbana y foraneidad.....	80
4.2.2 La agorafobia urbana	82
4.3 Santiago: privatización y crisis del espacio público	83
Capítulo 5.....	87
Desconfianza, inseguridad y autoritarismo	87
5.1 Confianza interpersonal.....	87
5.1.1 Compleja y distante relación vecinal	89
5.1.2 Participación comunitaria.....	91
5.2 Confianza institucional.....	94
5.2.1 Desconfianza, temor y autoritarismo en América Latina.....	96
5.2.2 Inseguridad, desconfianza y autoritarismo en Chile.....	98
5.3 Autoritarismo, desconfianza e inseguridad en el discurso ciudadano.....	106
5.4 Inseguridad en el hablar ciudadano	109
Capítulo 6.....	113
Chile: ¿caso único? Situación de inseguridad en América Latina	113
6.1 La situación regional	113
6.2 Seguridad pública y privada	117
6.3 Delincuencia y tipos delictuales.....	118
6.4 Información y comunicación	120
6.5 Percepción, sensación y realidad	121
6.6 Políticas y políticos	122
6.7 Respuesta institucional.....	127
6.7.1 Policía.....	128
6.7.2 Justicia.....	129
6.8 La politización de la seguridad ciudadana en América Latina.....	131
Capítulo 7.....	133
Conclusiones	133
Bibliografía	136

Lista de tablas y gráficos

Tablas

Tabla 1.	Síntesis emociones impulsivas e institucionales	32
Tabla 2.	Población urbana, algunos países	66
Tabla 3.	Indicadores de Área Metropolitana principal, 2010	67
Tabla 4.	Tasa de homicidios en países de las Américas, 2000-2010	108
Tabla 5.	Sistemas carcelarios en las Américas, 2010-2011	119

Gráficos

Gráfico 1.	Preocupación por la delincuencia 1990-2012	37
Gráfico 2.	Problemas a los que debería dedicar más esfuerzo el gobierno	37
Gráfico 3.	Delitos denunciados (DMCS) 1977-2011	40
Gráfico 4.	Niveles de denuncia, diversas fuentes, 2003-2011	41
Gráfico 5.	Victimización general por hogares, 2005-2011	42
Gráfico 6.	Hogares con al menos una victimización en los últimos 6 meses	42
Gráfico 7.	Victimización por región, 2005-2011	43
Gráfico 8.	Victimización hogares por delito 2003-2011	44
Gráfico 9.	Victimización de hogares que poseen vehículos 2003-2011	44
Gráfico 10.	Población con alto temor	45
Gráfico 11.	Temor afectivo 2008-2011	46
Gráfico 12.	Temor objetivo 2005-2011	47
Gráfico 13.	Tasa de homicidio cada 100.000 habitantes por país y ciudad, 2011	69
Gráfico 14.	Confianza interpersonal en Latinoamérica, 1996-2011	83
Gráfico 15.	Justificación de golpe de Estado por aumento de la delincuencia, 2012	90
Gráfico 16.	Entrevistados muy insatisfechos con la policía y la justicia, 2010	91
Gráfico 17.	Pago de coimas en juzgados y a la Policía, 2010	92

Agradecimientos

Este libro es el resultado de más de una década dedicada a investigar el tema de la seguridad ciudadana en América Latina y tres años de intenso estudio sobre los motivos de los altos niveles de temor al delito que expresan los chilenos en su vida cotidiana. Es en esta tarea que la Universidad de Leiden, a través de mi profesor guía, Patricio Silva, ha sido fundamental, por su apoyo constante y sugerencias específicas que han mejorado significativamente el libro.

Diversas son las instituciones y personas que han apoyado este largo camino de investigación y análisis. En la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Chile) encontré un lugar para crecer y desarrollar un espacio de reflexión sobre estos temas, tratando de aportar en la generación de mayor conocimiento. En la actualidad cuento con el apoyo del Departamento de Historia de la Universidad de Santiago de Chile, donde continúo con el proceso de reflexión académica y ahora formación docente. Está también el apoyo de mi equipo de trabajo durante estos años, que ha sido permanente; sin él hubiera sido imposible terminar este estudio por lo que a todos les agradezco por la colaboración, la paciencia y las múltiples sugerencias que han fortalecido el proceso de investigación. Especial reconocimiento y gratitud para Eduardo Pool y Rocío Argomedo, colaboradores del Centro de Estudios Enzo Falleto de la Universidad de Santiago de Chile, quienes me acompañaron pacientemente en el proceso final de puesta al día y edición del presente libro. Seguramente quedan múltiples colegas que me han escuchado hablar de este proyecto durante los últimos años, muchos lectores y revisores de diversas etapas de un manuscrito que se ha convertido en un trabajo comunitario, a todos les agradezco especialmente.

Nada sería posible sin el constante apoyo de mi familia. La dedicación a la investigación y la consultoría tiene sus beneficios y dificultades; en todos estos años he contado con el apoyo completo de mis padres y hermanos, que sin comprender los motivos de mi interés por el mundo del crimen y la policía, han sido siempre ejemplo de la vida en rectitud y principios innegociables. A Daniel, gracias por el amor incondicional, ese que permite escribir libros y vivir una vida de felicidad. Mi mayor reconocimiento para Camila y Matías, mis hijos, que han tenido la paciencia y el cariño para apoyarme en cada uno de los pasos adoptados. Sin ellos, todo el esfuerzo carecería de sentido. Para ellos, esta demostración que la voluntad es fuente de cambio.

Introducción

La sensación de inseguridad es un fenómeno poco conocido y parcialmente explorado por las ciencias sociales, sin embargo, posee un impacto social, cultural y económico profundo e incluso puede aportar a redefinir las estructuras mismas del Estado de Derecho. Con el crecimiento del crimen en América Latina, la inseguridad se ha colocado en el centro de la agenda pública. De igual forma, en Chile la inseguridad se ha convertido en un elemento clave para caracterizar formas de crecimiento urbano, diseño de políticas, mecanismos de socialización y accionar gubernamental. Pero aún más, la ciudadanía ha construido un discurso relativo a la sensación de inseguridad vinculado casi directamente a la posibilidad de ser víctima de un delito. Este discurso político y ciudadano configura un fenómeno social que adquiere autonomía en los últimos años, incluso, de aquellos factores vinculados tradicionalmente con su surgimiento y desarrollo.

Motivación del estudio

Chile es un país con temor. Diversos estudios y analistas han mostrado las variadas formas en que el temor está presente en la cotidianidad de los chilenos y el impacto que esta situación genera sobre la subjetividad y la cultura nacional (PNUD 1998; Dammert y Lunecke 2002; Dammert y Malone 2003; Dammert y Malone 2006). Sin embargo, la multiplicidad de interpretaciones generadas en la última década destacan la complejidad del temor como fenómeno social que puede ser interpretado a partir de variadas e incluso contradictorias perspectivas. Tal vez la forma más sencilla de interpretación es vincularlo con el aumento de la criminalidad que se vivió desde inicios de la década del 90 (Foro de Expertos 2004; Frühling 2001a; Dammert y Lunecke 2002). Sin embargo, el estancamiento de este incremento desde el año 2006 no ha tenido un impacto similar sobre el temor. Por el contrario, su autonomía se evidenció con claridad al incluso aumentar su intensidad. Este hallazgo ha permitido avanzar en un paulatino retiro de la temática del ámbito netamente político donde el temor era percibido, de acuerdo a la orientación ideológica de los analistas, ya sea como un elemento creado por los medios de comunicación o como una expresión del aumento de la criminalidad. Este proceso de autonomía conceptual ha permitido abrir un espacio de análisis que requiere de una mayor definición y especificidad respecto a los pilares teóricos sobre los que se sustenta.

La conceptualización del temor no es una tarea fácil. Por el contrario, el análisis de la literatura internacional evidencia la complejidad de esta iniciativa, especialmente por las múltiples aristas que reviste. Dentro del temor como fenómeno general, aquel expresado hacia el delito ha convocado mayor preocupación académica en las últimas décadas debido a su magnitud y presencia en la mayoría de países del mundo (Dammert y Malone 2006; Farrall, Jackson y Gray 2006; Pantazis 2000). La masiva difusión del temor al delito no ha ido de la mano de un incremento del análisis de sus orígenes, vinculaciones sociales o culturales e impactos. Más bien los esfuerzos iniciales se han concentrado en la descripción de los sujetos que se sienten inseguros resaltando sus características individuales y colectivas. La carencia de análisis sociales que permitan interpretar el temor ciudadano ha generado respuestas de política pública que no reconocen la profundidad del cambio cultural que implica la cotidianidad del mundo del temor; por el contrario, se tiende a buscar mecanismos para limitarlo, partiendo entonces de la afirmación que el temor sería una característica que puede ser eliminada o incluso regulada en el ciudadano (Gabriel y Greeve 2003; Borja 2003).

Esta separación de la forma como se aborda la problemática ha aumentado su desconocimiento y en muchos sentidos ha limitado la posibilidad de entender sus raíces socioculturales. Es vital, por ende, profundizar una estrategia de interpretación del fenómeno basada en la triangulación teórica definida como la evaluación de la utilidad y el poder de probar teorías o hipótesis rivales. Esta definición envuelve pruebas a través de la investigación, de teorías e hipótesis contrarias o explicaciones alternativas de un mismo

fenómeno. Por lo general, un pequeño grupo de hipótesis guía el estudio y los datos obtenidos nacen solo en esas dimensiones, situación que impide la aproximación empírica con múltiples perspectivas e interpretaciones. Los datos podrían refutar la hipótesis central y varios puntos de vista teóricos toman lugar para determinar su poder y utilidad. Cada perspectiva permite el aporte de críticas y polémicas desde variadas dimensiones teóricas, confrontando teorías con el mismo cuerpo de datos implicando el desarrollo de una crítica eficiente, más acorde con el método científico de investigación en ciencias sociales. Partiendo del reconocimiento de que el cuerpo de materiales empíricos es siempre socialmente construido y sujeto a múltiples interpretaciones.

En la actualidad, en diversos contextos se tiende hacia la hiperespecialización temática y técnica, sin embargo, el estudio del temor no puede basarse en la pureza disciplinaria ya que dicha estrategia aportaría poco sentido para la comprensión de este fenómeno social complejo. Así, el presente libro se plantea una revisión teórica que busca romper o superar las barreras disciplinarias para acometer estos temas desde la complementariedad y la necesaria triangulación teórica. Así, el marco conceptual recoge esta necesidad para generar un entendimiento desde la sociología del temor en Chile y su relación con los cambios socioculturales ocurridos en las últimas décadas. Sin duda el proceso chileno reviste importantes particularidades en el contexto regional, pero el marco de análisis propuesto puede servir para fenómenos similares que ocurren en múltiples países de América Latina.

El punto inicial es el reconocimiento del temor como construcción social siempre presente en los individuos. Aunque en las últimas décadas, con la globalización y los procesos modernizadores que esta trae aparejados, se ha magnificado produciéndose lo que Giddens llama la pérdida de la "seguridad ontológica" que tenían los individuos respecto de su vida cotidiana (2004). En este sentido, el temor aparece de modo específico para caracterizar la sociedad actual como "del riesgo" (Beck 1998), pero con una profunda raigambre histórica y cultural. Es decir, se considera que el temor actual reviste características propias de un proceso social específico en un determinado espacio y tiempo histórico.

Al respecto, diversos autores ponen énfasis en que los miedos actuales son la clave de los nuevos modos de habitar y de comunicar, así como expresión de una angustia cultural cuyas raíces se relacionan con la pérdida de arraigo colectivo especialmente vinculado con la vida en la ciudad (Martín Barbero 2002; Bauman 2005; Borja 2003; Dammert y Malone 2003). Por tanto, el temor es un fenómeno con aristas que sobrepasan la mera percepción, o proceso cognitivo del individuo, incorporando elementos sociopolíticos y culturales. Acotando, el objeto de estudio es el fenómeno social verbalizado como temor al delito, pero que se relaciona con procesos más profundos vinculados con el proceso modernizador ocurrido en América Latina y con especial intensidad en Chile durante las últimas décadas. En este contexto, se propone entender la figura del delincuente como la objetivación de un otro identificable que obedece a una angustia más profunda enlazada con rasgos culturales de la vida actual que tiende a intensificar la estigmatización social; así, la angustia como concepto se torna clave en tanto refiere a un proceso diferente que el temor: sobreviene ante la amenaza no visible de la destrucción del yo (Agamben 1998). Por lo tanto, la pérdida de arraigo colectivo real y simbólico que se vive en la actualidad funciona como un disparador para una angustia que se expresa de forma colectiva e individual. La manera como esta se objetiva es el temor al otro reconocido como peligroso, diferente y sobretodo distante de nuestra realidad cotidiana.

En este sentido, se vislumbran dos momentos de un mismo movimiento. Primero, el surgimiento de la angustia cultural, y segundo, su objetivación como temor. Es así como propone Reguillo: "el miedo es siempre una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida" (2003:189). De esta forma, se construyen prácticas estandarizadas para responder al temor, es decir, se hace de este una institución con normas de acción, pasos que se deben seguir y objetos relativamente identificados a los cuales combatir. En síntesis, se entiende al temor como el sentimiento experimentado, concreta e individualmente, que se dirige al otro como objeto y cuya génesis se puede encontrar, de modo más profundo, en una angustia del desarraigo. Si bien la definición dada tiene un carácter teórico general, es necesario considerar que el significado del temor dependerá del género, del contexto (hogar, barrio, comuna), de la

emoción implicada (temor, rabia, tristeza, etc.) y del discurso del temor (por ejemplo, el discurso que dice que el problema delictual está empeorando en el barrio, etc.) (Hollway y Jefferson 2000).

Ahora bien, si el otro es alguien a quien es preciso combatir dado que se considera que conlleva la amenaza, aparece la interrogante: ¿qué es lo que este otro estaría amenazando y por qué se hace peligroso? La brecha entre los hechos delictuales y su excesiva preocupación puede ser expresión de un fenómeno mucho más profundo que dice relación con inseguridades básicas, es decir, aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y finalmente de la noción de orden. En este caso, como indica el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 1998), el miedo a la delincuencia sería una metáfora de nuestra indefensión social producto de la pérdida de vínculos sociales y comunitarios significativos. En este sentido, la percepción de amenaza es la disposición de este otro objetivado en la figura del delincuente que, como tal, revela la indefensión social de la sociedad actual. En otras palabras, en la medida en que existe un debilitamiento de la noción de orden, los lugares comunes desaparecen y en ello se articula un otro amenazante.

En la actualidad vivimos en una sociedad caracterizada por el riesgo. Nada parece estar en su lugar y todo está en permanente riesgo de fallar y extender sus daños a una gran cantidad de población, sin importar sus características. El punto esencial es que el riesgo se configura como condición propia de las sociedades modernas constituidas desde la inseguridad y por ende contribuye en la instalación del temor ya que, como se acotó previamente, este último no es una categoría psicológica abstracta, sino que toma contexto y sentido en el marco de la sociedad del riesgo. Si se considera que la sociedad del riesgo es la realización misma de la época moderna, la ciudadanía en tanto ejercicio permanente de la vida de un pueblo estaría en crisis. ¿En qué consiste esta crisis? Siguiendo a Arendt (1998), se afirma que la ciudadanía está en crisis en la medida en que la esfera social ha “colonizado” a la política, situación que se evidencia en el surgimiento de la burocracia y la sociedad de masas. En este proceso de construir ciudad se dejó olvidado el espacio público como espacio abierto por el ejercicio de la ciudadanía. Es en este contexto que la alteridad implica un riesgo, en la medida en que se presenta como amenaza que puede destruir al yo, a todo centro que la esfera técnica intenta asegurar. Asimismo, esta amenaza indica que el funcionalismo del urbanismo moderno descalifica la dimensión cultural y propiamente política del espacio público. En este sentido, se torna evidente que una sociedad caracterizada por el temor, así como por la percepción constante de amenaza y riesgo, tiene una seria limitación para consolidar una ciudadanía activa junto a una sociedad civil fuerte. La evidencia empírica ratifica dicha conceptualización con un incremento de los niveles de desconfianza interpersonal como elemento que caracteriza a la acción ciudadana, así como la disminución de la participación en iniciativas vinculadas con metas que no tienen carácter material (Brunner 1992; Campero 1998; Engel y Navia 2006; Lechner 2002).

Lo anterior se despliega como telón de fondo para el desarrollo detallado del marco conceptual del presente estudio, que se basa en tres vertientes de interpretación del fenómeno que no han sido previamente puestas en conjunto. Por el contrario, se han desarrollado en contextos y tiempos diversos. Tampoco se han utilizado para estudiar el temor al delito en América Latina y en especial en Chile. En primer lugar, el proceso de cambio social y cultural ocurrido en las últimas décadas es analizado desde la perspectiva desarrollada principalmente por Norbert Lechner y los estudios realizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta interpretación formula la hipótesis que el cambio sociocultural ocurrido en las últimas décadas ha generado un malestar generalizado que a su vez se materializa en el temor (PNUD 1998; Tironi 2006; Dammert y Malone 2003; Salazar 2006; Bengoa 1994). La primera vertiente de interpretación pone el acento en una perspectiva macrosocial con especial interés en los procesos culturales y políticos ocurridos en Chile para explicar la relevante presencia de temor ciudadano. El segundo pilar de interpretación es la perspectiva de análisis tradicional del temor al crimen, entendido como el miedo a ser víctima de un delito o al análisis de probabilidad de convertirse en víctima (Dammert y Lunecke 2002; Arriagada y Godoy 1999; Cruz 1999; Gaviria y Pages 1999). Esta vertiente de análisis se concentra en la descripción de aquellas personas que presentan mayores niveles de temor y las posibles interpretaciones

de esta situación¹. En tercer lugar, el desarrollo teórico de la sociología de las emociones permite una mirada microsocia para analizar en detalle el fenómeno del temor. De reciente emergencia, la sociología de la emoción ha desarrollado un corpus teórico en Estados Unidos y Europa que complementa la mirada tradicional de interpretación del fenómeno (Jackson *et al.* 2006; Gordon 1981; Gray *et al.* 2006; De Haan y Loador 2002).

Metodología

La elección metodológica para la realización de la investigación que dio origen al presente libro no ha sido sencilla. Las motivaciones subjetivas respecto al temor explicitadas en el marco teórico reclaman por una estrategia que incluya la voz de los sujetos de forma individual y colectiva, para lo cual se requiere de técnicas cualitativas que permitan relevar estas múltiples miradas, las diferencias y similitudes del discurso y especialmente los rasgos grupales que pueden presentar. Pero sin duda lo cualitativo no es suficiente, por lo que se generó una estrategia de análisis de información secundaria cuantitativa correspondiente a las principales encuestas de opinión y victimización realizadas en el país. De esta forma, la triangulación metodológica permite relevar diversos ángulos de la problemática, así como identificar nuevas aristas de análisis. El trabajo de campo se desarrolló a fines del año 2007 e inicios del 2008. El procesamiento de la información se realizó durante el 2008. La información cuantitativa, por su parte, releva diversas encuestas realizadas por instituciones de reconocida validez y rigurosidad. A lo largo de la investigación se consultaron múltiples fuentes que se citan en los capítulos siguientes. En todos los casos se utilizaron los resultados más recientes, generalmente información del año 2011.

Técnicas de recolección cualitativa: atributos y limitaciones

Para el desarrollo de la investigación se optó por la utilización de dos técnicas de recolección de información cualitativa: entrevistas y grupos focales. La información recolectada por ambas permite elaborar un cuadro de análisis más profundo sobre el discurso ciudadano, respecto de las variables centrales de interés. De esta manera, para enfrentar el sesgo del investigador que, explícita o implícitamente, intenta hacer calzar la información recogida con sus preconcepciones teóricas y la reactividad o influencia que se produce en la relación interpersonal de la entrevista, se aplicó el método de triangulación, entendiéndose por triangulación la recolección de datos de un rango diverso de individuos y situaciones a través del uso de una variedad de técnicas. Más aún, la investigación utilizó el procedimiento de retroalimentación, en el cual fuentes indirectas del fenómeno permiten corroborar la información obtenida de las fuentes directas. En este caso, se hicieron comparaciones con resultados de estudios descriptivos realizados previamente en torno al tema. A continuación se señalan brevemente las características de las técnicas utilizadas.

La entrevista individual es una de las técnicas más utilizadas en la metodología cualitativa, puesto que permite la interacción personal significativa entre el “sujeto investigador” y el “sujeto investigado” (Ortí 1986). En su definición más psicologista, se entiende por ‘entrevista en profundidad’ los “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros estos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” (Taylor y Bodgan 1987). En el marco de esta definición existen diversos tipos de entrevistas, como la historia de vida; la dirigida hacia el aprendizaje de acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente y donde, por consecuencia, los interlocutores son los informantes; y, por último, las que tienen como finalidad proporcionar un cuadro

¹ En Chile se han desarrollado algunos estudios desde esta perspectiva que permitieron en su momento avanzar en el conocimiento de un tema social que emerge a mediados de los 90, las que son analizadas con mayor detalle en el siguiente capítulo.

amplio entre una gama de escenarios, situaciones y personas.

Más allá de las particularidades de cada tipo de entrevista, todas se basan en una conversación que se da entre iguales, donde la mediación formal de las preguntas debe ser mínima y, por lo mismo, el rol del investigador no debe estar solo en la obtención de respuestas, sino en aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas (Taylor y Bogdan 1987); incluso el investigador puede reformular las preguntas al producirse una situación de diálogo, en la que constantemente se transforma la condición de receptor en emisor (Beltrán 1991). Sin embargo, solo la última se acerca a la entrevista que se aplicó en el estudio, ya que permite estudiar un número relativamente grande de personas en un lapso breve y releva las experiencias individuales, pero en tanto ellas expresan construcciones sociales del problema. Así, en el marco sociológico de la investigación, la función metodológica de la entrevista es “la reproducción del discurso motivacional (consciente e inconsciente) de una personalidad típica en una situación social bien determinada y/o ante objetos sociales solo (en cambio) relativamente definidos” (Ortí 1986).

Es necesario destacar algunas desventajas en su utilización: primero, por ser la entrevista cualitativa una interacción entre dos personas, el investigador debe estar consciente de la influencia recíproca que se da en la conversación, la que puede generar sesgos en las respuestas. Segundo, por consistir la información recogida solo en discursos, estos pueden presentar las falsificaciones, incongruencias y distorsiones que caracterizan todo intercambio verbal. Tercero, los entrevistadores no observan directamente a las personas en su contexto cotidiano.

En segundo lugar, se utilizó la técnica de grupo focal, definida como “una técnica de investigación que permite recolectar información a través de la interacción que desarrolla un grupo en torno a un tema determinado por el investigador” (Cervantes 2000) y que tiene como finalidad llegar a consensos, para lo cual a veces es necesario realizar más de una sesión con el mismo grupo. A partir de la difusión del grupo de discusión, que se dio gracias a los trabajos de Ibáñez (1979, 1991), la técnica del grupo focal —utilizada sobre todo en mercadotecnia— ha recuperado su uso en las ciencias sociales, incorporando la importancia del discurso como expresión de la realidad social. En palabras de Ortí (1986), “el objetivo de la reunión de grupo es fundamentalmente pragmático, macrosociológico y extra grupo: el grupo tan solo interesa como medio de expresión de las ideologías sociales, como unidad pertinente de producción de discursos ideológicos”. Por ello, con el método del grupo de discusión, más allá de lograr o no consensos en torno a un tema, lo que está en juego es la concepción misma del discurso, es decir, la práctica de producción de sentido. Lo mismo puede aplicarse para la técnica del grupo focal. Entonces, “el proceso de recoger opiniones o representaciones grupales tiene implicaciones metodológicas, pues el investigador enfrenta el reto de reconstruir un sistema de significaciones de los que se desprenden definiciones, tipificaciones, estereotipos, metáforas y otros elementos del performance discursivo” (Cervantes 2002).

El principal atributo de esta técnica es que, al expresar un discurso grupal que responde a visiones socialmente construidas, ya sean de género, edad o estatus económico, permite superar la parcialidad de las entrevistas personales. En segundo lugar, el grupo permite que emerja, con todas sus contradicciones, ambigüedades y matices, la estructura motivacional básica de la subjetividad colectiva (Ortí 1986). La tercera ventaja de esta técnica es que, al provocar la discusión grupal de ciertos temas, propicia la conformación de un discurso mucho más crítico, congruente y consistente en sí mismo. Puesto que en la entrevista el efecto reactivo es mayor y, por ende, en algunos temas, se tiende a responder de una forma políticamente correcta o de acuerdo a la demanda ofrecida, se limita la consecuencia entre la forma cotidiana de ver y entender esos temas y lo dicho en la entrevista. Esto se puede comprobar al observar las incongruencias que se dan a lo largo del discurso personal.

Otros aspectos del diseño metodológico

Respecto del tipo de muestreo, dado que el propósito es mostrar y comparar las manifestaciones del

problema en grupos sociales diferenciados, la opción de la investigación fue un muestreo estratificado intencional y no probabilístico. Se consideró, además, un número significativo de entrevistados, para lograr un amplio rango de variabilidad sobre las dimensiones de interés del fenómeno. Aunque el carácter no probabilístico del diseño muestral puede limitar la generalización de los resultados a la población total, esto no le resta potencialidad al método. Por el contrario, al responder al propósito de una mejor comprensión del fenómeno, los resultados cualitativos permitirán redefinir conceptos e indicadores, establecer relaciones y hallar el sentido que dan los actores sociales (de ciertas características sociales) a las hipótesis propuestas. Es así como se realizaron 78 entrevistas y 18 grupos focales en la Región Metropolitana de Santiago.

La selección de los entrevistados se hizo a través de un muestreo estratificado intencional, bajo los parámetros definidos en las variables poblacionales y de acuerdo con la definición metodológica cualitativa, donde lo que interesa es recopilar discursos diversos, no importando la selección muestral estadística aleatoria sino la saturación de información. En este caso, sin embargo, se estableció de antemano el número de entrevistados, proporcional a las características definidas. Para la discriminación de la variable nivel socioeconómico, se utilizaron bases de datos segmentadas por grupo socioeconómico, donde se consideran la comuna de residencia, el tipo de ocupación y/o nivel de ingreso y nivel de estudios². Luego se seleccionó según sexo y grupo étnico. Así, se fue escogiendo a los sujetos que, cumpliendo con los requisitos señalados, estaban dispuestos a conceder una entrevista en profundidad. Luego, una vez establecidos los contactos, se realizaron las 78 entrevistas en forma personal, en el lugar de residencia o de trabajo, con una duración aproximada de 30 a 45 minutos cada una. En algunos casos se realizaron visitas reiteradas al mismo entrevistado, con el objetivo de finalizar la pauta de entrevista.

El motivo expresado para la convocatoria fue el del tema de seguridad ciudadana, sin dar más detalles sobre los objetivos específicos. Dada la importancia de la problemática sentida por la población, casi en la totalidad de los contactos, y luego en las entrevistas, la recepción fue positiva. El discurso surgió con fluidez y se respondieron todos los temas, por lo que no hubo necesidad de aumentar significativamente el número de personas contactadas. Por otro lado, para la selección de los participantes de los grupos focales se optó por un muestreo estratificado intencional y se utilizó el mismo método de selección y contacto. Además, se consideró la existencia de registros puros, es decir, personas que no habían participado antes en una metodología similar. Al momento de hacer el contacto y como parte de la convocatoria, se dio una idea general de los temas que se tratarían en la reunión, enfatizando el carácter social de ellos, ya que la gente está cansada de ser invitada a reuniones sobre marcas comerciales o productos. Por tanto, la convocatoria se centró en los temas de intereses ciudadanos, la seguridad y en especial el rol de los medios de comunicación.

Llamó la atención el grado de interés demostrado por participar y la efectividad en la convocatoria. Los grupos focales tuvieron una duración de entre 1 y 2 horas. Con respecto a la participación, se notó un serio interés de la mayoría de los asistentes por dar a conocer sus experiencias y opiniones sobre los temas tratados. Cabe destacar que la amplitud del tema se evidenció con la multiplicidad de temas y problemas que surgieron en la conversación, lo que sin duda puso desafíos relevantes para que la metodología lograra sus objetivos. Los temas variaron desde situaciones estructurales de desigualdad, fragmentación y pobreza, hasta situaciones individuales de consumo de drogas, abuso e incluso negligencia por parte de algunos individuos.

Información secundaria cuantitativa

² La clasificación socioeconómica utilizada divide a la población en: ABC1 para el segmento alto; C2, medio-alto; C3, medio; D, medio-bajo; E, para el segmento más bajo. Esta clasificación es utilizada por encuestas de opinión y se elabora en función de la posesión de algunos bienes materiales definidos, como televisor color, teléfono o automóvil, el sector de residencia y otras variables.

Con el objetivo de complementar la información relevada del discurso ciudadano, se analizaron diversas encuestas de opinión y la Encuesta Nacional Urbana de Victimización con la última información disponible (2011 para la mayoría de casos). Las encuestas analizadas cuentan con un amplio reconocimiento internacional y nacional (Dammert, Ruz y Salazar 2008) por la calidad de las muestras, la rigurosidad e independencia de sus resultados. De esta forma, se ha complementado cada uno de los capítulos con información secundaria de tres fuentes principales: Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas y la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. La primera³ es una encuesta realizada con más de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina desde 1995. La información relevada en los diversos países permite la realización de análisis comparados así como de tendencia entre realidades diversas. Si bien no cuenta con una sección específica destinada al temor o la inseguridad, en las últimas tomas se han ido perfeccionando diversas interrogantes que buscan darle una cualidad específica, así como un nivel de análisis más complejo (Lagos y Dammert 2012). El segundo estudio de opinión es el Barómetro de las Américas⁴ que, si bien se centra en el estudio de los valores democráticos, ha incluido desde su primera toma en el año 2004 múltiples preguntas vinculadas con la problemática de la inseguridad en sus diversas dimensiones. La última toma corresponde al año 2011 donde participaron 26 países con más de 36 mil entrevistas.

Finalmente, la encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana (ENUSC)⁵ realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas, con colaboración del Ministerio del Interior de Chile, es una de las mejores herramientas de análisis para el fenómeno de la victimización y la inseguridad en el país. Desarrollada en ocho versiones diferentes, la última muestra del 2011 marca un proceso de desarrollo anual con un cuestionario especialmente definido para este propósito y comparado con las encuestas internacionales desarrolladas en la temática. La última encuesta contó con más de 25 mil entrevistas en hogares que la tornan representativa para 101 comunas del país.

Organización del libro

El presente libro se organiza en torno a 7 capítulos que se definen sobre una temática específica que los articula. De esta forma, el texto se lee de forma transversal pero también busca establecer argumentaciones parciales que expliciten las complejidades de cada uno de los temas tratados. Los dos primeros capítulos establecen el contexto nacional así como el marco conceptual en el que se desarrolla la investigación. El primero presenta de forma breve pero explícita los cambios ocurridos en Chile en las últimas décadas marcadas por el retorno a la democracia a inicios de los años 90 luego de 17 años de dictadura militar. Los múltiples procesos de transformación cultural, económica y social ocurridos en estos periodos cristalizan un nuevo panorama en el país. Sin duda, la inseguridad en su amplia interpretación se convierte en un eje clave de análisis de la situación actual y de los cambios ocurridos en la sociedad chilena. El segundo capítulo se centra en el temor como fenómeno social y categoría de análisis. Tomando en cuenta diversas tradiciones de interpretación de la inseguridad se establece un marco conceptual basado en dos grandes perspectivas: por un lado, la inseguridad como fenómeno de la modernidad tardía en un Chile cada vez más privatizado y con altos niveles de desconfianza social; por otro, la inseguridad entendida como emoción y por ende como un componente fundamental del actuar individual y social. Ambas corrientes han sido desarrolladas en profundidad en la literatura nacional e internacional, respectivamente, pero la generación de un marco unificado de análisis es sin duda una propuesta inédita.

³ Véase <http://www.latinobarometro.org/>

⁴ The AmericasBarometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org

⁵ Véase http://www.seguridadciudadana.gob.cl/enusc_2008.html

El tercer capítulo establece un análisis histórico de la situación del país respecto a los niveles de criminalidad y temor. Tomando en cuenta las definiciones conceptuales previas, se trata de establecer un marco descriptivo que va acompañado de las principales políticas públicas desarrolladas desde el regreso a la democracia.

El cuarto capítulo entra de lleno en uno de los principales procesos de transformación ocurridos en Chile, más claramente en Santiago, su ciudad capital, en las últimas décadas, y su vinculación con procesos de incremento de la inseguridad ciudadana. En este nuevo esquema de ciudad se verifica con claridad la interconexión entre sensación (emoción) y realidad debido a la generación de una ciudad marcada por la fragmentación y la estigmatización, terreno fértil para la consolidación de una mirada de sospecha cuando no de directa culpabilización de aquellos sectores más vulnerables y desconocidos de la sociedad. El surgimiento y consolidación de el “otro” se hace patente en este capítulo, otro que se diferencia por su pertenencia socioeconómica y por su territorialización en la ciudad.

El aumento de la desconfianza ciudadana en las instituciones, la capacidad del Estado para resolver ciertas preocupaciones fundamentales e incluso el debilitamiento de los lazos sociales y las relaciones interpersonales, son los temas que se abordan en el capítulo quinto del presente libro. Basado en información cuantitativa y cualitativa, se despliega un panorama marcado por altos niveles de desconfianza que se empiezan a traducir en discursos cercanos al autoritarismo reclamando por mayores niveles de castigo, presencia policial y fortaleza de la respuesta pública ante aquellos casos que pudieran generar inseguridad en la población. En su último apartado se avanza sobre el rol que juegan los medios de comunicación masiva en la consolidación e incluso posible incremento de la inseguridad. Hipótesis a nivel teórico muy desarrollada, pero cuya evidencia empírica desarrollada muestra resultados mixtos. Por ende, resulta clave su abordaje desde el discurso ciudadano.

El capítulo sexto establece el estado de situación en Chile y la referencia con otros países latinoamericanos. Sin duda, entender el fenómeno requiere de comprender las diferencias observadas en los últimos años con información disponible, así como un breve análisis comparado regional. Este es el objetivo de este capítulo, que pone en evidencia la reciente emergencia de un fenómeno que en el país cuenta con información de calidad desde inicios de esta década, así como las limitaciones al momento de analizar la problemática de forma comparada. Adicionalmente, en el subcapítulo tercero incluye una revisión de las políticas públicas de seguridad desarrolladas en las últimas décadas, sus variaciones en magnitud y énfasis demuestran la importancia de la problemática así como el rol que juega en la redefinición de la ciudadanía y la política en el Chile de hoy.

Finalmente, se entregan algunas conclusiones respecto al rol de los diversos factores analizados así como en la necesidad de concretar mejores marcos conceptuales que permitan avanzar en la interpretación de uno de los rasgos más claros y aún desconocidos de la vida actual: el temor.

Capítulo 1

Democracia, modernidad y temor en el Chile contemporáneo

Chile ha cambiado profundamente en las últimas tres décadas. Luego de la dictadura militar se instaló un proceso de transición política basada en acuerdos que permitieron el desarrollo de una estabilidad económica y política, además de los profundos cambios desarrollados para garantizar una economía liberal donde el Estado juega un rol cada vez más pequeño e incluso subsidiario.

Entender el proceso de modernización chileno requiere de situar la mirada sobre los cambios sociales, políticos, económicos y culturales que permearon la sociedad en las últimas décadas. El retorno a la democracia trajo múltiples desafíos y una agenda aún pendiente sobre la inclusión, la protección y la igualdad en una sociedad marcada por profundos clivajes que persisten hasta nuestros días.

El temor pareciera ser un rasgo de esta modernidad, pues son más las dudas e incertidumbres que las seguridades desde las que se enfrenta la vida de forma individual y colectivamente. Es así como en el capítulo inicial del presente libro se propone una lectura del proceso chileno desde los cambios individuales y colectivos que han transcurrido en el país en los últimos años.

1.1 Malestar en democracia: temor y política en Chile

Diversos analistas plantearon, a mediados de los 90, que la modernidad y los procesos de modernización en Chile no guardaban relación con los procesos de cambio de la subjetividad de la gente. La situación definió un malestar social (Campero 1998; PNUD 1998) que se caracteriza por el hecho que “la gente no se percibe como sujeto de la modernización que parece avanzar a sus espaldas, ni el beneficiario de las nuevas oportunidades” (Lechner 2002). Escenario que se explica por la celeridad y el carácter impositivo con que la dictadura inició el proceso de modernización. Sin duda, la reestructuración fue profunda y rápida y generó expectativas que aún no logran ser satisfechas por la mayoría de los chilenos. Adicionalmente, este malestar es expresión típica de la modernidad que se hace cuerpo en Chile en un determinado contexto histórico pero que no difiere sustancialmente de otros procesos nacionales en el resto de América Latina (Brunner 1992). En este sentido, no se plantea un “excepcionalismo” del caso chileno, sino cierta especificidad dentro de un proceso global que impacta a toda la región. Casi cuatro décadas después del golpe militar, el malestar se mantiene a pesar de los reconocidos logros del proceso democrático. De hecho, el PNUD (2012) reconoce las nuevas aristas de un malestar por la desigualdad y falta de oportunidades.

1.1.1 La relevancia del capital social

En este panorama se postula que el problema radica en la recomposición de un colectivo capaz de incidir sobre la marcha de los diversos sistemas funcionales. Por ello, se revisan las oportunidades y restricciones que enfrenta lo social, principalmente a través de dos ámbitos: los sueños y ambiciones de los chilenos así como la transformación de su sociabilidad a través del capital social; análisis que muestra la dificultad de las personas para formular sueños en contraste con la facilidad para expresar quejas sobre la imposibilidad de plantear aspiraciones comunes. De este modo, lo que un grupo finalmente comparte no es una esperanza, sino más bien una desesperanza (Lechner 2002). Adicionalmente, se postula que el contenido de las aspiraciones refiere principalmente al ámbito personal: Ya no se trata de “cambiar el mundo” sino de

“cambiar la vida”, por lo que se desvanece la posibilidad de un futuro, más aún si este es colectivo. Esta individualización de los objetivos se traslada también a lo que se espera y desea de la política, entendida como un espacio restringido para unos pocos que deben brindar capacidad de vida para los demás⁶.

Esta perspectiva brinda un rol especial al capital social, coincidiendo con Putnam (1993) cuando afirma que las relaciones de confianza personal llegan a generar una confianza social o generalizada cuando prevalecen normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico, entendiendo estos elementos como los pilares que delimitan el capital social. En el caso chileno, se destacan los riesgos que brinda el contexto institucional para el capital social: baja confianza en las instituciones, mayoritaria percepción de inequidad ante la ley y relativa indiferencia respecto al orden democrático (Campero 1998; Engel y Navia 2006). En cuanto a entender el capital social como recurso, esto implicaría una oportunidad de acumulación, la cual estaría concentrada y segmentada (Paras 2003; Buonanno *et al.* 2006; Savage y Kanazawa 2002). Por ello, cabría esperar una distribución desigual del capital social según grupos socioeconómicos, aumentado el capital social a la par con mayores niveles de educación e ingreso. Por último, en cuanto a su historicidad, si bien se evidencia un descenso en los niveles de asociatividad experimentados en los 80, existe un aumento en la participación en asociaciones con fines específicos y objetivos inmediatos, así como vínculos débiles de carácter más expresivo, ratificando la hipótesis que las relaciones de confianza y compromiso cívico están cambiando (Paras 2003; Lechner 2002; Dammert y Malone 2003).

Ahora bien, no se puede dejar de lado la presencia del capital social negativo (Browning, Dietz y Feinberg 2000) que muchas veces actúa efectivamente en la consolidación de grupos sociales desventajados. Ciertamente los objetivos de agrupación se vinculan en muchos casos a la facilitación o mantenimiento de acciones delictuales, las que involucran un importante nivel de temor en la población cercana. Por ende, se torna clave avanzar en la cualificación de los elementos que impactan sobre la construcción del capital social y su direccionalidad en el marco del Estado de Derecho.

1.1.2 Malestar y democracia

Es en este marco que los autores que trabajan esta perspectiva analizan el malestar de los ciudadanos con la democracia, buscando una explicación al hecho que en el 2001 solo el 50 por ciento de las personas dijo preferir la democracia como sistema político (PNUD 2000) y que los niveles de confianza en la democracia, como sistema de gobierno, para que el país llegue a ser desarrollado, han bajado del 72 por ciento en 2003 al 61 por ciento en el 2006.⁷

Cabe destacar que en ambos casos no se puede trasladar el descontento con la situación económica y gubernamental hacia la valoración de la democracia, ya que las cifras macroeconómicas del país demuestran que, a pesar de la desaceleración post-Crisis Asiática, Chile ostenta de manera sostenida los mejores índices económicos de su historia. Pero la desigualdad y la distribución del ingreso siguen siendo problemáticas que aún no han podido ser enfrentadas con precisión. De hecho, en las últimas décadas no se ha logrado bajar los niveles de desigualdad. Un ejemplo del problema de la desigualdad lo propone el PNUD cuando muestra que Chile ocupa el mismo lugar en términos del índice de desarrollo que Bahrain, que muestra una diferencia de ingreso per cápita de US\$ 28.570 a US\$ 13.328. De igual manera, al gasto e índice de desarrollo humano por niveles de desigualdad Chile baja once lugares en el *ranking*, perdiendo 19 por ciento del valor de IDH (Reporte 2011) Por ello, se desarrolla la hipótesis que este desacople es producto de los cambios culturales, es decir, experimentados en la manera práctica de “vivir juntos” sin que

⁶ El sistema electoral binominal aumenta esta percepción de acomodo y distancia entre el ciudadano y la política. Situación que en el caso chileno se evidencia con el constante decrecimiento de la población juvenil que se registra para votar (Engel y Navia 2006).

⁷ Latinobarómetro. www.latinobarometro.org

paralelamente se hallan reformulado las representaciones colectivas que se hace de la sociedad (Lechner 2002; Paramio 2002).

Por otra parte, el descontento con el sistema político (dinámicas autorreferenciales de los partidos, endogamias y corrupción) colabora en este malestar (Valenzuela y Dammert 2006). A esto se suma la distancia con que las personas perciben los cambios, lo que confirma la sensación que el proceso de transición no habría generado una visión de futuro ni un horizonte de sentido que permitan a la gente reconocerse en un proyecto. Se viven los cambios pero no se les encuentra sentido, por lo que el desamparo, el abandono y la impotencia son los principales sentimientos que comparte la población (Bengoa 1994; Salazar 2005). Por tanto, se desarrolla un proceso de doble desvinculación definido por Lechner como "por una parte, estas personas no estarían considerando los cambios como algo suyo, se sienten ajenos al proceso social porque, por otra parte, no se sienten ciudadanos. No se perciben como partícipes de una democracia; o sea de un proceso de decisión acerca del rumbo de los cambios. Por lo tanto, no descubren una relación entre la marcha del país y su vida diaria" (Lechner 2002). En este panorama, la interrogante principal instalada se vincula con el hecho si la democracia contribuye o no a producir sentidos sociales, aquellos que permiten articular la diversidad de experiencias individuales en una identidad colectiva y producir sentidos que sirvan de mediación entre lo individual y las dinámicas de los sistemas funcionales.

En el plano imaginario, se ha debilitado la construcción del nosotros que tenía como referente al Estado (como educación y salud pública), sumándose a la fragilidad de la identidad nacional. Este proceso impide la reconstrucción de una memoria colectiva, obstaculizando la construcción de un discurso del nosotros (Salazar 2005). Por ende, los imaginarios colectivos de nación y democracia parecieran ser válidos solo para aquel grupo de individuos que se siente integrado a la vida social y política. En cambio, quienes se sienten excluidos de la convivencia tienden a desconocer el nosotros nacional y ciudadano. El panorama parece mucho más desolador de lo real, ya que la multiplicación de las tecnologías y el desarrollo de agendas específicas de preocupación han impulsado el desarrollo de múltiples grupos ciudadanos con capacidad de convocatoria y organización. Si bien en muchos casos son procesos esporádicos, la población especialmente juvenil está resignificando el espacio público y el capital social diariamente.

Los cambios ocurridos en las últimas décadas han provocado mutaciones en los mapas mentales. Las anteriores claves interpretativas han perdido validez y todavía no se afianzan nuevos códigos. Por ejemplo, se evidencia un cambio en la concepción del tiempo cuestionando la idea de futuro donde nada pareciera tener duración y todo se diluye en un presente continuo (Bauman 2005:142, 143). Así como en la desintegración del espacio social (como desigualdad socioeconómica y distancias sociales) y las dificultades de la capacidad de acción y conducción de cara al futuro que adjudica al poder político incluyen responsabilidades que el nuevo modelo mundial no le permite realizar. Esta última demanda al poder político, si bien no da cuenta del rol y funciones del Estado en la actualidad, guarda vigencia en tanto expresa una demanda de protección y conducción reflejando el desajuste que existe entre las nociones básicas para abordar la realidad social. En este sentido estamos en una etapa llamada por Bauman 'pospanóptica', donde lo que importa es que la gente que maneja el poder de los socios menos volátiles de la relación puede ponerse en cualquier momento fuera de alcance y volverse absolutamente inaccesible (2006:16). Con estos antecedentes se observa un larvado malestar con la política que se expresa principalmente por la carencia de alternativas, la cual, a su vez, refleja la erosión de los mapas cognitivos. Pero esta situación no implica una protesta activa contra un determinado estado de cosas, sino más bien la reacción frente a una realidad que aparece ininteligible y sustraída a la voluntad humana. En ausencia de claves interpretativas que permitan verbalizar la incongruencia, solo queda un malestar vago y muchas veces inexpresivo (Salazar 2005).

A partir del año 2006, marcado por las movilizaciones estudiantiles del llamado "movimiento de los pingüinos", consolidadas en el año 2011 y 2012 con marchas masivas que reclaman por una mejor calidad de la educación, se demanda un cambio en el modelo. Son señales de una nueva forma de mostrar el descontento social.

1.1.3 Los miedos

Todo lo anterior plantea un contexto donde el miedo⁸ se instala como un hecho cotidiano. Lechner planteaba a mediados de los años 80 que “la democracia no eliminará el miedo, es más la idea de una sociedad sin miedos ha de ser entendida como una utopía” (2002:10). También afirmaba que el miedo puede ser entendido en un contexto vivencial donde el orden ha sido cuestionado, donde el sujeto se enfrenta a un futuro sin perspectivas y donde “todo vale” (2002:3). De esta forma, se propone inicialmente la tesis que el miedo a la criminalidad es el aspecto visible de un miedo más difuso caracterizado por la angustia de perder la identidad, el arraigo social y la pertenencia colectiva. Cabe señalar que esta tesis se consolidó en el informe del PNUD (1998) y posteriormente fue comprobada empíricamente en un estudio realizado por Dammert y Malone (2003). Así, por ejemplo, se confirma que la percepción de desprotección general frente a la pérdida de empleo o precariedad en la cobertura de salud son elementos presentes en la preocupación cotidiana de la mayoría de los chilenos. Aún más recientemente, el PNUD (2012) destaca la preocupación por los temores y el impacto en la vida cotidiana de los chilenos. Cabe destacar que este no es un elemento único del caso chileno; por el contrario, en un estudio de Farrall, Jackson y Gray (2006:32) se concluye que las personas que usan el lenguaje del temor y el crimen muchas veces lo hacen como excusa para comunicar otros temores menos fáciles de expresar.

Así, el miedo al otro es entendido como la forma de explicitar diversos miedos sociales, con historia propia; por ende, su interpretación y análisis requiere de una revisión de los procesos históricos que vivió Chile, la forma como se ha resuelto la memoria y las respuestas que se han dado a los procesos de violencia vividos en el pasado. Así, por ejemplo, la imagen de enemigo interno que durante los años 70 y 80 era asumida como el extremista ha pasado a situarse en el delincuente. Preocupante esta transición directa entre dos procesos completamente diferentes pero que apelan a percepciones similares de la vida social.⁹

Sin duda el miedo tiene una vinculación directa con el colectivo en el que se habita. Lechner avanza y puntualiza que el miedo tiene un tamaño inversamente proporcional al tamaño del nosotros (2002:47). Por ende, el lento y sostenido proceso de limitación de los espacios de sociabilidad de los sujetos tiene un impacto negativo en su desarrollo como verdaderos ciudadanos, dado que potencia procesos privatizadores del espacio público y aumenta la desconfianza interpersonal. Adicionalmente, este malestar en democracia se vincula con la sensación de exclusión de la sociedad y especialmente de aquellas cosas que se consideran parte central del éxito social (Engel y Navia 2006). De manera paradójica, el incremento del acceso a la educación, cobertura de salud y mejora del sistema de previsión social no ha ido aparejado de una mejor percepción de la ciudadanía sobre la capacidad real de acceder a estos beneficios sociales. Por el contrario, la percepción es que la posibilidad de quedar excluidos es alta, por lo que se instala una sensación general de temor y angustia poblacional. Ahora bien, esta angustia social se relaciona fuertemente con un elemento central del modelo de desarrollo latinoamericano y chileno: la desigualdad (Lechner 2002; PNUD 1998 y 2000; Engel y Navia 2006). De esta manera, se instala en Chile la percepción que las alternativas reales de acceder a estos beneficios se vinculan únicamente con la inclusión o acceso en los grupos socioeconómicos más altos. Lo anterior implica que el mismo proceso de modernización de la sociedad no se ha presentado de forma equitativa, más bien ha beneficiado de forma desmedida a algunos ciudadanos a costa de otros (Valenzuela y Dammert 2006; Engel y Navia 2006).

⁸ Lechner desarrolla su teoría usando la imagen del “miedo” en vez del “temor”. Situación que no reviste necesariamente una complejidad teórica para el desarrollo del marco interpretativo, sino más bien define la necesidad de considerarlo como un sinónimo a lo que en la presente investigación se ha definido como temor.

⁹ Para el caso norteamericano es ilustrativa la relación entre el tema racial y derechos civiles con el tema racial y el crimen. De hecho, en un reciente estudio se plantea que los mismos grupos de la población que aceptaban y alentaban la separación racial en los 50 y 60 tienen ahora una postura punitiva y castigadora contra el crimen.

En tanto, la respuesta social no fue de enfrentamiento directo a la problemática sino más bien de retraimiento a la esfera privada, generando un proceso de naturalización de los cambios y las características del sistema (Bourdieu 1998). Este es un punto central donde aparentemente la “comunidad” desaparece en su diseño fundante y se convierte en un agregado social de individuos que tratan de resolver sus principales necesidades (Bengoa 1994; Joignant 2003). Situación que adicionalmente muestra la crisis de la representación política (Engel y Navia 2006) por la que atraviesa el país y, por ende, de lo que se llama “la crisis simbólica y cultural chilena” (Lechner, 2002). En este punto cabe destacar que durante el gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010) se empiezan a mostrar algunos elementos de cambio en el accionar ciudadano que verbaliza sus aspiraciones y críticas de forma pública (Valenzuela y Dammert 2006).

Llamativamente, la percepción inicial de fracaso o problema durante este periodo se cruzó especialmente con la protesta masiva de jóvenes escolares contra el sistema educativo considerado excluyente. En el ámbito político, la disidencia o las opiniones diferentes son consideradas díscolas e incluso negativas para la democracia. Percepción no compartida por un electorado que a fines del 2009 se ha manifestado abiertamente por recambio, nuevas caras y prácticas en la forma como se hace la política.

En otras palabras, esta perspectiva de análisis identifica un miedo más difuso y vinculado con el sinsentido de la vida. En un marco social que premia el éxito relacionado especialmente con el acceso a bienes materiales, la vida cotidiana se caracteriza por el estrés y las extensas jornadas de trabajo (Tironi 2006): la vida social vivida como un torbellino donde el objetivo último no es claro para aquellos que viven sus consecuencias. Se identifican con claridad los objetivos de corto plazo vinculados especialmente a beneficios tangibles. De acuerdo a Beck (1998), la sociedad actual se podría caracterizar por el aumento de los riesgos y, por ende, la casi imposibilidad de limitar las incertidumbres por medio de avances tecnológicos o incluso definiciones ideológicas. Parece entonces que los chilenos están subidos a una de esas máquinas de trotar donde se instala un camino sin destino, donde el fin se justifica por el medio, es decir, donde se privilegia el camino por encima del destino. Situación que sin duda genera incertidumbre y angustia en la ciudadanía que no percibe con claridad el futuro que se está construyendo, e incluso se siente ajeno a dicha construcción.

Las interpretaciones culturales se vinculan también con perspectivas de corte institucionalistas que, si bien reconocen la relevancia de actuar del sujeto, enfatizan en los marcos institucionales. A continuación se describe brevemente esta perspectiva basada principalmente en la mirada del sistema de justicia criminal al interior del aparato estatal.

1.2 Crimen: de lo individual a lo estructural

La sensación de malestar y los temores ciudadanos tienen también una profunda relación con la forma en que funcionan las instituciones, partiendo de una mirada más global del Estado en tanto garantía de derechos y definidor de deberes, el Estado en su totalidad y sus instituciones vinculadas al sistema de justicia criminal y consolidación del malestar social. Al interior del llamado Estado de Bienestar, el *penal-welfare* se constituye como uno de los paradigmas en la organización y funcionamiento del sistema penal, formando parte de sus políticas sociales y económicas. Su época de esplendor —la mitad del siglo XX— representaba el ordenamiento de la política criminal bajo el ideal de la rehabilitación en desmedro del castigo para el infractor de ley. Para ello se desarrolló una estructura, principios, leyes, prácticas y operadores, en donde los actores del sistema de justicia tradicional quedaban relegados del centro del ámbito penal, “se consideraba a la prisión, en general como contraproducente desde el punto de vista de la reforma y la corrección individual” (Garland 2001:82).

Otro rasgo de esta perspectiva de corte institucional es la convicción en que el conocimiento criminológico es la vía para comprender el fenómeno del delito, con ello se desarrollaron mecanismos para facilitar el desempeño de los operadores, sumado a un contingente significativo de una serie de expertos

sociales de delito. En este sentido, las medidas penales no estaban bajo la primacía absoluta de los especialistas, sino que también las expectativas ciudadanas eran consideradas parcialmente en el proceso, por lo que era necesario buscar el equilibrio entre las demandas punitivas para aquellos delitos más graves y el juicio de los propios especialistas frente a cada caso. La intervención de los políticos y la opinión de la ciudadanía en los aspectos cotidianos de la justicia penal fueron mínimas, porque existía el convencimiento que era un tema eminentemente técnico en donde la palabra de los especialistas primaba, aunque no exenta de conflictos con las instituciones de la justicia penal. El foco de la acción de la criminología estaba puesto en el “delincuente psicópata”, es decir, aquel en donde predomina la desadaptación y que requiere la asistencia del sistema para su corrección.

En síntesis, el penal-*welfare* estaba integrado por una serie de elementos “supuestos sociopolíticos fundamentales, un conjunto de compromisos culturales y una forma determinada de conocimiento criminológico” (Garland 2001:87), siendo sus principales axiomas que la reducción del delito sería consecuencia de la reforma social y el crecimiento económico. El rol del Estado es doble como garante de la seguridad, el castigo y el control del delito, así como responsable de la reforma y bienestar de aquellos que los comenten.

La consolidación de la perspectiva neoliberal en la economía, junto con la visión valórica conservadora (Garland 2001; Reiner 2007; O'Malley 2006, Wacquant 2000), propiciaron un orden social que privilegia el rol del mercado y la responsabilidad individual, dejando al Estado la capacidad de gobernar a través del derecho, la moral, la disciplina y el orden. Por ende, la justicia penal y la política criminal se orientan principalmente hacia dimensiones autoritarias y punitivas que comprenden al delito como parte de la decadencia moral de la sociedad, que equivale a “un retorno a los estreñimientos, de una reintroducción de los controles, de un intento de ponerle fin a un mundo desordenado” (Garland 2001:316).

Este proceso es analizado por Wacquant (2000) como un debilitamiento del rol social del Estado, en contraposición al surgimiento del Estado penal debido principalmente al incremento del presupuesto en el ámbito de la seguridad y justicia penal en desmedro de los servicios sociales, tradicionalmente ligados al Estado de Bienestar. El delito se transforma en un hecho de responsabilidad individual, por lo que el Estado debe actuar a través de mecanismos de control social enfatizando la punitividad, la coacción y el paternalismo para la formación de buenos ciudadanos. Así, el se postula que la política social ya no tendría una función de reformar la sociedad, sino más bien de “*supervisar la vida*” (2000:48) como una condición fundamental para el orden. Para este fin se potencian una serie de mecanismos tales como el incremento de la fuerza pública, la privatización de la cárcel y el énfasis de lo penal.

Este proceso de cambio consolida la llamada *criminología de la revancha* (Melossi 2006), caracterizándola como una reacción de los sectores más conservadores durante la década de los 90, principalmente en Estados Unidos e Inglaterra, en búsqueda de una reunificación de la sociedad a través del orden. Esta visión se ajusta a un contexto social y cultural determinado que hace frente a la *mala moralidad*, generada por la llamada *underclass* —o clases marginales— mediante la exclusión, la penalidad y el encarcelamiento masivo para proteger a la sociedad de aquellos considerados peligrosos. De esta forma, la represión de las políticas se convierte en un indicador de éxito y eficacia en contra del “enemigo público”.

Por su parte, en el contexto de la sociedad del riesgo se ha impulsado el desarrollo consolidado de una serie de mecanismos orientados a la gestión de la incertidumbre, prevaleciendo un cambio de enfoque en lo que respecta a la política criminal: la dimensión actuarial que privilegia el cálculo probabilístico y la distribución estadística del riesgo para generar categorías que permitan una gestión de lo criminal (Rosal 2009). Como lo menciona Garland (2001), existe un profundo deseo de seguridad, orden y paz, sumados al control del azar en cada cultura; de este modo, los dispositivos actuariales tendrían como objetivo gestionar la incertidumbre y las probabilidades frente a la ocurrencia de este tipo de hechos.

En el mundo, y Chile no es una excepción, las políticas de seguridad impulsadas desde un eje neoliberal y conservador imponen un nuevo abordaje en torno a la problemática del delito y la criminalidad, desde donde emerge una “combinación programática de prudencialismo privatizado y soberanía punitiva”

(O'Malley 2006:76). Se ha construido una sociedad de la seguridad en donde se articula la dimensión política y la social a base de un objetivo común: la gestión del riesgo y el control del delito. Estas iniciativas no son exclusivas del ámbito conservador, sino que muchos gobiernos de corte más progresista, como por ejemplo los laboristas en Inglaterra y Australia, también han desarrollado políticas de este tipo. Uno de los mecanismos que representa esta visión es la *prevención situacional* que pone énfasis en la individualización del análisis sobre las acciones que originan un delito más que en los aspectos sociales que podrían condicionar su aparición. Por ende, su acento está en la reducción de posibles blancos —personas o lugares— que podrían ser objetos de hechos delictivos.

En este contexto se desarrolla la responsabilidad individual para protegerse ante un hecho delictual, y con ello emerge la llamada *dobles victimización* (Reiner 2007) como un proceso que reduce las libertades cívicas. Se aumenta el control con el objetivo de afrontar el delito. Por otro lado, se implementan una serie de técnicas orientadas a la protección de las personas y el espacio —público o privado— que reduzcan la posibilidad de victimización. Dispositivos tales como la seguridad privada, la vigilancia electrónica o el diseño urbano recuerdan constantemente a la ciudadanía el riesgo latente, impactando de diversas formas y magnitudes sobre la percepción de inseguridad y generando un círculo vicioso donde los mayores cuidados retroalimenta la inseguridad, y esta, a su vez, genera la necesidad de más protección.

La principal crítica desde esta perspectiva hacia la criminología del bienestar es su fracaso ante el aumento de las tasas de delitos a nivel mundial, particularmente en Estados Unidos e Inglaterra, sumado a la escasa eficacia en términos de los aspectos causales y sociales del fenómeno. A juicio de O'Malley, el sesgo que está presente en las críticas a las políticas de seguridad es el *discurso del fracaso*, debido a que el alto grado de politización del tema genera constantes tensiones entre los diversos actores, mientras que la forma en que se mide la eficiencia y efectividad de las políticas aún no está bien definida¹⁰. De hecho, no existen antecedentes suficientes en América Latina sobre diagnósticos y seguimientos pertinentes en materia de criminalidad que brinden adecuado sustento a las afirmaciones sobre los efectos y la calidad de las políticas implementadas.

De esta forma, los cambios de paradigma en la forma como el Estado enfrenta los problemas de inseguridad han sido radicales en las últimas décadas. Todo lo anterior impacta en la forma en que el individuo es vinculado con estas instituciones y protegido, no solo en términos policiales, sino también sociales.

1.3 La cultura del control del delito y el surgimiento del populismo penal

Más allá de las perspectivas de análisis expuestas previamente, la necesidad o urgencia social por limitar la criminalidad se ha hecho presente en el discurso cotidiano. Este reclamo ciudadano no incluye la interrogante: ¿cuánto delito está dispuesta a soportar una sociedad? En muchos casos la ciudadanía y los políticos parecen olvidar que el conflicto y el delito son parte consustancial con la vida social, por ende, proponer su eliminación se convierte en un objetivo con reducidas posibilidades de éxito. Cuando Foucault (2007) se interroga sobre la forma de mantener la criminalidad dentro de un rango aceptable que permita el funcionamiento *óptimo* de la sociedad en un marco social y económico determinado, ponía el acento sobre uno de los nudos críticos del debate actual. El autor plantea que solo a través del análisis de los mecanismos de poder mediante los cuales se gobierna la sociedad es posible entender su forma de operación, creándose en el campo de la seguridad diversos dispositivos para controlar el delito.

Uno de los principales consiste en la fijación de una norma que señala *lo permitido / lo vedado* a través de una serie de acciones prohibidas para las cuales se determina un castigo. El segundo corresponde a la

¹⁰ Para mayores referencias en torno al tema de la información para las políticas de seguridad pública ver Dammert, Ruz y Salazar (2008).

ley complementada con medidas de vigilancia y corrección, es decir, *mecanismos disciplinarios* como el diagnóstico requerido para definir las posibilidades de reinserción y rehabilitación. En una tercera etapa se incorporan *dispositivos de seguridad*, en donde el hecho delictivo es siempre un acontecimiento probable, por lo que es necesario considerar el cálculo de sus costos. Estos dispositivos están orientados hacia el resto de la población para reducir la probabilidad de que puedan repetirse, no son para el infractor sino para generar un efecto correctivo en el resto de la sociedad.

El papel del Estado se redefine en la búsqueda por mantener a raya la criminalidad, dado que se ha convertido en una amenaza para la autoridad y para la ciudadanía que requiere resguardar sus intereses (Pavarini 2006). Así, el control del delito es uno de los factores centrales de las políticas de seguridad pública y justicia penal, siendo la policía quien ha cumplido con el mandato y atribución del Estado para la mantención del orden público a través del uso legítimo de la fuerza. A juicio de esta perspectiva analítica, el sistema de justicia penal funciona bajo incertidumbre e ineficacia. Esta característica está dada por la existencia de criterios que definen el tipo de criminalidad que es objeto de persecución, generalmente aquellos hechos que más afectan a la ciudadanía. Así, del total de delitos ocurridos solo en un porcentaje menor se logra individualizar a los responsables y aun en menos casos se logra algún tipo de sentencia. Para el autor, “invocar mayor certeza y efectividad de las penas equivale solo a demandar un aumento del / en el valor simbólico de la represión en una óptica de prevención general positiva” (2006:119). En tanto, la efectividad no está dada por mejorar procesos de gestión, sino por incrementar la dimensión del control a través de la penalidad.

De este modo, el funcionamiento real del sistema de justicia penal entra en tensión con la visión tecnocrática que le exige mayor efectividad en su gestión y las demandas de incremento de la punitividad. En este sentido, la pena aplicada y la ejecutada se convierten en un indicador del desempeño por sobre la calidad de la justicia impartida en el sistema. La incertidumbre y la ineficacia podrían ser elementos para explicar los cuestionamientos que constantemente recibe el sistema de justicia penal desde la política y la sociedad civil.

Por su parte, la demanda social por mayor castigo se basa en la percepción que los delitos están aumentando y que la impunidad crece, sumado a la sensación que el orden social está siendo amenazado y que no hay castigo frente a estas acciones. Reaparece entonces la penalidad y el control como instrumentos propicios para mantener el orden social: respuestas que ponen la responsabilidad en las instituciones de la justicia criminal asumiendo que es un problema que pertenece principalmente a esa órbita de acción.

Diversas son las explicaciones culturales, sociales, políticas e incluso psicológicas sobre la necesidad de protección de los sujetos. Las encuestas de opinión muestran que incluso en aquellos países donde los niveles de desconfianza en las policías son muy altos, la población pide mayor presencia policial. De igual forma, aun reconociendo que los sistemas carcelarios funcionan más como universidades del delito que como espacios destinados para la rehabilitación, la población demanda mayores castigos con privación de la libertad incluso para delitos menores. Es así como la demanda por mayor control se ha constituido en uno de los factores claves en el desarrollo de estrategias para gestionar la incertidumbre y el temor en las sociedades de la modernidad tardía.

Ahora bien, el sistema de justicia criminal se caracteriza por diversos elementos que lo hacen diferente a los demás sectores del Estado. Como propone Bottoms (1995), tres aspectos son especialmente claves para entender su funcionamiento. El primero evidencia la tensión entre castigo justo y derechos humanos. En algunos espacios esta relación muestra asimetrías por la definición misma de ambos conceptos, debido a que la caracterización de lo que una sociedad considera un castigo justo ha variado significativamente en las últimas décadas. De hecho, los constantes cambios en la severidad de los castigos impuestos por la ley evidenciados en toda América Latina son una demostración de este proceso, en donde los derechos humanos —como principios del Estado de Derecho— son continuamente apelados y objeto de análisis en una región marcada por su constante violación.

El segundo elemento que caracteriza el sistema de justicia criminal en la actualidad es el evidente

énfasis en la gestión. Como se mencionó previamente, este enfoque tecnocrático busca establecer mecanismos de funcionamiento y discursos que ponen el acento en una lógica sistémica, sumada a otra orientada al usuario y finalmente una actuarial que intenta controlar el riesgo a través de las probabilidades. Así, se reduce la atención sobre elementos de justicia al trasladarse hacia la eficiencia y eficacia generando incentivos para mejorar los indicadores de logro aun cuando estos no van de la mano con el aumento de la calidad de la justicia.

Finalmente, el tercer elemento es el desarrollo del clientelismo, incorporado como forma de considerar la opinión de la ciudadanía en el proceso de justicia criminal, con lo que se busca replicar conceptos propios del sector privado en el ámbito de la gestión pública. Si bien estos factores no explican por sí mismos los cambios en las políticas de control del delito, son elementos que tienen un rol importante en las definiciones de políticas, y con ello, en las medidas que se pretenden implementar en la mayoría de países de la región.

La vinculación de *lo político* con la sanción penal responde a una serie de supuestos. En primer lugar, la percepción que el incremento del castigo tiene efectos directos en la reducción de las tasas de delitos, debido principalmente al efecto disuasivo que tiene la posibilidad de ser encarcelado. En segundo lugar, la convicción que las sanciones fuertes aportan al fortalecimiento del consenso moral contra los actos reñidos con la ley, especialmente enfrentando el pánico moral que se multiplica con la presencia de delitos violentos, sexuales y drogas, así como de acciones que subvierten el orden público y actitudes consideradas desviadas. Por último, aparecer como fuerte contra el crimen tiene impacto electoral, como confirma Garland analizando diversos contextos nacionales: “la tendencia populista en la política criminal contemporánea, es en cierta medida, una postura o táctica política adaptada para lograr ventajas electorales a corto plazo. Como tal, puede ser revertida rápidamente si las iniciativas ‘populares’ dejan de coincidir con los cálculos de beneficio político” (2001:282).

La sintonía entre las solicitudes de la opinión pública y lo que ofrece la política debe ser directa. En algunos casos, cuando se proponen políticas simplistas sin resguardo de su verdadera relevancia, emerge el problema que identifica Roberts, al señalar que “los políticos populistas buscan ganar votos sin considerar sus efectos” (2002:5). De este modo, la combinación entre ansiedad pública y oportunismo político es un factor clave para explicar el énfasis en el castigo, ya que todo lo que suena a *mano blanda* o permisividad es inmediatamente rechazado. En el plano institucional, la oposición política juega un rol centrado en la crítica más que en la propuesta de iniciativas innovadoras o alternativas; la lógica de este juego es develar que el oponente no es tan mano dura y así dejar un flanco para atacar en términos electorales.

Las consecuencias de las iniciativas de política basadas en el termómetro de la opinión pública pueden ser diversas: positivas, cuando se logran los objetivos esperados aun cuando estos involucren bajos niveles de eficiencia del gasto público; negativas, cuando las políticas atractivas para la opinión pública son poco efectivas e incluso generan externalidades no deseadas. De este modo, una de las paradojas de las políticas populistas de seguridad es el incremento del gasto público en contraste con el decrecimiento de la efectividad, o peor aún, el desconocimiento de los efectos de las iniciativas con relación a la violencia y criminalidad.

De igual forma, según Roberts (2002) existen tres elementos esenciales para explicar el fenómeno del populismo penal. El primero corresponde a la preocupación excesiva por el sentir del electorado que favorecen los políticos, como la herramienta para vincularse con la opinión pública. El segundo punto es la tendencia a enfatizar las presunciones simplistas sobre violencia y criminalidad que posee la ciudadanía sin hacer uso de metodologías adecuadas para recabar la información. Mientras que el último elemento corresponde a la indiferencia de los políticos con los efectos causados por las medidas implementadas, especialmente aquellas que endurecen el control y la sanción.

Los factores que explican el incremento del populismo penal, principalmente en los países angloparlantes, corresponden a elementos que forman parte de los cambios que ha vivido la sociedad en su conjunto durante las últimas décadas. Caracterizados especialmente como “una explosión política o cambios en los sentimientos de una comunidad, los políticos usualmente son mucho más reactivos, responden en corto plazo a las crisis provocadas por delitos de gran impacto y a la cobertura que realizan los medios de

comunicación” (Roberts 2002:61). En muchos de estos contextos el surgimiento de este fenómeno no ha sido necesariamente una respuesta al incremento de los índices de delito, sino más bien una reacción a la preocupación que vive la ciudadanía, en donde algunos sectores de la clase política han rescatado el discurso sobre la violencia y criminalidad existente en la sociedad.

Este sentimiento de injusticia e impunidad emerge a partir de la década de 1970, debido a que la opinión pública fue testigo de la aplicación indulgente de condenas sumada al crecimiento de los delitos, por lo que comenzó a presionar por cambios y reformas al sistema de justicia criminal conforme a las necesidades percibidas de seguridad. Crecientemente la ciudadanía comenzó a involucrarse en un área que históricamente fue campo de expertos, exigiendo mayor severidad en las penas aplicadas, y con ello la política tuvo que responder a las demandas planteadas mediante el incremento de la punitividad y el castigo para una serie de delitos. De este modo, el producto político no necesariamente está ligado al control, sino más bien a la visibilidad pública que adquieren aquellos que adhieren a estos abordajes.

En este marco, múltiples son las características que describen y definen la naturaleza del populismo penal. El primer gran cambio corresponde a la *exclusión de la élite en el desarrollo de la política criminal*, es decir, los especialistas y académicos que fueron parte central para la generación de conocimiento en décadas previas tienen un menor peso específico. En contraste, son las *víctimas* y aquellos que se sienten vulnerables quienes toman un rol activo en fomentar la seguridad como uno de los derechos civiles fundamentales. Así, la subjetividad se instala en el centro de la generación de la agenda de política pública, porque el conocimiento del fenómeno escapa a la experiencia directa de victimización. El segundo factor relacionado corresponde a la construcción de una *democracia desinformada*, la cual tiene dos aristas. Por un lado, la limitada información que posee la opinión pública sobre el proceso criminal, en particular sobre las sentencias para cada delito, sumado al escaso conocimiento sobre la complejidad del fenómeno criminal. Mientras que a nivel político está dado por los mecanismos utilizados para indagar en la opinión de la ciudadanía sobre este tema, por ejemplo, los medios de comunicación canalizan la frustración que puede ser engañosa para los actores políticos y tomadores de decisiones. Son estos últimos quienes requieren de insumos efectivos para la formulación de políticas públicas, tales como: medición continua de la criminalidad, evaluaciones de programas, generación de conocimiento o información sobre la percepción ciudadana y la situación criminal; sin estos elementos las opciones para afrontar la temática serán siempre limitadas o sesgadas. En este espacio, el principal punto de convergencia entre opinión pública y actores políticos es el énfasis en el castigo.

Finalmente, en un aspecto mucho más vinculado a los cambios sufridos por la sociedad actual, dice relación con que la ciudadanía tiene incertidumbre en relación a la capacidad del Estado para regular el cambio mediante los procesos políticos. El delito constituye un riesgo que afecta la seguridad personal, por lo que “el complejo del delito ha difundido una conciencia y preocupación en los medios, en la cultura popular y en el ambiente social” (Roberts 2002:71), siendo la solución el castigo y el retorno a los valores esenciales para recuperar el orden social.

Las expresiones de mayor punitividad tienen a focalizarse en ciertos tipos de delitos y delincuentes. De este modo, la sociedad busca controlar principalmente a quienes comenten hechos de abuso sexual, tráfico de drogas y robo a viviendas. Una categoría específica son los jóvenes infractores, para quienes el rango de delitos es más amplio —desde hurtos simples hasta homicidio—, por lo cual la ciudadanía está más sensible cuando jóvenes cometen hechos graves debido a que, desde su perspectiva, es un grupo difícil de controlar sumado a la percepción de que las medidas aplicables son más difusas.

Lo anterior está asociado también al tipo de víctima. De este modo, niños, mujeres y ancianos conforman el grupo de mayor vulnerabilidad, lo cual en parte determina el grado de indignación de la opinión pública frente al hecho y las demandas de *castigos ejemplarizadores* para quienes cometieron el delito, sobre todo cuando tienen un carácter trágico y atractivo para los medios de comunicación. En la actualidad el rol preponderante en el hecho criminal lo adquiere la víctima, con quien la ciudadanía construye un vínculo emocional a través de la identificación y la socialización del riesgo de ser víctima.

El populismo penal surge como una reacción política a las ansiedades propias de la modernidad tardía,

que se reflejan particularmente en el incremento de la criminalidad y la percepción de inseguridad. Las políticas criminales, al igual que las de seguridad pública, se configuran a partir de los intereses en juego de diversos grupos: los actores políticos, la opinión pública y los medios de comunicación, los cuales, en la mayoría de los casos, se desatan a partir de crisis ante la necesidad de obtener resultados prontamente.

Las expresiones de la tendencia del populismo penal se pueden reconocer en diversos ámbitos del sistema de justicia criminal, como por ejemplo: la definición de condenas obligatorias para una serie de delitos que aplican mayor severidad y reducen la posibilidad de que los jueces puedan hacer interpretaciones de la ley para aplicar otro tipo de medidas, o la responsabilización y transparencia (*accountability*) judicial que obliga a rendir cuentas sobre el desempeño del sistema basados principalmente en indicadores de eficiencia. También es posible mencionar la criminalización del comportamiento de niños / jóvenes y la violencia escolar, lo que como sanción deriva en restricciones en el sistema educativo, también aplicable a los padres o, en casos más complejos, la derivación al sistema de adultos. Mientras que a los infractores se aplica la estigmatización para que sean reconocibles por la ciudadanía, como por ejemplo, el registro público de delincuentes de carácter sexual o la creación de campos de entrenamiento de corte militar —*boots camps*— para que cumplan el castigo efectivo.

Para intentar comprender con mayor profundidad la emergencia de la violencia y criminalidad como aspectos relevantes en el contexto actual, es necesario considerar que “ha sido influenciado por los cambios en la organización social de las sociedades en las que funciona, por los problemas particulares de orden social característicos de esa forma de organización social y por las adaptaciones políticas, culturales y criminológicas que han surgido en respuesta a estos problemas particulares” (Garland 2001:313).

En síntesis, el consenso del control del delito se compone de 5 puntos que han sido una constante en las diversas políticas impulsadas. El primer aspecto corresponde al delito como el enemigo público N° 1. También se incluyen las faltas, los actos antisociales y, a partir del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo, acciones que copan las preocupaciones de la ciudadanía y la política constituyéndose como una amenaza para la sociedad. El segundo punto refleja uno de los pilares del neoliberalismo: el delito es de responsabilidad individual. Tal como fue mencionado anteriormente, la aplicación de la elección racional para explicar las conductas delictivas redujo significativamente su justificación como expresión de las precariedades sociales o de factores estructurales. En este sentido, las políticas de control del delito deben hacer énfasis en las víctimas y no en los ofensores, ellas son el centro del discurso, quienes se ven más afectados por la criminalidad pues son vulnerables y no tienen responsabilidad alguna en la existencia de este tipo de hechos. En el plano político existe el fenómeno de suma cero, que implica la imposibilidad de expresar preocupación e interés por las víctimas y al mismo tiempo dar alguna señal a favor a los delincuentes. Los últimos dos elementos de este consenso están estrechamente vinculados. La percepción sobre una sociedad que debe acostumbrarse a la existencia de altos índices de delitos ha sido considerada como uno de los elementos que actualmente la caracterizan. En este sentido, los ciudadanos viven en tensión por el temor al delito y la necesidad de incrementar la seguridad, o, más bien, de reducir el riesgo en diversos ámbitos de la vida.

Para afrontar esta situación, el último punto es que el control del delito funciona a través del énfasis en la disuasión y la incapacitación de los ofensores como mecanismos efectivos para evitar el incremento de hechos delictivos, incluso sin considerar las libertades públicas y los derechos humanos que “son temas marginales, y están subordinados a las exigencias de control y las profundas causas sociales son negadas o minimizadas” (Reiner 2007:126).

También se menciona el cambio en la función que desempeñan los medios de comunicación en la cobertura del delito y la criminalidad. La estructura noticiosa en este ámbito apunta a resaltar lo negativo como una dimensión que utiliza un lenguaje emocional con el público, enfatizado en aquellos hechos delictuales más violentos —el homicidio— o aquellos que conmueven al público. Se reitera también la noción de suma cero en donde el eje del hecho es la víctima en contraposición al ofensor. En algunas ocasiones se presenta a las autoridades públicas, particularmente la policía, con una perspectiva experta o por posible responsabilidad por las negligencias que permitieron el hecho.

La centralidad en la víctima y el impacto en la opinión pública derivan en una perspectiva más pragmática en la toma de decisiones, sobre todo para los ofensores, en donde el castigo cumple la función de “mantener la integridad de la ley, aplacar el dolor de la víctima e incapacitar al autor para que no pueda volver a cometer otras acciones” (Reiner 2007:147). Mientras que en el plano de la prevención, la audiencia en general exige una policía más fuerte y castigos más duros como única fuente de tranquilidad para los victimizadas o como medida que impacta en la percepción de inseguridad de la población.

La politización de la seguridad ha tendido a especificar las demandas ciudadanas y con ello las respuestas institucionales orientadas al control, sanción, prevención y rehabilitación. De este modo, el gobierno de la criminalidad, como lo afirma Pavarini, más bien apunta a la “*gestión del presente desorden*” (2006:233) que genera una convergencia pragmática en torno a los mecanismos y técnicas desarrolladas. Este factor podría explicar que diversas iniciativas implementadas por gobiernos conservadores han sido adoptadas e impulsadas por lo más disímiles gobiernos, atenuando la divergencia ideológica en el discurso y la práctica.

Capítulo 2

El temor como categoría de análisis

El temor o sensación de inseguridad aparece como concepto de estudio y problema de política pública desde mediados de los años 60 en Europa, principalmente en Inglaterra, así como en los Estados Unidos. Evidentemente esto no implica que previamente no existieran ansiedades o temores ciudadanos respecto al delito, más bien se establece que en los 60 se empiezan a desarrollar estudios que analizan las diversas aristas y complejidades del fenómeno. Desde sus inicios, la agenda de investigación sobre el temor ha tenido una directa relación con la necesidad de políticas públicas efectivas. De hecho, múltiples estudios considerados claves en el desarrollo de la temática partieron de iniciativas gubernamentales de estudio y reflexión. Aun en la actualidad, la relevancia de instituciones gubernamentales en el apoyo a la agenda de investigación es un hecho innegable en Europa y EEUU. Posteriormente se realizan propuestas de política para enfrentar los efectos políticos de la sensación de inseguridad ciudadana.

Este capítulo tiene por objetivo explicitar las complejidades del análisis del temor como categoría social, solo levemente estudiada, así como revisar los caminos de desarrollo del concepto. Cabe destacar que en parte importante esta es una trayectoria marcada por el desarrollo conceptual llevado a cabo principalmente en el mundo anglosajón. La literatura en otros países europeos es más escasa y en América Latina es tardía, como se verán en las siguientes secciones.

2.1 La importancia del temor

El temor hacia lo desconocido y principalmente hacia aquello que parece colocarse más allá de la ley es un fenómeno presente en la constitución misma de las sociedades (Bauman 2005). Diversas teóricas políticas de la conformación del Estado ponen énfasis en la necesidad de un órgano regulador de las acciones de los individuos para, justamente, poder vivir en comunidad. Con el nacimiento del Estado se consolidan las leyes, las sanciones y la definición de lo que es aceptado en la convivencia social. Es así como lo desviado se convierte en una acción o comportamiento que detona ansiedad y temor en el resto de la población (Conklin 1975; Clore y Gasper 2000). Los historiales dedicados al crimen, los sistemas penitenciarios o la policía muestran claramente como la aparición de hechos delictivos o su incremento son momentos de alta preocupación ciudadana y en algunos casos incluso detonan crisis de mayor envergadura (Elias 1994; Furedi 2002).

De esta forma, el llamado pánico moral (Hall *et al.* 1978) ha tenido a lo largo de la historia objetos diferentes que describen aquello que genera inseguridad. La metáfora de la ruptura del orden, de la estabilidad, del abuso especialmente sexual, entre otros hechos, se instala en una descripción de un grupo de la población considerada la causante de estos hechos. Es así como, a inicios de los 70, la figura del joven pobre de raza negra era considerada un peligro inminente (Hollway y Jefferson 2002; Jackson y Bradford 2006); luego, en los 90, los inmigrantes ilegales se tornan el objeto de temor y a inicios del nuevo siglo lo son todos aquellos jóvenes con rasgos árabes o musulmanes.

Ahora bien, el temor como concepto ha mutado de forma sustantiva en las últimas décadas y se requiere de un análisis de las particularidades de este cambio para entender sus profundidades. A continuación se presenta un análisis de este proceso, reconociendo como punto de partida la importancia del temor para la configuración actual de las sociedades, las relaciones sociales y las estructuras de poder.

2.2 Trayectoria de un concepto

El temor no es novedoso pero el concepto de “temor al delito” parece instalarse en el imaginario social y político recién a inicios de los años 60 en los Estados Unidos. El término aparece central en un reporte presidencial sobre el crimen solicitado por el Presidente Johnson en 1965, donde se explicita: “la comisión ha tratado de encontrar precisamente qué aspecto del crimen genera ansiedad entre los americanos, es decir, si la ansiedad es una respuesta realista al peligro y cómo esta afecta su vida cotidiana” (Comisión Presidencial del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica 1967:49). Adicionalmente el gobierno norteamericano comisionó diversos estudios y la realización de múltiples encuestas que trataron de demostrar que “las ansiedades públicas no estaban basadas en la experiencia”, sino más bien en un entendimiento especial de la realidad. Sin embargo, este mismo documento reconoció la relevancia cultural del fenómeno y, por ende, las dificultades de su análisis cuantitativo sin establecer el rol de los medios de comunicación y las experiencias previas de la ciudadanía.

Cabe recordar el contexto político y social en el que se enmarcan estos primeros estudios sobre el temor en los Estados Unidos con una presencia cada vez mayor de protestas sociales, la emergencia de enfrentamiento por la discriminación racial y, sin duda, la consolidación de una posición política conservadora que apuntaba las culpas sociales en los jóvenes pobres, especialmente afrodescendientes, de las principales ciudades del país. Los asesinatos del Presidente Kennedy en 1963 y de Martín Luther King en 1968 ponen un claro marco al contexto político y social en el que se vivía; también explicitan desde dónde nace la preocupación por la ansiedad ciudadana sobre el crimen. Algunos autores proponen incluso que la “alarma pública sobre el crimen” fue una estrategia utilizada por el gobierno conservador para disminuir las posibilidades de éxito de los movimientos por las libertades civiles.

El temor analizado como un objeto que puede ser medido marca el origen de muchos estudios en el tema, que desarrollan encuestas de victimización con dos objetivos específicos. En primer lugar, evidenciar la brecha, si existía, entre los delitos efectivamente cometidos y los niveles de ansiedad de la población, es decir, explicitar la “racionalidad” del fenómeno así como la independencia casi completa de acuerdo a las tendencias que muestran ambos fenómenos en el tiempo. En segundo lugar, identificar las características de las víctimas y revisar si en ellas se pueden encontrar elementos para explicar los hechos delictuales. Así, por ejemplo, edad y género se tornan significativos para analizar la probabilidad de ocurrencia de algunos delitos callejeros. Y en tercer lugar, avanzar en la medición de la cifra negra o la cantidad de delitos que se cometen pero no son denunciados a la policía (Warr 1980; Arnold 1991).

En los 70 y 80 en Inglaterra, por otro lado, se consolidan nuevas perspectivas de análisis desde la criminología que ponen especial énfasis en el concepto del “pánico moral”, así como en una perspectiva crítica de la criminología desde el feminismo (Walklate 1998). Sin mencionar el concepto de temor al delito, Hall

et al. (1978) desarrollaron la noción del pánico moral para explicitar la relevancia de los medios de comunicación en la emergencia de las ansiedades públicas y cómo esta situación puede ser utilizada desde una perspectiva ideológica o política. En este periodo el gobierno de Inglaterra, dirigido por Thatcher, puso especial énfasis en el desafío moral que se vivía con un claro retroceso en términos de la consolidación de la familia, la comunidad y la autoridad (Jackson 2004a). Por otro lado, los temas de la violencia de género son desarrolladas por grupos importantes de criminólogas críticas que ponen énfasis en la violencia masculina como forma de control social y además en los múltiples factores históricos y culturales que explicitan los altos niveles de temor que reconocen las mujeres (Girling 2000).

Al igual que con lo ocurrido en los Estados Unidos, se genera en Inglaterra una evidente politización del problema del crimen y en especial del temor. Garland (2001) enfatiza que desde los 70 el crimen se torna en preocupación cotidiana de la población en general, dejando de ser un tema de aquellos que viven en condiciones más precarias. Adicionalmente, el desarrollo de desórdenes urbanos a inicios de los 80 en ciudades de tamaño intermedio en Inglaterra inflamó la cobertura mediática sobre el crimen, su

generalización y consecuencias en la sociedad inglesa. Cabe resaltar que paralelamente el gobierno, por medio del *Home Office* (oficina encargada de los temas del crimen y la inseguridad),¹¹ desarrolló estudios, encuestas y análisis diversos que llevaron a una sobreinformación del tema criminal en la población. Curiosamente, la generación de información muchas veces genera el proceso inverso no deseado, donde la comunicación de los resultados enfatiza en lo negativo y por tanto genera mayor ansiedad ciudadana. Asimismo se instalaron sistemas de prevención situacional como las cámaras de televigilancia que pueden haber estado vinculadas con una retroalimentación de la percepción de inseguridad (Godbey *et al.* 1979; Hollway y Jefferson 2000).

En los 90, con el cambio de gobierno, en Inglaterra se dio un importante giro en las políticas desarrolladas para enfrentar el crimen. La salida del Partido Conservador conllevó a un cambio en la prioridad del tema como problema público y a un explícito reconocimiento de la importancia de la ansiedad o temor frente al crimen como un problema social (Lewis y Maxfield 1980), dejando de lado la teoría de la brecha inexplicable entre victimización y temor por parte de la población, situación que aumentó el uso de mecanismos de seguridad situacional, especialmente cámaras de televigilancia y organizaciones de vecinos que se convirtieron en actores claves de la vida cotidiana inglesa (Loader 2008).

Esta es la década en que también se marca el incremento de la preocupación pública y política por la inseguridad y el crimen en América Latina (Arriagada y Godoy 1999; Dammert y Bailey 2005). El fin de las guerras civiles en Centroamérica y el retorno a la democracia en la mayoría de los países de Sudamérica fueron el contexto donde el crimen, como problemática que afecta a la ciudadanía en general, reaparece. Al temor se le responde con políticas de mano dura que evidencian que el castigo existe y que el crimen “paga”. Los efectos de estas políticas de mano dura (Dammert y Salazar 2009) desarrolladas en Estados Unidos e Inglaterra tienen consecuencias políticas y conceptuales en América Latina, que siguió un camino de desarrollo del populismo punitivo.

De esta forma, la aparición del temor al delito como problema generó un nuevo objeto de estudio que se intentó abordar inicialmente mediante la realización de encuestas que permitieran describir quiénes presentan mayores niveles de temor (Pantazis 2000; Rountree y Land 1996; Tulloch 2000). Sin embargo, los analistas reconocen que no solo la delincuencia como fenómeno real genera consecuencias negativas sobre la sociedad (especialmente sobre las víctimas), sino también el temor, derivadas tanto del hecho mismo de vivir atemorizado como de las consecuencias prácticas que ello puede traer en las limitaciones autoimpuestas del ejercicio de libertades básicas, como por ejemplo, transitar con tranquilidad a distintas horas en diferentes lugares. Posteriormente, esta hipótesis se corroboró con la importancia otorgada por la población al tema de la seguridad en prácticamente todos los países de América Latina¹². El incremento de la inseguridad en Centroamérica (especialmente en El Salvador, Guatemala y Honduras) ha tenido un impacto profundo sobre el accionar ciudadano no solo por el abandono directo del uso del espacio público, sino también por la presencia de actos de justicia ciudadana o linchamientos casi cotidianos (Godoy Snodgrass 2006). Finalmente, en Argentina el incremento de la inseguridad ha tenido un importante impacto sobre la actitud ciudadana especialmente afectada por la percepción de corrupción de la policía (Dammert y Malone 2003).

¹¹ Para mayor detalle ver: <http://www.homeoffice.gov.uk/>

¹² Para mayor detalle ver: Cruz 1999; Dammert y Bailey 2005; Frühling *et al.* 2005.

2.3 El juego político del temor

El delito es uno de los problemas más relevantes para la sociedad actual, no solo el impacto social, económico y cultural de los hechos delictuales son significativos, sino también sus implicancias políticas. De este modo, es un tema que juega un rol definitorio en resultados electorales, que construye agenda pública y que se constituye en factor gravitante para la evaluación de la gestión gubernamental. Impacto que se instala en el nivel político-electoral así como en las actitudes y valoraciones que hace una sociedad sobre la democracia en un determinado momento histórico. Claramente, cuando la percepción de inseguridad es alta, la confianza interpersonal e institucional se reduce, el individualismo se radicaliza y el capital social se debilita generando mayores barreras para la construcción de ciudadanía. Actitudes todas que, sumadas al déficit institucional, van mermando la calidad de la democracia.

Más aún, el monopolio de la fuerza, elemento clave del Estado de Derecho, está puesto en cuestión. El aumento de los delitos, la percepción de impunidad, la sensación de inseguridad y la desconfianza en las instituciones de control han sido procesos que potencian el rol de la seguridad privada. Esta industria ha crecido en prácticamente todos los países de la región de manera inorgánica, difusa y desregulada.

Como se anotó previamente, la acción política juega un rol preponderante en esta coyuntura, ya que se generan espacios de organización social en torno a la búsqueda de mayor seguridad. El principal desafío es la formación de espacios que dejen de lado la sospecha y el miedo como elementos centrales tanto en la generación de políticas como en su diseño y posterior implementación. De esta manera, se trata de superar la paradoja que relata Bauman al afirmar que “en algún momento, la amistad y la solidaridad, que eran los principales materiales de construcción comunitaria, se volvieron muy frágiles, muy ruinosas o muy débiles” (2006:23). El delincuente representa el centro de amenazas para el conjunto de la sociedad, generando articulación por oposición de quienes perciben el riesgo. Pero también es una forma de representación de todas las otras inseguridades de la vida cotidiana que no pueden ser verbalizadas de forma tan directa. Desde otra perspectiva, Reiner (2007) argumenta que las preocupaciones de la sociedad —el delito entre ellas— son una oportunidad para la política como mecanismo a través del cual es posible la construcción de consensos sociales.

2.4 ¿Qué es el temor?

Mucho se ha avanzado en desarrollar estudios y proponer políticas que tratan de enfrentar el temor o sensación de inseguridad de las personas pero, ¿qué se entiende por temor? Llama la atención que esta interrogante inicial de cualquier estudio no ha sido enfrentada rigurosamente en la literatura. Se ha instalado el consenso que la forma de enfrentar el estudio del temor es mediante la elaboración de encuestas de opinión pública o victimización donde se releven las principales características de aquellos que experimentan temor, limitación que pone en seria duda la capacidad y validez de las políticas públicas que se implementan en el tema (Ferraro y Le Grange 1987; Farall 2004).

En los últimos años se han desarrollado diversas perspectivas de análisis que han tratado de complementar con metodologías cualitativas para superar los problemas de falta de entendimiento del problema social, las que se analizarán en secciones posteriores de este capítulo. No obstante, vale la pena partir desde el reconocimiento que la mirada más tradicional sobre el temor lo interpretó desde algunos determinantes que se pueden agrupar en tres niveles (Fajnzylber, Lederman y Loayza 2001): individual, familiar y comunitario.

Con relación al primer nivel, si bien diversas posturas teóricas explicitan la influencia de las características de los individuos en forma distinta, y en algunos casos contradictoria, se evidencia un consenso sobre la necesidad de estudiar la victimización tomando en cuenta variables individuales. El estudio del temor también requiere estudiar estas variables en aquellos que se perciben más amenazados

y, por ende, expresan más temor. Un análisis que considera estos elementos permite identificar rasgos de la población que pueden influir sobre la mayor o menor presencia de inseguridad. Las variables más utilizadas son edad, género, nivel educativo, situación laboral, nivel de ingreso, participación en organizaciones sociales, niveles de confianza en instituciones de justicia criminal, niveles de confianza interpersonal, conocimiento de políticas públicas de seguridad, entre otras. En segundo lugar, se encuentra el nivel familiar. En su estudio se incluyen variables de caracterización socioeconómica del entorno de los encuestados. Entre las principales variables de este tipo se incluyen el número de miembros del hogar, el ingreso familiar y la tipología familiar. Este nivel de análisis presenta una agregación mayor que el plano meramente individual, pero se refiere, principalmente, a encuestas de hogares más que a encuestas de victimización. En este sentido, se estima, por ejemplo, que el tamaño de la familia influye inversamente sobre los niveles de victimización de sus miembros, debido a que esta actúa como una red de protección (Fajnzylber, Lederman y Loayza 2001). Por otro lado, el temor que expresan los sujetos individualmente puede estar influido por expresiones de inseguridad de los miembros de la familia, o de inseguridad generada por la precariedad misma del hogar.

Finalmente, el tercer nivel busca caracterizar la comunidad donde residen los encuestados, a fin de establecer los factores que pudieran explicar los niveles de victimización o de temor que existen en ella. Para realizar este tipo de interpretación se incluyen variables que en muchos casos provienen de fuentes externas a las encuestas de victimización. Entre las variables más utilizadas para analizar tanto la victimización como el temor se encuentran aquellas relacionadas con la hipótesis que los niveles de pobreza tienen un impacto directo sobre los niveles de victimización y temor. Así, se incluyen las tasas de desempleo, ingreso per cápita, población residente por debajo de la línea de pobreza y distribución del ingreso de los residentes en dichas comunidades.

Por otro lado, el temor se relaciona también con variables situacionales como la calidad de la vivienda, presencia de espacios públicos e iluminación de espacios comunes en el lugar de residencia de los encuestados. En tercer término, análisis relativamente recientes concluyen que los niveles de victimización y de temor son mayores en aquellas comunidades donde se evidencia la presencia y desarrollo de problemas de convivencia ciudadana, y comisión de faltas. Para determinar si existe la relación aludida, en las encuestas de victimización se pregunta por la presencia de pandillas, *graffiti*, problemas de convivencia y vandalismo (Sims 2001; Walklate 2001). En cuarto lugar, siguiendo la hipótesis que los delitos se desarrollan y el temor aumenta en aquellos espacios donde se evidencia falta de vigilancia, se construyen indicadores a fin de medir variables tales como el nivel de presencia de vigilancia privada en dicha comunidad, la existencia de sistemas de alarmas comunitarias, la presencia o ausencia de esquemas de control social informal y el número de personal policial por habitante. Por último, para comprobar la hipótesis que establece que la presencia de capital social en el ámbito comunal reduce la victimización y el temor de sus habitantes, se buscó construir indicadores que midan la presencia de organizaciones sociales y de redes colaborativas en esa comunidad.

Esta definición más bien metodológica presenta un serio desafío para el desarrollo de estudios empíricos en la temática, centrado tanto en las metodologías de análisis como en las fuentes de información disponibles, debido a las limitaciones presentadas por las estadísticas oficiales de delitos denunciados para realizar este tipo de análisis. Recientemente se han desarrollado estudios que utilizan encuestas de victimización como fuente de información de las características individuales de las víctimas de delitos, como de su percepción respecto de la comunidad en la que viven. Estos trabajos pueden utilizar información social adicional para la caracterización de la comunidad cuyos niveles de victimización y temor se desean explicar (Sampson y Raudenbush 2001; Sims 2001; Rountree y Land 1996).

2.5 Variables y vinculaciones del temor

Las perspectivas de análisis basadas en la mirada metodológica más bien cuantitativa del fenómeno pierden de vista algunos elementos de la economía política, las implicancias culturales y las facetas simbólicas de la problemática. Es por esto que se complementa con perspectivas multidisciplinares que enfocan en procesos y variables diferentes o complementarias. A continuación se analizan los principales factores destacados por la literatura, especialmente norteamericana y europea. En algunos casos, estos hallazgos no se han sostenido en análisis posteriores o en diferentes contextos nacionales, por ende, se ha optado por aquellos factores donde se encuentra mayor consenso de la literatura.

2.5.1 Características sociodemográficas y personales

La sensación de inseguridad tiene una vinculación real con las características demográficas, personales, sociales y situacionales, según ha sido comprobado en diversos estudios de la literatura internacional. Así, por ejemplo, la vulnerabilidad aparece como concepto de relevancia en los estudios de temor (Killias y Glerici 2000), específicamente para explicar niveles de temor más altos entre mujeres y personas de mayor edad (Hollway y Jefferson 2000). La vulnerabilidad personal ante un hecho delictivo tiene relación con factores tales como género, edad, tamaño físico, estado de salud y la habilidad de defenderse en caso de ser atacado. El estudio de Pantazis (2000), por ejemplo, concluyó que tales características efectivamente diferencian a la población según su sensación de temor. Aun cuando el género resulta ser la variable más relevante, hay diferencias importantes entre hombres y mujeres, factores relacionados con la edad y la pobreza fueron significativos en el caso de las mujeres, mientras que en el caso de los hombres influyen más la percepción sobre la capacidad de defenderse en caso de ser atacado y el nivel de ingreso. Igualmente, Killias y Glerici (2000) se enfocaron en la importancia relativa de factores de vulnerabilidad personal, social y situacional (género, edad, residencia en determinados lugares, características del barrio) y, por otra parte, diversas dimensiones de amenaza o probabilidad de delito, como la gravedad de las consecuencias temidas, la sensación de carencia de control sobre la probabilidad de ocurrencia de un hecho delictivo y la gravedad de sus consecuencias. Los resultados indican que aun cuando compite con varias otras variables e independiente de la medición de temor ocupada,¹³ la vulnerabilidad resultó ser un factor muy importante en la explicación de sensaciones personales de temor al crimen. Cabe destacar, no obstante, que la edad y el género de las personas determinan estilos de vida, percepciones acerca de quiénes son “extraños” a uno, así como la mayor utilización de los espacios y el transporte público. Por ende, tal como lo plantea Tulloch (2000), un análisis situacional detallado permite concluir que las iniciativas de política que pretenden reducir el temor al crimen deben avanzar más allá de la identificación de cuáles son los grupos más “temerosos” al delito, hacia la focalización en diferentes contextos y situaciones que generan ansiedad, intranquilidad e incluso temor.¹⁴

2.5.2 Victimización

La experiencia de haber sido víctima de uno o más delitos tiene efectos directos sobre la sensación de temor aumentando la percepción de probabilidad de ser victimizado nuevamente, en comparación con quienes no han sufrido la misma experiencia. El primer hecho sería entendido entonces como reflejo de

¹³ Es decir, considerando las diversas preguntas sobre temor incluidas en el cuestionario.

¹⁴ En el Capítulo 3 se explicita la situación que se presenta en Chile respecto a estas relaciones.

la vulnerabilidad personal y la posibilidad de ser víctima reiterada. En este sentido, el mayor temor entre mujeres y adultos mayores podría ser atribuido a sus sentimientos de mayor vulnerabilidad física. No obstante, la relación entre experiencia de victimización y el temor a la delincuencia encuentra resultados contradictorios en diversos estudios internacionales (Foro de Expertos 2004; Dammert y Lunecke 2002). Un argumento recurrente es que los hombres jóvenes serían menos temerosos frente a la delincuencia, en circunstancias que son los más victimizados; mientras que los menos victimizados (mujeres mayores) son los más temerosos (Gibson *et al.* 2002). Sin embargo, la mayoría de los estudios citados no controlan por características de género, edad o nivel socioeconómico que puedan incidir sobre los hábitos de vida y exposición al riesgo que los diferentes grupos poseen, de modo de incorporar el efecto de la victimización considerando otros factores como la vulnerabilidad, los contextos y las situaciones en que dicha victimización ocurre.

Un efecto indirecto de la victimización sobre la sensación de inseguridad es el denominado temor vicario, es decir, el temor que una persona puede sentir frente a la experiencia o riesgo de victimización de otro cercano. Esto podría ser especialmente relevante en el caso de adultos con hijos que puedan ser victimizados.¹⁵ Para aislar el efecto de la victimización sobre la sensación de inseguridad, se deben controlar los otros factores vinculados con ella. En otras palabras, es necesario medir el efecto que la experiencia de victimización tiene sobre el temor dentro de grupos homogéneos, pudiendo mantener controladas características personales, sociales y situacionales. Solo de esta manera se logra conocer el real impacto de la victimización respecto a un posible aumento de temor en la persona que ha sido víctima de un delito.

2.5.3 Medios de comunicación

Debido a que los medios de comunicación masivos informan a la población la ocurrencia de hechos delictivos, en especial los de mayor violencia y gravedad, diversos estudios internacionales plantean que el tratamiento que estos hacen del fenómeno de la delincuencia es un factor que incide en el temor (Martín-Barbero 2001 y 2002). Sin embargo, esta no es la opinión general de la literatura. Diversas tesis han sido estudiadas para interpretar esta relación. Inicialmente dos fueron propuestas: la primera, llamada tesis de la cultivación (Gerbner y Gross 1976; Gerbner *et al.* 1980), enfatiza que el consumo de mensajes mediáticos tiende a distorsionar las creencias de la audiencia. Posteriormente los mismos autores plantearon la tesis de la resonancia, donde las imágenes tienen un impacto mayor en aquellos miembros de la audiencia que han vivido una experiencia similar (Gerbner *et al.* 1980). Nuevas interpretaciones se desarrollaron en torno a la tesis de la sustitución (predice un efecto entre aquellos que no han tenido una experiencia directa con el crimen), la tesis de la afinidad (supone reforzamiento del efecto entre quienes poseen características similares con las víctimas que habitualmente aparecen en televisión) y la tesis de la vulnerabilidad (sugiere mayor atención y respuesta a los mensajes mediáticos entre quienes se perciben más débiles) (Ball-Rokeach y De Fleur 1983). En un análisis sistemático de la influencia de la televisión, Chiricos *et al.* (2000) indica que la posible relación entre ver televisión y temor ha sido teorizada pero escasamente estudiada empíricamente. Reconocen, de partida, que la experiencia personal puede anteceder tanto el ver televisión como el temor, haciendo espuria cualquier relación observada entre ellos. Alternativamente, también se ha sugerido que, para muchas personas, el reporte de los medios es simplemente irrelevante debido a que tratan de situaciones muy lejanas a las experiencias reales y cotidianas; este enfoque tiende a explicar una supuesta ausencia de evidencia sobre la relación medios-temor (Bandura 1994).

¹⁵ Diversos son los estudios sobre el temor de la mujer que han puesto énfasis en la presencia del temor vicario. Para más datos ver Segovia (2007).

En un estudio detallado de los principales resultados que entregan las investigaciones dedicadas a la relación entre consumo de medios y temor Eschholz contabiliza un total de 73 estudios, de los cuales, solo 20 encuentran una relación positiva y significativa (1997). Así, la evidencia empírica no permite concluir que el ver televisión en general influye sobre el temor a la delincuencia. Sin embargo, en el campo de los estudios latinoamericanos múltiples son los especialistas que han realizado esta vinculación, así como el rol político-ideológico que juegan con los medios de comunicación (Martín-Barbero 2001 y 2002; Ramos y Guzmán 2000).

Especialmente en el caso chileno, la percepción de la ciudadanía destaca el rol que juegan los medios en informar e incluso incrementar la presentación de los hechos delictuales. La línea tenue entre búsqueda de *rating* y posicionamiento político se torna aún más débil; en el Capítulo 5 se concluye con un análisis del discurso ciudadano referente al rol de los medios que estatiza esta perspectiva.

2.5.4 Integración social y participación ciudadana

La integración social, al igual que los factores mencionados previamente, ha sido asociada con variaciones de los niveles de temor entre barrios. No obstante, este factor no ha sido estudiado como determinante de diferentes niveles de temor a la delincuencia entre personas de un mismo barrio. Gibson *et al.* (2002) analizan el papel que la percepción de eficacia colectiva¹⁶ de los residentes del barrio juega en la relación entre integración social y temor a la delincuencia. Este estudio concluye que, efectivamente, la integración social está indirectamente relacionada con el temor a la delincuencia a través de la percepción de eficacia colectiva. En esta misma perspectiva, diversos análisis vinculan el temor con la debilidad del capital social, situación que muestra mayores niveles de temor entre la población en aquellos espacios donde el lazo social se ha debilitado y por ende aumenta la desconfianza ciudadana y las posibilidades de crear un proyecto común de futuro. Esto demuestra la interacción entre los diversos factores mencionados como potenciadores del temor, lo que se analiza con mayor detalle para el contexto chileno en los próximos capítulos.

2.5.5 Desorden comunitario

Diversos estudios ponen énfasis en las características del entorno de la comunidad y su vinculación con el temor y los niveles de victimización.¹⁷ En un estudio del año 2000, Killias y Glerici concluyeron que ciertos signos de decaimiento (*graffiti*, basura, presencia de personas “desconocidas”) son importantes, aunque no tanto como la vulnerabilidad personal. Las características que influyen sobre la sensación de inseguridad varían desde factores de macroescala (asociados a un país o una ciudad) hasta factores de microescala (los relacionados al entorno más cercano de las personas). Sobre estos últimos factores, diversos estudios muestran que la percepción de los niveles de desorden a escala local puede explicar los niveles de temor.¹⁸ Es así como se encontró que el 79 por ciento de las personas que viven en áreas percibidas con altos niveles de desorden se sienten más atemorizadas que aquellos que viven en otras áreas (Sims 2001).

En este segundo contexto se desarrollan principalmente en Estados Unidos y Europa disciplinas como la prevención de la delincuencia y el temor mediante el diseño urbano conocido como CPTED (*Crime*

¹⁶ Definida como la confianza entre vecinos y su disposición a intervenir como agentes de control social informal.

¹⁷ Entre las propuestas más conocidas está la conocida “ventanas rotas” (Wilson y Kelling 1982), que establece que los lugares que muestran evidencia de deterioro, sin intervención pública efectiva, se convierten en lugares de crimen y temor.

¹⁸ Para revisar casos en América Latina ver: Arteaga 2004; Dammert y Bailey 2005; Gómez y Fritz 2005; Ungar 2002.

Prevention Through Environmental Design), que elaboran herramientas y técnicas para mejorar la calidad del contexto. Estudios como el de Fisher y Nasar (1993) concluyen que el temor en espacios abiertos está asociado a la percepción de bajas capacidades de defensa o de ser ayudado, altas posibilidades de encontrar potenciales agresores ocultos en el entorno y rutas de escapes bloqueadas; aspectos que incidirían en la percepción de exposición al riesgo y pérdida de control, cuyo mayor conocimiento permitiría enfocar adecuadamente programas de reducción del temor.

2.5.6 Desconfianza ciudadana e institucional

Vinculada con los factores anteriores, la presencia y desarrollo de una situación general de desconfianza hacia las instituciones de gobierno y entre las personas se consideran elementos centrales que explican los altos niveles de temor. Estudios recientes explicitan el impacto negativo que tiene la criminalidad sobre la confianza en el gobierno (Chanley *et al.* 2000; Vlassis 2000), así como el rol positivo que juega la confianza en el gobierno en la protección de los sistemas democráticos a pesar de tasas crecientes de criminalidad (Burianek 1997; Hrabá *et al.* 1998). El foco de atención sobre el efecto de la criminalidad sobre una institución pública específica, la policía, es medular, ya que impacta sobre el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad. De esta manera, es la ausencia de instituciones públicas que tengan la confianza ciudadana uno de los elementos que impactan sobre los niveles de temor: si los ciudadanos no pueden confiar en la institución responsable de controlar el crimen, tendrán una mayor sensación de inseguridad (Dammert y Malone 2003).

Otros estudios se han centrado en el rol de la confianza interpersonal como mediadora de la relación entre la victimización y los sentimientos de inseguridad de la población (Fukuyama 1996; Moser y Holland 1997; Walklate 2001). Ellos han evidenciado que, dejando de lado las tasas de criminalidad, los ciudadanos que presentan menores niveles de confianza en sus pares cuentan con mayores índices de temor.

2.5.7 Otros temores e inseguridades

Como se mencionó, la noción de vulnerabilidad ante el delito se ha relacionado también con la existencia de otros temores, como por ejemplo, el temor al desempleo y a las enfermedades, entre otros. Pantazis (2000) establece que los más pobres son los que más sufren de un amplio rango de inseguridades que se relacionan con la delincuencia y la posibilidad de sufrir una serie de incidentes no delictivos, que incluyen la pérdida del empleo, la acumulación de deudas financieras, así como incluso las enfermedades. En este contexto, se requiere de más investigación para establecer las interrelaciones entre el temor a la delincuencia y otras inseguridades. Muy probablemente, en Chile, los factores y mecanismos relacionados sean similares a los reportados por la literatura internacional. No obstante, la naturaleza y el peso relativo de cada uno de ellos pueden tener diferencias importantes.

2.5.8 Factores individuales, familiares y comunitarios

De igual manera, otra forma de analizar los determinantes centrales para la interpretación del temor se basa en su agrupación en tres niveles: individual, familiar y comunitario (Fajnzylber *et al.* 2001). Con relación al primer nivel, si bien diversas posturas teóricas explicitan la influencia de las características de los individuos en forma distinta, y en algunos casos contradictoria, se evidencia un consenso sobre la necesidad de estudiar el temor tomando en cuenta variables individuales, puesto que un análisis que considera estos elementos permite identificar rasgos de la población que pueden influir sobre la mayor o menor presencia de inseguridad (Dammert y Lunecke 2002; Gaviria y Pages 1999; Walklate 2001). En

segundo lugar, se encuentra el nivel familiar, entre las principales variables de este tipo se incluyen el número de miembros del hogar, el ingreso familiar y la tipología familiar. Este nivel de análisis presenta una agregación mayor que el plano meramente individual; estima, por ejemplo, que el temor que expresan los sujetos individualmente puede estar influido por expresiones de inseguridad de los miembros de la familia, o de inseguridad generada por la precariedad del hogar (Walklate 1998; Tulloch, 2000). Finalmente, el tercer nivel busca caracterizar la comunidad donde residen aquellos que presentan temor, con el fin de establecer los factores que pudieran explicar los niveles de temor que existen en ella.

2.6 Emoción, riesgo y actitudes sociales

Las variables cognitivas muchas veces no impactan en la generación de una definición de la inseguridad. Sin duda importantes, no son suficientes para analizar una problemática que contiene elementos claramente subjetivos vinculados con la experiencia, la recepción de mensajes y los antecedentes sociales que conforman un *ethos* de interpretación del fenómeno. Es así como en el análisis del temor surgen algunas interrogantes a las perspectivas habituales: ¿qué pasa con estas perspectivas cuando se introduce la pregunta por las emociones?, ¿cuáles son las emociones que dan forma a la cultura contemporánea del control?, finalmente, ¿qué rol pueden jugar las emociones en el proceso de democratización y/o humanización de la justicia? Dudas que plantean la necesidad de incorporar esta perspectiva de análisis microsocial al estudio de diversos problemas sociales entre los que se destaca el temor o inseguridad.

La versión más tradicional de análisis del temor lo asocia directamente con la emoción que experimentan los sujetos en determinados contextos o situaciones. Esta visión, que pone énfasis en la biología o la estructura psicológica individual, ha sido considerada como de menor valor por los estudios sociales y culturales que analizan el temor, debido a la posibilidad de caer en una explicación llamada “biologista” del fenómeno. Sin embargo, diversos autores como Elías argumentan que “toda investigación que considere solo la parte consciente de los hombres, su razón o ideas, dejando de lado la estructura que manejan, la dicción y la forma de los afectos y pasiones humanos, puede ser considerado de valor limitado” (1994:486). Al ser asumido como un fenómeno social con serias implicancias en el comportamiento individual, se requiere una apertura en los marcos conceptuales que se utilizan tradicionalmente para interpretar este fenómeno.

La criminología ha enfrentado momentos considerados críticos por la presencia cuya explicación es contra intuitiva. Así, por ejemplo, a mediados de los 80 Young escribió sobre una “crisis etiológica”, ya que la criminología y sus diversos paradigmas no podían sustentar de forma convincente el motivo por el cual el crimen aumenta en aquellos países donde existe Estado de Bienestar. Posteriormente, De Haan y Loader (2002) usaron el mismo término para describir la inhabilidad para entender los elementos que motivan a los delincuentes a cometer actos considerados de violencia innecesaria. Finalmente, en esta investigación se afirma que el contexto actual muestra una tercera crisis etiológica donde no se pueden explicar los motivos por los cuales en algunos contextos bajan o estabilizan los niveles delictuales, y sin embargo esto tiene un efecto nulo o contrario sobre los niveles de temor. Así, la relativa independencia del temor como fenómeno social requiere de un *ethos* interpretativo de mayor alcance que el tradicionalmente utilizado por la criminología y la sociología.

Ciertamente, como afirman De Haan y Loader, “para tener un debate más racional sobre la criminalidad y el sistema de justicia criminal, se requiere dar más atención a las dimensiones emocionales” (2002:250). Es decir, avanzar en el entendimiento de la parte afectiva del problema, incluyendo los desarrollos teóricos de la sociología de las emociones que podrían constituir un importante avance para los estudios criminológicos. Adicionalmente, en la perspectiva metodológica es cada vez más claro que el análisis del temor basado únicamente en encuestas de opinión tiene como resultado una sobreestimación. En un estudio detallado de las diferencias entre los sentidos y las respuestas a las preguntas tradicionales sobre

el temor, Farrall, Jackson y Gray (2006) coinciden que el temor debe ser analizado en mayor grado de complejidad, ya que las encuestas no logran recuperar todos los ámbitos de la problemática que, por el contrario, en general preguntan por la “preocupación por el delito” más que por el temor a él. De forma similar, Marshall (2004) concluye que la investigación cuantitativa sobre el temor es probablemente incapaz de capturar el verdadero nivel de estrés psicológico y físico, así como la ansiedad y el trauma emocional que encaja en la típica interpretación de los sujetos sobre el temor.

2.6.1 Temor como emoción

El debate sobre el temor no es nuevo, de hecho, cada momento social genera sus propias imágenes y objetos de preocupación, basados en percepciones generales estos objetos o acciones que se convierten en el centro de la preocupación de un determinado grupo social. Entre los múltiples niveles de debate académico sobre el temor se encuentra un primer debate entre aquellos que plantean que las emociones están instaladas en las neurología humana y aquellos que postulan que estas son construidas socialmente. Si bien la mayoría de los sociólogos están de acuerdo con que las emociones están íntimamente relacionadas con cambios en los sujetos, algunas se reconocen como distribuidas en toda la población; entre ellas se encuentra el temor. Un segundo nivel de debate se instala sobre la relación entre emociones y sentimientos. La mayoría de los especialistas concuerda en que los sentimientos son formas de representación de las emociones (Katz 1999, 2004; De Haan y Loader 2002), lo que no necesariamente significa que todas las emociones sean asumidas conscientemente. De esta forma, es necesario reconocer que la mayoría de las teorías desarrolladas se vinculan con los sentimientos más que con las emociones, es decir, con lo que los sujetos piensan y expresan conscientemente.

De la breve revisión anterior se desprende la necesidad de abordar la perspectiva de la sociología de las emociones de forma más detallada para interpretar el fenómeno del temor en Chile. Perspectiva no exenta de detractores, ya que en general no cuenta con estudios empíricos que confirmen las hipótesis propuestas pero que, vinculada con las otras perspectivas desarrolladas en el presente marco teórico, abre una ventana de oportunidad con importantes elementos a tomar en cuenta a la hora de interpretar un fenómeno tan complejo, elusivo y difuso como el temor.

Así, la llamada sociología de las emociones se desarrolla a partir de los años 70, momento en el cual las emociones humanas empiezan a ser estudiadas de forma sistemática por la sociología como un tema de especificidad en el análisis social (Kemper 1990; Williams y Bendelow 1998; Katz 1999; Hochschild 1983). La principal explicación de esta necesidad de avanzar en una perspectiva más introspectiva es el reconocimiento que las emociones son el pegamento que mantiene a la personas unidas y que permite generar compromisos de larga escala social, así como estructuras culturales, sin olvidar el hecho que las emociones tienen un impacto negativo ya que pueden llevar a las personas a la distancia, así como a poner en duda las estructuras sociales y a desafiar las tradiciones culturales. Por tanto, las emociones son vistas como un puente crucial entre los niveles macro y micro de la realidad social.

Diversas son las teorías que se han desarrollado al interior de la sociología para interpretar el fenómeno de las emociones. Por un lado, están aquellas que consideran que las emociones son socialmente construidas, es decir, que los individuos están condicionados por el proceso de socialización en la cultura y por la participación en las estructuras sociales. Gordon opina que el origen de las emociones no es biológico sino más bien cultural (1981), no obstante, otros autores reconocen la necesidad de apreciar que algunas emociones se pueden encontrar de forma transversal en diversas culturas y estructuras sociales, las cuales serían consideradas emociones primarias. Por otro lado, la raíz biológica no debe ser dejada de lado para interpretar este fenómeno, porque las emociones tienen una contraparte fisiológica que se muestra en los cambios experimentados por el cuerpo de aquel que vive una emoción. Adicionalmente, otras perspectivas se enfocan en el rol de los juicios cognitivos en las emociones de las personas afirmando que las emociones

no se forman hasta que hay un análisis de la situación. La “energía emocional” (Collins 1990) es un concepto utilizado para analizar cómo las emociones generan tipos de comportamiento específico. En general, las diversas perspectivas teóricas de la sociología asumen que las emociones influyen en el comportamiento de los seres humanos ya sea de forma consciente o inconsciente.

Si bien son múltiples los acercamientos teóricos respecto a las emociones, ninguno presenta una visión completa sobre el fenómeno, por lo que resulta necesario presentar un breve resumen de la interpretación que formulan con el objetivo de elaborar un marco conceptual que convoque a aquellos elementos que permiten analizar el fenómeno del temor al crimen de forma compleja. Así, por ejemplo, la teoría cultural propone que los sujetos juegan roles específicos en un teatro conformado por las estructuras sociales y culturales, es decir, la diferencia entre emociones biológicas (psicología) y sentimientos sociales (sociología) (Gordon 1981). De esta forma se pasaría de una sensación primaria relacionada con un objeto a un sentimiento social, cuando se incluye una percepción cultural sobre un objeto identificado. Una de las interpretaciones más relevantes que propone Gordon se vincula con la forma de entender los tipos de emociones y permite también empezar a clarificar el tipo de emoción que presentan los chilenos en la actualidad. En el cuadro siguiente se presenta un resumen de este tipo de emociones, divididas entre aquellas consideradas impulsivas y aquellas institucionales.

Tabla 1
Síntesis emociones impulsivas e institucionales

Emociones impulsivas	Emociones institucionales
La duración de la emoción es de corto plazo.	La duración de la emoción es de largo plazo.
La intensidad de la emoción es usualmente alta.	La intensidad de la emoción es usualmente baja.
La consistencia se busca entre los sentimientos y las expresiones.	La consistencia se busca entre las normas y las expresiones.
Las fuentes son los medios de comunicación y los pares.	Las fuentes son la tradición y las instituciones.
La hipocresía se evidencia entre impulsos y las acciones.	La hipocresía se evidencia entre estándares y las acciones.
El trabajo emocional incluye la disminución de las inhibiciones y la muestra de emociones.	El trabajo emocional incluye autocontrol y habilidades de expresión.
La percepción es que la emoción personal es natural.	La percepción es que la emoción personal es socializada.
Se torna poco auténtica cuando sucumbe ante la presión social o la inhibición.	Se torna poco auténtica cuando abandona sus principios o es mediocre en la comunicación.
El vocabulario utilizado de emociones es de furia, irritación, disgusto, temor y ansiedad.	El vocabulario utilizado de emociones incluye nostalgia, indignación, moral, simpatía.

Fuente: Turner y Stest, 2005.

De la tabla anterior se puede concluir que las orientaciones impulsivas se vinculan mucho más directamente con las emociones consideradas primarias, entre las que se encuentra el temor. De esta manera, la forma de interpretar el fenómeno debería estar vinculada con el marco descrito en la tabla anterior donde, por ejemplo, se pone énfasis en que es una emoción de alta intensidad pero de baja duración. Asimismo, vale la pena rescatar cómo esta diferenciación parte de evidenciar el rol que juegan los medios de comunicación masiva en la generación de esta emoción. A pesar de su corta duración, no es un fenómeno que deba ser desestimado. Por el contrario, Gabriel y Greeve (2003) proponen que es necesario partir el análisis de una diferencia fundamental entre el temor que se presenta como una característica personal y aquel que se presenta como un estado afectivo momentáneo. La diversidad de formas en que se puede interpretar el temor permite concluir que ciertos eventos pueden ser considerados muy significativos por un individuo, mientras que para otro puede ser una situación irrelevante, dependiendo de las características personales, culturales, históricas y biológicas de la persona en un momento determinado¹⁹. En otras palabras, el temor parece ser un concepto cotidiano más que uno de precisión psicológica, es decir, un símbolo político y cultural que muestra un aumentado sentido del riesgo que además habla de las amplias ansiedades sobre el cambio social y el orden moral en la actualidad (Girling 2000).

2.6.2 Riesgo e inseguridad

La literatura sobre el riesgo ofrece también una perspectiva de análisis complementaria que pone las percepciones emocionales y cognitivas unificadas a la hora de estimar o valorar el temor o inseguridad (Loewenstein *et al.* 2001; Hollway y Jefferson 2000). En la sociedad del riesgo, Beck (1998) propone el riesgo como su herramienta central de análisis de las formas sociales en la modernidad tardía. Si bien el riesgo está implícito en el concepto general de inseguridad, no ha sido analizado con detalle empírico sino más bien teórico; de hecho, Ferraro (1995:13-14) argumenta que “la mayoría de los estudios previos no consideran explícitamente la influencia del riesgo o la percepción de riesgo sobre la inseguridad”. La literatura en general, y Beck en particular, ponen énfasis en la necesidad de entender el riesgo no como un elemento insular, sino más bien central de la vida en sociedad, donde múltiples riesgos son vividos y administrados, al igual que lo propuesto por Lechner para la sociedad chilena (1996, 2002), donde las múltiples inseguridades que enfrentan los ciudadanos se traducen en un discurso de inseguridad frente al delito. En sentido general, la guerra contra el delito se podría vincular con la necesidad moderna de autoridad y orden para lo que se generan discursos basados en la “otredad” mala y pernicioso. Como argumenta Bauman (2005), las prácticas de clasificación y segregación (como la producción del extraño como categoría de análisis) son centrales para el proyecto modernista y “el criminal”, muchas veces caracterizado por su pertenencia de clase y condición racial, es uno de los principales culpables de los problemas sociales creados en el discurso modernista.

Es así como se reconoce que los procesos de generación de conocimiento son diversos, ya sean basados en una lógica de análisis formal con evidencia empírica o una lógica intuitiva (Espstein 1994:710) desde la experiencia o las percepciones. Ambos procesos pueden interactuar y generar una mirada compleja sobre el riesgo y la inseguridad (Jackson 2006). De esta forma, la evaluación del riesgo de una acción o situación se vincula más a una emoción que a un hecho irrefutable basado en información

¹⁹ La “*appraisal theory*” ha desarrollado estudios interesantes para el caso norteamericano que pueden servir para entender mejor cómo un determinado momento genera situaciones y percepciones diferentes de acuerdo a la persona que lo vive. Para más detalle ver Ben-Ze’ve 2000 y Katz (2004).

estadística.

Esta perspectiva de interpretación explicita la posible divergencia entre la visión cognitiva y la emocional. Si bien se espera que los sujetos incluyan ambas variables de pensamiento para la realización de su análisis de un determinado momento, acción o situación, esto no siempre sucede. Resulta relevante enfatizar que en estos casos son las emociones las que prevalecen sobre la mirada cognitiva, afectando el comportamiento del sujeto (Jackson 2006:258). Ciertamente, no todos los hechos generan los mismos efectos emotivos, con claridad lo hacen aquellos que involucran actos de violencia y consecuencias directas, consolidando una imagen de inseguridad y probabilidad de ocurrencia. Por ende, el riesgo y la inseguridad serían respuestas a fenómenos concretos que no se pueden extrapolar con facilidad.

En esta generación de percepciones los medios de comunicación juegan un rol clave ya que no solo brindan información supuestamente válida y rigurosa, sino que también presentan imágenes y símbolos que se transforman en su consumo y comunicación posterior entre individuos. Es así como un determinado hecho delictual puede generar una situación de pánico moral al aparecer en los medios como una situación reiterada cuya presencia es probable y donde los ciudadanos en general pueden ser víctimas.

2.7 Consecuencias de la inseguridad

El miedo, inseguridad, riesgo o ansiedad son conceptos aún en proceso de definición y estudio. Sin embargo, es evidente que el problema social al que hacen referencia afecta de forma profunda la vida social actual. Las consecuencias más evidentes se vinculan con las conductas adoptadas por los sujetos que buscan cuidar o prevenir ciertas ocasiones consideradas como peligrosas, para lo cual prefieren utilizar vías iluminadas o sistemas de seguridad en sus hogares, como también limitar el uso del espacio público, no salir de noche o utilizar caminos recurrentes para evitar la sensación de inseguridad que genera lo desconocido.

De esta forma las ciudades se reconfiguran a partir del discurso de la inseguridad que privilegia la utilización de ciertos espacios y formas de transitar, catalogándolos como "seguros" frente a otros que son abandonados o dejados para la utilización de los "otros". Como se verá en los capítulos siguientes, la configuración urbana juega un rol central en la forma como se constituyen los miedos en las ciudades de América Latina y en Chile en especial. Estos hábitos de evasión que se instalan en la sociabilidad tienen impactos económicos, sociales e incluso políticos, ya que los sujetos se aíslan incluso de sus relaciones sociales cotidianas. Pero la inseguridad tiene también posibles consecuencias positivas al generar situaciones y motivos de consolidación del capital social, especialmente mediante la generación de esquemas de organización comunitaria que colectivamente enfrenten aquellas situaciones o personas consideradas peligrosas o inseguras. Estas consecuencias serán analizadas en capítulos posteriores con mayor detalle.

Capítulo 3

Antecedentes sobre violencia, crimen y políticas

En Chile, al igual que en muchos países latinoamericanos, las políticas de seguridad han atravesado un proceso de redefinición importante, consistente en un tránsito desde la visión centrada en el sistema de justicia criminal (policía y justicia) como único actor en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, hacia una perspectiva que involucra paulatinamente a la ciudadanía. En este contexto, caracterizado por una tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la utilización de la violencia y el mantenimiento de una alta sensación de inseguridad en la población, se percibe una aparente dificultad gubernamental para enfrentarlas mediante los esquemas tradicionales de control y represión policial.

A pesar de la importancia del tema, el avance en la definición de una política de Estado²⁰ ha sido más bien lento y en algún caso contradictorio. Cabe resaltar que, luego de 17 años de gobierno militar (1973-1990), el debate sobre temas de seguridad pública en Chile siguió perteneciendo a una órbita considerada difícil para los gobiernos democráticos, ya que, en general, se aludía a la disminución o regulación de las potestades de las policías. En este sentido, y luego de casi dos décadas de gobiernos democráticos, se torna clave poder generar un recuento de las diversas iniciativas desarrolladas en torno a un proceso de cambio en la mirada sobre la política de seguridad, los avances y retrocesos de este camino de transición y, sobre todo, los desafíos pendientes en la materia. Todo lo anterior permitiría avanzar en la redefinición del concepto "temor", así como fortalecer un corpus de análisis más apropiado.

Diversas y complejas son las interrogantes que guían este capítulo. Entre ellas, las más relevantes son: ¿qué se entiende por seguridad en la política pública chilena?, ¿existe acuerdo sobre la conceptualización de la seguridad?, ¿cuáles son las características centrales de la seguridad ciudadana como enfoque de política?, ¿cuál es el rol de las instituciones policiales en este enfoque?, y la comunidad, ¿qué protagonismo adquiere? El objetivo de estas preguntas es desentrañar si existe verdaderamente un cambio conceptual y práctico en las políticas de seguridad en Chile, o si, por el contrario, se trata de una estrategia discursiva que busca esconder prácticas tradicionales de control de la criminalidad debajo de una nueva mirada centrada en la preocupación por la participación comunitaria.

Todo lo anterior requiere de una revisión del contexto que permita identificar los elementos centrales de la preocupación ciudadana en cada momento. Adicionalmente, también de interpretar la tendencia general de la violencia, el delito y el temor en las últimas décadas. De esta forma, el objetivo de este capítulo es analizar las políticas públicas de seguridad desarrolladas en Chile en las últimas tres décadas, poniendo especial énfasis en el periodo democrático (1990-2008), es decir, aquellas experiencias e iniciativas ligadas a la prevención y control de la criminalidad que son generadas por el gobierno central, sin dejar de lado aquellas que han surgido desde los gobiernos locales o municipales. Especialmente se focaliza en los desafíos que se plantean para la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública²¹, aquella que involucra políticas de control y prevención del delito desde las instituciones policiales, los múltiples organismos del Estado e incluso la ciudadanía.

El presente capítulo se divide en tres secciones. La primera presenta un análisis de la situación respecto

²⁰ Por política de Estado se entiende una propuesta intersectorial de tipo permanente que no se relaciona únicamente con las prioridades definidas por el gobierno de turno, sino más bien a un acuerdo político mayor que involucra a los diversos poderes del Estado y los partidos de oposición en el interés de lograr intervenciones de largo plazo.

²¹ <http://www.interior.gov.cl/filesapp/Cuenta-1er-Semestre-2009.pdf>

a las denuncias y la victimización en los últimos años. La segunda sección presenta el análisis de las políticas de seguridad en el periodo 1973-2006. Con este fin se han definido tres subperiodos: el gobierno militar (1973-1990), la transición (1990-1997) y el énfasis de la seguridad ciudadana (1998-2008). Finalmente, la tercera sección presenta las conclusiones y desafíos pendientes para la consolidación del proceso de transición hacia una perspectiva de la seguridad que ponga real énfasis en la prevención y, por ende, deje de lado la visión considerada más represiva de la seguridad, el poder criminalizador del sistema penal y la función del Estado como único proveedor de seguridad. Todos temas centrales para la consolidación del proceso democrático, así como para las posibilidades reales de gobernabilidad en el país.

La vinculación entre los niveles de temor que expresan las personas y las políticas que se implementan es doble. Se puede sostener que las políticas se diseñan para tratar de disminuir la percepción de inseguridad. Por otro lado, la argumentación contraria es también plausible ya que los limitados resultados de las políticas públicas conllevan a un incremento de la sensación de inseguridad.

Como se verá a continuación, la vinculación entre la ansiedad ciudadana y las políticas públicas de seguridad ha sido especialmente compleja y de difícil caracterización.

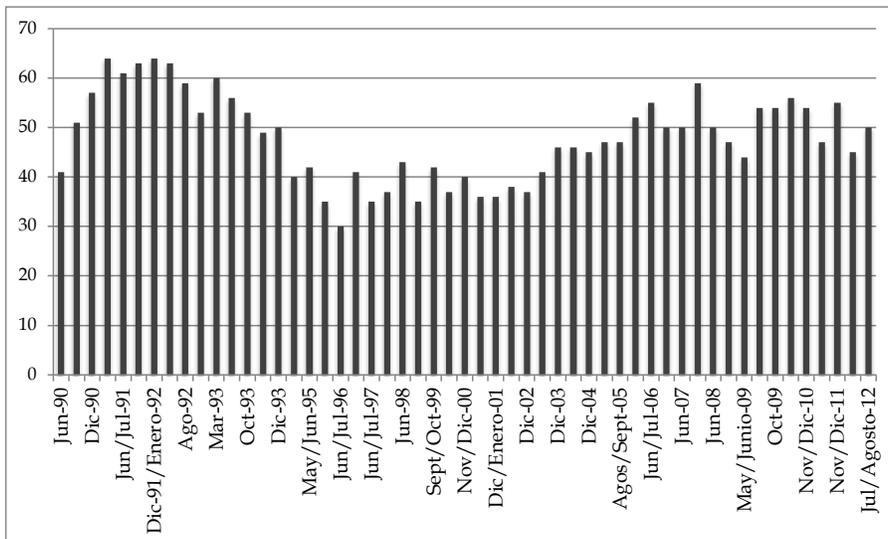
3.1 Violencia, criminalidad y temor

La violencia como problemática no es nueva en Chile. Por el contrario, son diversos los autores que plantean que la sociedad chilena presenta claros rasgos de represión y autoritarismo que pueden explicar la utilización de la violencia en diversos ámbitos y actividades (Oviedo 2002). Debido a su carácter multifacético y dinámico, la violencia presenta características especiales en cada periodo histórico. Así, por ejemplo, durante las décadas de los años 70 y 80 se evidencia la presencia de violencia política y durante los años 90 es la violencia criminal la que se instala en el vértice de la atención pública. Su utilización cotidiana se muestra en los altos niveles de violencia intrafamiliar y en el aumento de los problemas de convivencia ciudadana que son resueltos generalmente mediante el uso de violencia. Diversos estudios corroboran que los niveles de violencia intrafamiliar presentes en Chile son incluso superiores a los encontrados en estudios similares en otros países de la región (Universidad de Chile 2001).

El efecto subjetivo de la violencia es el temor o sensación de inseguridad que invade a muchos ciudadanos, por lo que debe ser parte de las políticas de seguridad. En Chile, la importancia de la criminalidad y el temor se ratifica a partir de su constante presencia en los medios de comunicación (Ramos y Guzmán 2000), así como por los resultados de diversas encuestas de opinión pública desarrolladas a nivel nacional e internacional (Dammert y Lunecke 2002; Oviedo 2002). La información de estas fuentes ha impactado sobre los procesos de toma de decisión política a nivel central y local.

Respecto a los medios de comunicación, estos informan diariamente sobre hechos delictuales que ocurren en el territorio nacional con un tratamiento de la noticia caracterizado por el sensacionalismo, con un correlativo alto impacto público (Ramos y Guzmán 2000). Por otro lado, las encuestas de opinión señalan que la preocupación ciudadana por la criminalidad es un tema prioritario para los chilenos a partir de la década del 90, llegando a tener durante su primera mitad mayor atención que temas como el desempleo, la salud o la educación (Frühling 2000). En este sentido, la ciudadanía percibe la presencia de violencia y criminalidad en una magnitud muy superior a aquella verificable a través de encuestas de victimización o las tasas de denuncias.

Gráfico 1
Porcentaje de preocupación por la delincuencia 1990-2012

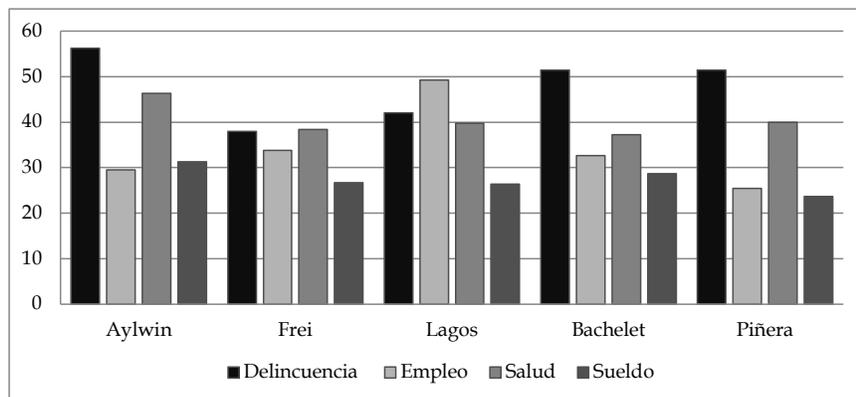


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CEP, 2011.

Como se puede observar en el gráfico previo, la preocupación por la delincuencia ha variado sistemáticamente en las últimas dos décadas, pero se ha mantenido con un rol importante para la ciudadanía. Cabe destacar que a inicios de los 90 la preocupación llegó a niveles que no se han vuelto a repetir, lo que se vincula a procesos y problemas que se vivieron en dicho periodo, como se verá posteriormente. Así, el porcentaje de entrevistados que dijo estar muy preocupado por la delincuencia superó el 60 por ciento solo en el periodo 1990-1992.

Tomando en consideración los temas que la ciudadanía encuentra de mayor relevancia en cada uno de los gobiernos democráticos desde 1990, se observa que la delincuencia jugó roles principales durante el gobierno de Aylwin y de Bachelet, coincidiendo el primero con los índices de preocupación ciudadana explicitados previamente. Ahora bien, vale la pena destacar que el segundo tema de preocupación es la salud, considerada también como un problema de inseguridad frente a la carencia de protección. De igual forma, la educación y el empleo responden a percepciones generalizadas de inseguridad que se relacionan a la precaria presencia de mecanismos efectivos de generación de certezas y por ende a la necesidad de enfrentar aquellos temas que generan incertidumbre. Junto con esto, durante el 2011 la educación comienza a adquirir mayor relevancia como producto de las movilizaciones estudiantiles que insertaron la problemática en la agenda pública.

Gráfico 2
Problemas a los que debería dedicar más esfuerzo el gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a CEP, 2012.

Mirado de forma transversal, el gráfico anterior muestra que un alto porcentaje de la población reconoce en la inseguridad la principal problemática a enfrentar por parte de los gobiernos, superada por los problemas de empleo y salario en periodos de crisis económica. La salud, por su parte, es otro de los problemas que generan inseguridad en la población (PNUD 2012) y su presencia en el cuadro es una clave más del panorama de la preocupación y ansiedad ciudadana por la falta de seguridades en el país.

Adicional a la información cuantitativa relevada por fuentes secundarias, durante el desarrollo de la investigación realizada se observó la vinculación entre la ciudadanía y la preocupación por la seguridad. La conversación es siempre múltiple, dispersa y compleja, pero en líneas generales se puede afirmar que para el segmento más acomodado en la escala socioeconómica el tema de la seguridad ciudadana no es un tema prioritario a nivel país. Para los entrevistados de este grupo, los principales temas que debe resolver el país tienen que ver con aspectos estructurales de la conformación de la sociedad, como es la distribución del ingreso y la calidad de la educación. No existen diferencias significativas según el género de los entrevistados y por grupo étnico, únicamente en el grupo de 30 a 45 años existen muestras de algún grado de preocupación (solo nivel de discurso) por su seguridad, especialmente los que inician su vida independiente o tienen hijos pequeños.

A diferencia del segmento socioeconómico más alto, las personas pertenecientes al estrato medio manifiestan mayor preocupación por la inseguridad ciudadana, la cual va en aumento según los tramos etáreos, ya que en los dos primeros tramos se muestra preocupación pero se la relativiza, mientras que los tramos que agrupan a las personas de mayor edad le otorgan prioridad (adulto mayor). La población más vulnerable se diferencia de los otros grupos ya que un número importante de entrevistados mencionaron el tema como problema prioritario o de la misma importancia de la distribución de la riqueza, la salud y la educación. A continuación se desglosa la información recogida en cada subgrupo:

El tema de la delincuencia no es tema primordial para los jóvenes ABC1. Tanto hombres como mujeres entrevistados no mencionaron su preocupación por la situación de la seguridad ciudadana en el país como un tema prioritario, ya que para ellos merecen suma importancia los problemas relacionados con la desigualdad, la pobreza y la educación. Esto no quiere decir que no les preocupe como tema nacional, ya que durante las entrevistas plantean su postura ante el tema con una mirada que abarca a la sociedad en su conjunto. Cabe señalar que, si bien ellos no viven ni un entorno ni una realidad en donde esté presente la delincuencia, esta situación no impide que tengan una postura hacia el tema desde el plano de las ideas ya que, al ser realidad, su posición no se refleja en la adopción de prácticas concretas.

En las personas entre 30 y 45 años el tema de la delincuencia es importante, siendo, para los más jóvenes

de este segmento, un aspecto prioritario para sus vidas y proyectan esta percepción en el resto de la sociedad. Esta opinión la justifican aduciendo que para ellos la seguridad es tema, ya que ha determinado el tipo de vivienda en la que actualmente viven (departamento) pues estos cuentan con un eficiente sistema de seguridad que les brinda tranquilidad. Por su parte, las personas de mayor edad al interior de ese subgrupo declaran que la seguridad no es un tema prioritario para el país ya que su prevalencia actual se debe, en gran medida, a la exposición mediática del fenómeno que realizan los medios de comunicación.

Una posición similar a la anterior es la expuesta por los entrevistados de 45 a 60 años, pues a su juicio esta percepción de inseguridad y temor es producida por la cobertura que los medios de comunicación tienen hacia el tema y el impacto de estos sobre la población.

Por último, los adultos mayores entrevistados del segmento más rico opinan que el tema de la delincuencia es importante a nivel país y en algunos casos es prioritario, ya que expresa las consecuencias de otros problemas de mayor envergadura que afectan el desarrollo del país, como es la baja calidad de la educación y la desigual distribución de la riqueza. Por ello, la delincuencia es considerada como tema importante dado el aumento que ha experimentado en los últimos años, pero contextualizada como un elemento dentro de un problema mayor.

En los grupos medios, los jóvenes entrevistados declaran que la seguridad ciudadana es importante para su realidad y también a nivel país, pero no es un tema vital ya que si bien existe un aumento de la delincuencia en el último período, aún no alcanza niveles altos, por lo cual hay otros problemas que requieren una más pronta solución como las oportunidades que deben ofrecerse a jóvenes y a personas de bajos ingresos, lo cual está vinculado con economía, educación y trabajo.

Por su parte, las personas entre 30 y 45 años expresan distintas posiciones hacia la importancia de la delincuencia como problema a nivel país. En el caso de las mujeres, señalan que es un tema prioritario pero más que nada en relación con su componente más subjetivo: el temor. Por su parte, los hombres señalan que no es tema prioritario, y varían en sus énfasis como también en su visión. Dado el perfil ocupacional de los entrevistados de 45 a 60 años, la delincuencia se aprecia desde diferentes ámbitos y por ello su importancia oscila desde presentarse como un tema importante (pero de segundo orden frente a la salud y el desempleo) a un tema urgente que merece la mayor atención (personas que por su ocupación sienten mayor grado de temor). Finalmente, los adultos mayores entrevistados afirman que la seguridad ciudadana es un tema prioritario, básicamente porque han vivenciado los cambios delictivos desarrollados en los últimos 40 años en el país y aprecian el aumento de la victimización y el temor. En ese sentido, por ser personas de avanzada edad perciben una mayor desprotección ante los hechos delictivos y demandan una mayor preocupación al respecto.

Entre aquellos que pertenecen al sector socioeconómico más bajo, los jóvenes entrevistados declararon que la delincuencia es un problema real pero que, si se quiere solucionar, se deben atacar problemas más urgentes como la distribución de la riqueza y la educación. A diferencia del grupo de jóvenes, los entrevistados de 30 a 45 años de este grupo señalan a la delincuencia como un tema prioritario, mencionado junto con la educación, la droga y los bajos salarios.

Por último, las personas de 45 a 60 años asignan a la delincuencia un carácter de prioridad junto a la educación y los bajos salarios, mientras que los entrevistados adultos mayores comparten este diagnóstico pero le asignan exclusividad el tema de la delincuencia.

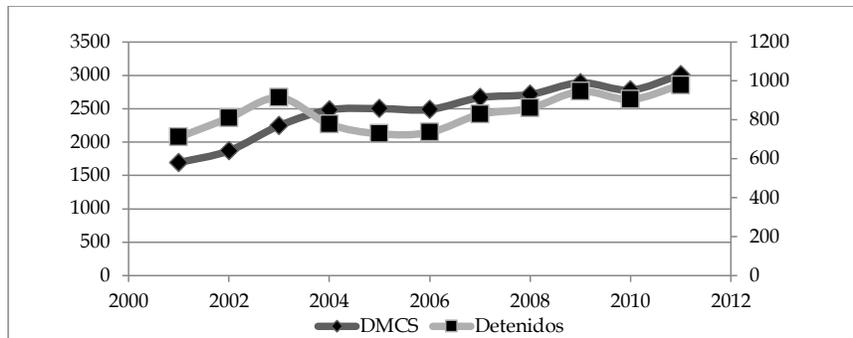
3.1.1 Delitos denunciados

El análisis de la realidad delictual se enfrenta a ciertos obstáculos relacionados con las metodologías de medición de la criminalidad y con el acceso a la información estadística. De hecho, hasta fines de los 90 la información oficial de delitos denunciados era entregada por Carabineros de Chile, institución que la sistematizaba y publicaba anualmente. Sin embargo, dicha información no incluía aquellos delitos

denunciados a la Policía de Investigaciones y tampoco era supervisada por organismo gubernamental alguno. Debido a estas falencias, a partir de 1999 el Ministerio del Interior desarrolló un sistema de homologación de las denuncias de ambas instituciones policiales y se hizo cargo de su publicación y análisis.²² En la actualidad la información oficial no presenta el total de delitos denunciados, sino más bien se centra en los llamados Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) que incluyen aquellos que tiene mayor impacto público y relevancia dentro del accionar criminal. Los DMCS son: robo con violencia, robo con fuerza, robo con intimidación, robo por sorpresa hurto, lesiones, homicidio y violación. Si bien esta definición ha permitido focalizar los esfuerzos públicos, también ha generado cierta invisibilidad de otros hechos delictuales, como los llamados delitos de cuello blanco o económicos. Por ende, la información que se presenta a lo largo del presente capítulo se basa solo en los DMCS ya mencionados. De manera adicional, es necesario mencionar que las denuncias presentadas a continuación se refieren a hechos que se presumen delictuales, ya que la existencia de delito debe ser establecida posteriormente por el sistema judicial. Todo lo anterior pone en relieve las limitaciones de las denuncias para la interpretación del fenómeno criminal y la necesidad de avanzar hacia sistemas de información integrados y multidimensionales.

Considerando los límites expuestos para el análisis de la realidad nacional, la información oficial de los delitos denunciados (Ministerio del Interior 2012) y los estudios en la temática permiten resaltar varios fenómenos: en primer lugar, como se puede observar en el Gráfico 3, se experimenta una clara tendencia de aumento de los delitos denunciados durante la última década. La revisión de la tendencia evidencia cambios cíclicos desde fines de los 70 hasta el 2000²³, que terminan en el incremento sostenido de las tasas. También el número de detenidos ha aumentado en la última década en una similar tendencia a los crímenes reportados.

Gráfico 3
Delitos denunciados y Detenidos por Delitos de Mayor Connotación Social 2000-2012



Fuente: Ministerio del Interior, 2012.

Si bien estos cambios en la variación de denuncias pueden estar vinculados con la disminución de la cifra negra (es decir, los delitos que no son denunciados), el análisis realizado por diversos especialistas resalta el incremento de su magnitud (Foro de Expertos 2004; Dammert y Lunecke 2002).

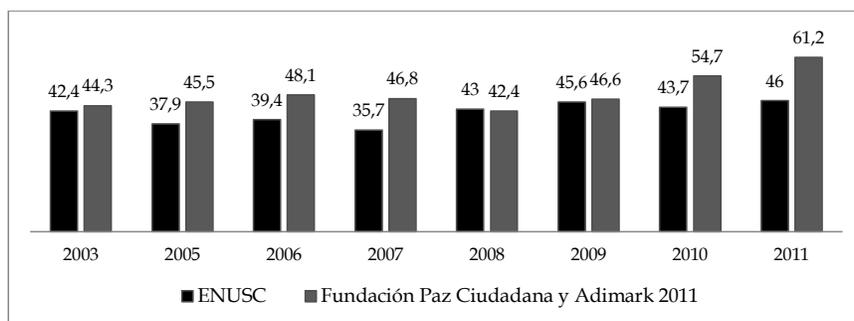
Los niveles de denuncia según la ENUSC se ubican entre el 46 por ciento y 35 por ciento en los ocho

²² Para mayor detalle ver: www.seguridadciudadana.gob.cl

²³ Cabe insistir que la información oficial entregada durante la dictadura militar carece de confiabilidad, ya que no existían los controles civiles de verificación. La información analizada desde inicios de la década de los 70s se encuentra resumida en el informe del Foro de Expertos (2004).

años consultados, lo que implicaría que la información presentada previamente solo muestra un tercio de la problemática real. La encuesta de la Fundación Paz Ciudadana (FPC) para el 2011 presenta un porcentaje similar, en el rango del 48 por ciento (Fundación Paz Ciudadana 2012). En ambos estudios, la mayoría de los entrevistados aducen que los delitos fueron menores o sin importancia como motivos principales para no haberlos denunciado, seguidos por la percepción que la policía y la Justicia no podrían hacer nada.

Gráfico 4
Porcentaje de delitos denunciados 2003-2011



Fuente: Elaboración propia en base a Fundación Paz Ciudadana 2011 y Ministerio del Interior 2011.

3.1.2 Victimización

El análisis de las denuncias registradas y sistematizadas por los organismos públicos permite tener un acercamiento inicial respecto del fenómeno criminal en un determinado territorio. Sin embargo, no es posible identificar la cifra negra (delitos no denunciados), limitando el análisis solo a aquellos delitos que son denunciados a las policías. Es por esto que en los últimos años las encuestas de victimización aparecen como una herramienta fundamental para caracterizar el fenómeno delictual. Dicha encuesta permite tener un acercamiento hacia la cifra negra, la que presenta variaciones importantes por tipo de delito y localidad analizada. Situación que enfatiza la importancia y necesidad de analizar cada fenómeno delictual en un espacio, ya sea regional o comunal. En este sentido, las encuestas de victimización permiten caracterizar con mayor precisión los niveles de victimización por tipo de delito en un determinado lugar, así como las tendencias en el tiempo, los porcentajes de denuncia y los motivos de no denuncia.

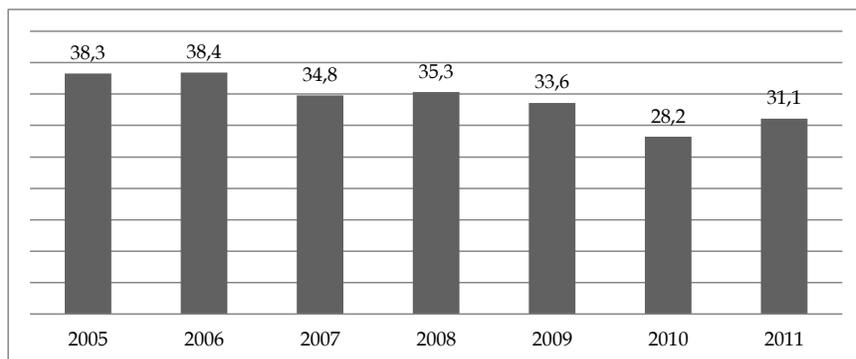
No obstante lo anterior, estas encuestas presentan limitaciones. Una de las más importantes es su alto costo. La mayoría de los países desarrollados tienen una larga experiencia en encuestas de victimización nacionales con representatividad regional e incluso local, debido a la inversión pública que se destina a esta temática (Dammert, Ruz y Salazar 2008). En Chile, hasta el año 2003 la experiencia con esta herramienta fue más bien limitada. A partir de mediados de los 90 se desarrollaron algunas encuestas centradas en la RM, pero cambios en la metodología, formato de preguntas o focalización territorial impiden la realización de análisis de tendencias. Un primer esfuerzo por comparar los resultados preliminares de estas encuestas lo realizó el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana (2004).²⁴ Posteriormente el Ministerio del Interior, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadísticas, ha realizado encuestas en el 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

Los resultados de las encuestas de victimización realizadas en los últimos años evidencian un nivel de

²⁴ Comité de expertos convocado por el Ministerio del Interior para la realización y publicación del diagnóstico (www.seguridadciudadana.gov.cl).

victimización superior al 30 por ciento, es decir, al menos 3 de cada 10 personas fueron víctimas de algún delito en el último año. Las variaciones en torno a la victimización muestran un estancamiento con un rol primordial de los delitos contra la propiedad. El uso de la violencia aparece como un hecho preocupante pero aún incipiente en la mayoría de las regiones del país, donde los delitos que se cometen con mayor frecuencia no incluyen utilización de violencia.

Gráfico 5
Victimización general de hogares 2005-2011

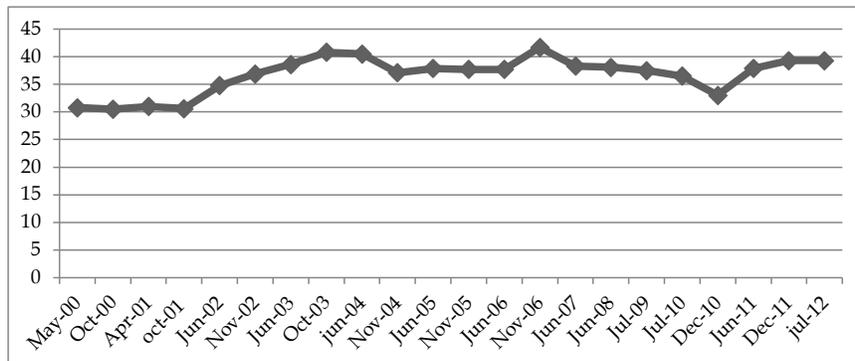


Fuente: Ministerio del Interior, 2011.

Como ya se mencionó, otra fuente de información sobre la victimización es la FPC, cuyas encuestas periódicas presentan una perspectiva longitudinal en la problemática. A pesar de ser una encuesta telefónica y de incorporar el intento de robo dentro de la pregunta por victimización (dos serios temas de debate metodológico), esta fuente es reconocida por los medios de comunicación y los actores políticos.²⁵ Ahora bien, la información que releva no se distancia de aquella presentada por la ENUSC y ubica entre 34 por ciento y 42 por ciento los hogares donde por lo menos un miembro ha sido víctima de robo o intento en el periodo 2000-2012.

Gráfico 6
Porcentaje de hogares con al menos una victimización en los últimos 6 meses

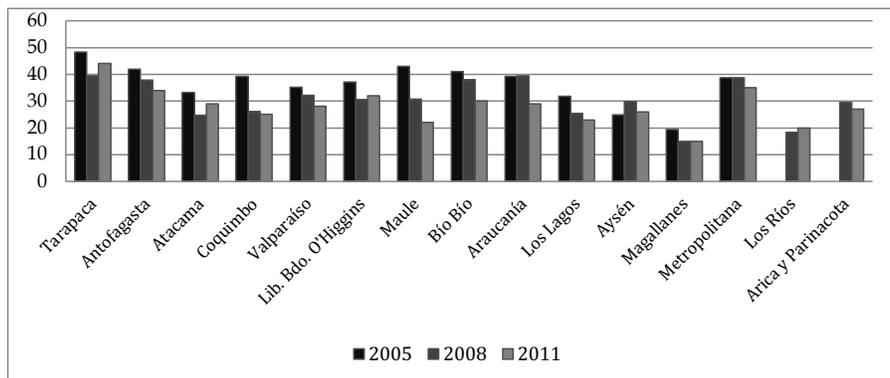
²⁵ Esta relevancia política se basa en que dicha Fundación pertenece al dueño del principal medio de comunicación escrita del país, con lo cual la cobertura es permanente. Para más detalle ver Ramos y Guzmán 2000.



Fuente: Fundación Paz Ciudadana, 2012.

La victimización presenta características espacio-temporales que requieren ser analizadas en detalle para poder avanzar en su interpretación. A partir de la información del siguiente gráfico se pueden afirmar tres hechos: el primero es la tendencia de cambio entre ambos años, que varía en cada una de las regiones del país; en algunas se evidencia un alza (como en la XI región) mientras que en el resto la tendencia es contradictoria. En segundo lugar, las magnitudes son muy diversas, concentrando su mayor intensidad en la región fronteriza (I región) pero también en la Metropolitana y en la VIII región. De esta forma, se torna imposible la generación de una única interpretación respecto al fenómeno a nivel nacional, sino más bien se consolida la necesidad de análisis específicos.

Gráfico 7
Victimización por región, 2005-2011

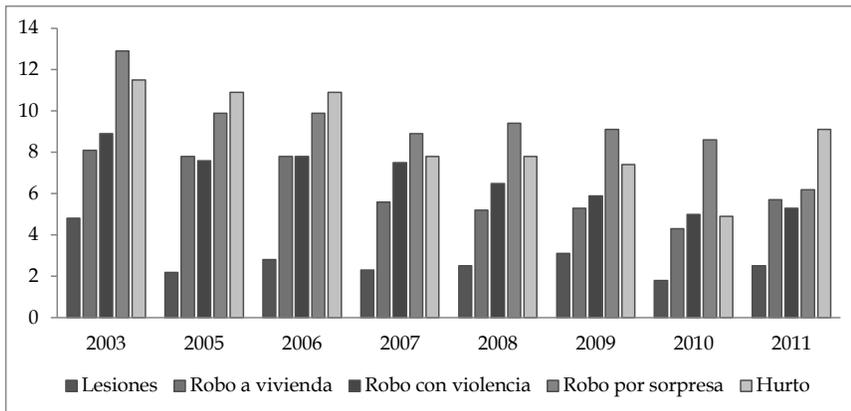


Fuente: Ministerio del Interior, 2011.

Además de la caracterización territorial, es importante avanzar en una mayor explicación sobre los tipos delictuales que impactan en el país. Como se puede observar en el siguiente gráfico, los niveles de prevalencia por tipo delictual son bajos, impactando a menos del 12 por ciento de hogares, con una mayor presencia de los delitos que no incluyen violencia, como el hurto y el robo por sorpresa, considerados delitos

callejeros donde la vinculación con la víctima es mínima. Por otro lado, las lesiones y el robo con violencia se ubican por debajo del 4 por ciento y 8 por ciento, respectivamente, en ambos años presentados.

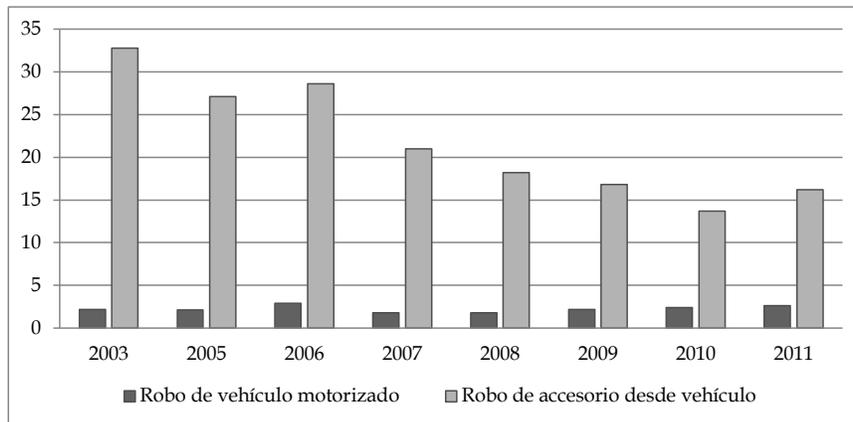
Gráfico 8
Victimización hogares por delito 2003-2011



Fuente: Ministerio del Interior, 2011.

Una problemática específica con un porcentaje alto de victimización se presenta en el robo de partes del vehículo. Como se puede observar en el gráfico siguiente, este delito impactó en casi 30 por ciento de aquellos que tienen un vehículo durante el 2005 y 2006, para disminuir a alrededor de 20 por ciento en el periodo 2007-2008 y del 16 por ciento entre 2009-2011. Por su parte, el robo de vehículo no supera el 3 por ciento en los años estudiados.

Gráfico 9
Victimización de hogares que poseen vehículos 2003-2011



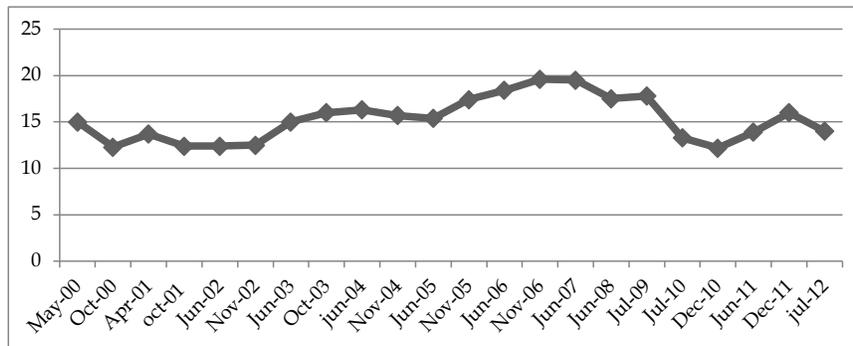
Fuente: Ministerio del Interior, 2011.

3.1.3 Temor

El temor se ha convertido en uno de los problemas de política pública más trascendentes en la última década (Bannister y Fyfe 2000; Beck 1998). Si bien sus causas y características están aún en discusión (Farrall *et al.* 2006; Gabriel y Greeve 2003), no deja de evidenciarse que un porcentaje importante de la población presenta altos niveles de ansiedad hacia la delincuencia (Gray *et al.* 2006; Hollway 2000). Al igual que respecto a la victimización, la principal fuente de información longitudinal sobre el temor ciudadano durante la década pasada fue el Índice de Temor realizado por la FPC.²⁶ Dicho índice muestra un porcentaje relevante de la población ubicada en los estratos altos de temor. Así, por ejemplo, en la muestra de julio del 2008, el 17,5 por ciento de los entrevistados se ubicó en el nivel alto de temor, porcentaje que muestra una tendencia creciente desde la primera muestra en mayo del 2000, donde el 15 por ciento de la población se ubicó en esta situación. Sin embargo, para el último sondeo, realizado en julio de 2012, se presenta un descenso, con la ubicación del 14 por ciento de los entrevistados en aquel nivel de temor. Evidentemente, aquellos hogares que han sido víctimas de robo o intento de robo muestran niveles más altos, con el temor en 25 por ciento.

Gráfico 10
Porcentaje de población con alto temor, 2000-2012

²⁶ Para mayor información ver: www.pazciudadana.cl



Fuente: Elaboración propia en base a Fundación Paz Ciudadana, 2012.

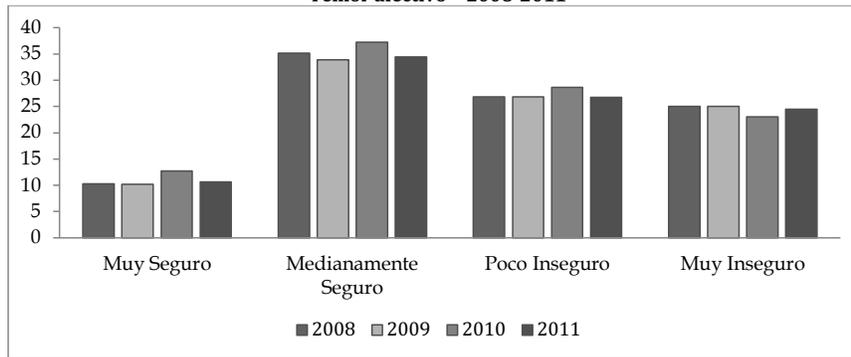
Sin duda, este guarismo indica que la delincuencia se ha instalado en el discurso ciudadano como la principal amenaza, pero ayuda poco a conocer o interpretar la problemática. Por el contrario, un estudio cualitativo desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) avanzó en la generación de una interpretación más precisa de este fenómeno (1998). En dicho informe el PNUD declaró que “los chilenos suelen asociar espontáneamente inseguridad con delincuencia”, por lo que es necesario vincular los rasgos del discurso del temor con esta problemática. Y avanza aún más poniendo énfasis en el hecho que el miedo al “otro” se ha convertido en una de las piezas centrales de análisis de la vida cotidiana en Chile (PNUD 1998). Sin embargo, puso énfasis también en que este sentimiento de inseguridad es producto de la modernidad y, por tanto, se debe menos a las dudas sobre la calidad y la eficacia de los sistemas de seguridad y más a las consecuencias subjetivas del desvanecimiento de aquellas decisiones políticas y culturales que hacen al fundamento de la seguridad en la vida cotidiana (Güell 2004). Es así como el citado estudio concluye que las fuentes de inseguridad de los chilenos se pueden ubicar en tres líneas centrales: en primer lugar, la asincronía entre los procesos de transformaciones económicas e institucionales (privatización de la salud y la previsión social, por ejemplo) y la subjetividad de los sujetos. En segundo término, la insuficiencia de las políticas de seguridad vinculadas no solo con lo delictual, sino también con la distribución desigual de las oportunidades y acceso incierto a campos como la educación y la salud. Finalmente, el informe recalca que la inseguridad proviene también de cambios que sufre la subjetividad, que podrían ser caracterizados como el debilitamiento del capital social. La limitada confianza interpersonal, el debilitamiento de los lazos de cohesión y la descomposición de las identidades colectivas (PNUD 1998).

De esta forma se abre una gama de interpretaciones del fenómeno que se relacionan con el marco teórico explicitado en los primeros capítulos. Solo faltaría añadir que la emoción del temor se evidencia también como parte del mismo proceso explicado, siendo por tanto un fenómeno complejo y multidimensional. Desde esa perspectiva, el análisis del temor al delito requiere de una mayor especificidad para superar los datos generales revisados líneas arriba. Los indicadores para intentar cuantificar el temor son diversos y están siendo aún debatidos en la literatura internacional (Gray *et al.* 2006; Killias y Glerici 2000). A pesar de que ese debate está aún inconcluso, dos tipos de temor han sido identificados en la literatura (Pantazis 2000; Prezza y Pacilli 2007; Rountree y Land 1996): por un lado, el temor “afectivo” de inseguridad que apela al miedo frente a las situaciones delictivas o peligrosas. Este temor se mide con la pregunta sobre la seguridad que uno siente al caminar solo de noche en su barrio de residencia, lo que, en general, muestra las tendencias de autoencierro que se presentan en la vida cotidiana. En Chile, el 2008 la información mostró que el 25 por ciento se siente muy inseguro en dicha circunstancia; aún más complejo es que, en el 2006, el 5 por ciento afirmó nunca salir de su casa en la noche. Esta práctica de encierro se

concentra en las mujeres y especialmente en aquellas mayores de 60 años.

El temor afectivo está íntimamente ligado a las emociones que desarrollan los individuos frente a situaciones concretas. Ahora bien, la precariedad del entorno tiene una clara y directa vinculación con estos niveles de temor. Sin duda, no es lo mismo caminar de noche solo en un espacio protegido, bien iluminado y limpio, que en uno donde prima la precariedad. Situación que es analizada con más detalle en el siguiente capítulo.

Gráfico 11
Temor afectivo²⁷ 2008-2011



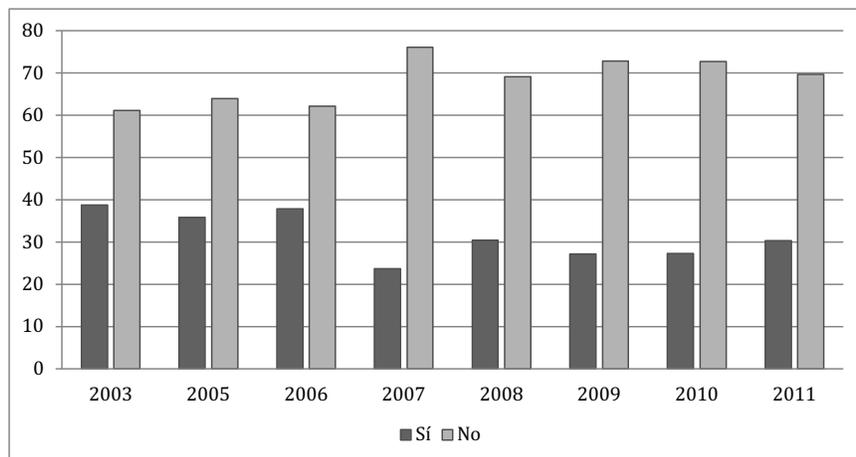
Fuente: Ministerio del Interior, 2011.

Por otro lado, se encuentra el temor “objetivo”, que estaría vinculado a un análisis realizado por el sujeto que, tomando en cuenta diversas variables personales y de contexto, estima la probabilidad de ser víctima de algún delito (Walklate 1998). Como se observa en el gráfico siguiente, más del 30 por ciento de los entrevistados presentó este temor en el 2012. De igual manera, más del 50 por ciento cree que es probable y muy probable que alguien trate de forzar la entrada de su casa para robarle en el mismo período. Los elementos que impactan sobre este tipo de temor se vinculan especialmente con la percepción de presencia y confianza en la institución policial.

Gráfico 12
Temor objetivo²⁸ 2005-2011

²⁷ Responde a la pregunta ¿Que tan Seguro(a) se siente caminando solo(a) en su barrio cuando ya esta oscuro?

²⁸ Responde a la pregunta ¿Cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses?



Fuente: Ministerio del Interior, 2011.

De esta forma, se confirman estudios previos que ponen énfasis en los altos niveles de inseguridad que experimenta la población chilena (Dammert y Lunecke 2002; Foro de Expertos 2004). Sin duda quedan espacios abiertos en relación al análisis de las características y motivos de aquella población que experimenta con mayor magnitud estas sensaciones, análisis que implica reflexionar respecto del rol de actores, como los medios de comunicación, en esta problemática.²⁹

Esta sensación de inseguridad genera múltiples respuestas de la ciudadanía. Están, por un lado, las solicitudes de mayor presencia policial, rapidez de la justicia y la necesidad de castigos para los victimarios como principales reclamos públicos (Foro de Expertos 2004); pero también se encuentran estrategias individuales de “prevención” y “protección”, así por ejemplo, más del 30 por ciento de los encuestados dijo haber tomado alguna medida para protegerse de la delincuencia en el último año.³⁰ Las medidas vinculadas especialmente con la colocación de alarmas, rejas y compras de perros guardianes se focalizan principalmente en los estratos socioeconómicos más altos. Pero, como se verá con mayor detalle en el capítulo siguiente, no son exclusivos de estos grupos.

La compra de armas no es una respuesta frecuente en Chile. Al contrario de lo que se observa en otros países de la región, en Chile el porte de armas no es masivo (FLACSO Secretaría General 2007), sin embargo, en la última encuesta desarrollada por el Ministerio del Interior (2008) el 6,7 por ciento de los entrevistados admitió que él u otra persona miembro de su hogar poseen un arma de fuego en la casa. En este grupo, el 40,8 por ciento lo explican como medida para prevenir y protegerse de la delincuencia. Es necesario resaltar aquí el rol perverso que juegan las empresas vinculadas con la seguridad privada, que en muchos casos ponen énfasis en la carencia de respuesta del Estado y la necesidad de instalar sistemas alternativos. Adicionalmente, en los últimos años aparecen propuestas políticas sobre la necesidad de defenderse frente al delito que incluyen, en algunos casos, el porte de armas. El caso más emblemático de este tipo de discurso fue la demanda de un alcalde (perteneciente al Partido Socialista) que solicitó que la población se arme para enfrentar el delito debido a la carencia de dotación policial para la vigilancia en el sector. Respecto a lo anterior, es interesante destacar que el nivel de inseguridad que declaran tener los

²⁹ Los diversos estudios realizados en esta perspectiva no tienen resultados conclusivos (Dastres 2003).

³⁰ La información del Ministerio del Interior se puede encontrar en www.seguridadciudadana.gov.cl

chilenos frente a las cifras de delitos ocurridos en las últimas décadas no presenta una relación directamente proporcional (Manzi y Helsper 2003; Sabatini 2004; Dammert y Zuñiga 2007). De este modo, el temor se ha convertido en un fenómeno autónomo que responde a las características propias de la sociedad, así como a las transformaciones socioeconómicas y culturales vividas en las últimas décadas (PNUD 1998; Lechner 2002).

3.1.4 El discurso de la ciudadanía: limitado contacto e interés

El capital social es uno de los elementos más relevantes respecto a las capacidades sociales para limitar los niveles de ansiedad e inseguridad. En el análisis del discurso ciudadano existe una característica que se repite en todos los grupos: la debilidad o inexistencia de vínculos entre los entrevistados y sus vecinos, como también la falta de interés que presentan ante el tema. En ese sentido, el discurso de los sectores más altos es básicamente el mismo en todos los estratos etéreos. Estas personas declaran que no tienen vida de barrio y su relación con sus vecinos, en el mejor de los casos, alcanza un lazo formal que contempla conocer el nombre de su vecino, un saludo formal y un breve intercambio de palabras. Se menciona a la falta de espacio de (re)conocimiento y encuentro en su barrio o condominio y la falta de tiempo e interés como los principales obstáculos para realizar una vida de barrio. A pesar de las diferencias en el tiempo de residencia, ningún entrevistado expresa signos de confianza en sus vecinos.

El discurso de las personas que conforman el grupo socioeconómico medio presenta cierta similitud con el anterior grupo, ya que reconocen no tener mayor relación con sus vecinos. Las diferencias se ubican en el plano de las razones con las cuales se justifica esta situación, ya que la falta de tiempo e interés son señaladas como las principales responsables de este hecho. Cabe consignar que las personas de mayor edad dentro del grupo poseen relaciones con sus vecinos alcanzando una relación cordial, principalmente por su extensa permanencia en el barrio.

Por su parte, las personas de los estratos socioeconómicos bajos tienen una mayor relación que los grupos anteriores, ya que dicen conocer a sus vecinos e interactuar con ellos (juntas de vecinos o reuniones afines), pero tampoco se mencionan la existencia de fuertes lazos de confianza entre ellos. Solo las personas que han vivido la mayor parte de sus vidas con los mismos vecinos declaran tener o haber tenido buena relación con ellos, pero no es una situación generalizable al barrio o población.

Estos resultados son preocupantes y sin duda configuran un panorama de debilidad social centrado en débiles lazos de colaboración, intercambio y confianza. Por ende, a continuación se entrega un análisis más detallado en cada uno de los grupos, para avanzar en la identificación de espacios de posible intervención y preocupación.

En el nivel socioeconómico más alto, el ámbito barrial es de un consenso absoluto entre los entrevistados jóvenes. Cada una de las personas entrevistadas, pertenecientes a diferentes comunas, declara no tener vida de barrio ya que el vínculo entre ellos y sus vecinos es nulo, ejemplificándolo con que ni siquiera conocen el número de personas que viven en las casas contiguas ni menos el nombre de sus vecinos. Al buscar algún tipo de razón ante la inexistencia de vínculos con los vecinos, se mencionan la construcción de las casas y el entorno, que impiden un conocimiento entre ellos o, lisa y llanamente, como un aspecto que no interesa, por lo cual no se hace nada al respecto.

Panorama similar es el entregado por las personas entre 30 y 45 años, quienes también declaran no tener vida de barrio. Comparten que la estructura urbanística de su entorno dificulta la existencia de vínculos ya que viven en condominios cerrados con pequeñas áreas verdes, por lo cual no cuentan con espacios comunes para conocer a sus vecinos y entablar con ellos algún tipo de relación. En ese punto, se menciona que los espacios de encuentro existentes como plazas, piscina o entrada al edificio son “el” lugar de interacción, donde la relación no supera el saludo formal con los padres de niños que juegan con sus hijos.

El grupo 45 a 60 años mantiene lo ya dicho por otros segmentos ABC1 hacia la inexistencia de vida de barrio, manteniendo las mismas razones como justificación: falta de tiempo, espacios e interés en fomentar este tipo de actividades. Por lo general, mantienen una relación formal con ellos, de saludo en espacios comunes, pero nada más. La excepción es un hombre que vive hace 20 años en el mismo lugar y que se ha preocupado de conocer a sus vecinos y hacer barrio, facilitado también por la conformación de su vecindario, formado por casas y pequeños almacenes, pudiendo por ello entablar interacciones entre las distintas personas que residen y trabajan en el sector. Sin embargo, por cambios en la conformación espacial y comercial del barrio, esa situación se ha visto trastocada.

Todos los entrevistados adultos mayores residen en departamentos, por lo cual dicen conocen a sus vecinos y saludarlos, pero no entablan una mayor interacción con ellos dado que el ambiente físico no es el más apropiado para las relaciones personales ni lo es tampoco su rutina de vida, ya que prácticamente no salen de su departamento. Sin embargo, el hecho de mantenerse en esos departamentos durante varios años les ha permitido conocerse en los lugares de interacciones existentes (reuniones de arrendatarios, ascensor) y entablar una "relación" formal.

En el mundo de los sectores medios, el discurso de los entrevistados respecto al panorama vecinal no varía mucho en comparación con los jóvenes ABC1, ya que tampoco en este sector existen lazos entre vecinos. Lo que cambia entre ambos grupos de jóvenes son los argumentos, ya que las explicaciones relativas al diseño y a la falta de espacios comunes desaparecen, para presentarse una mayor importancia al tema generacional y sobre todo al bajo interés en entablar relaciones con sus vecinos. Los entrevistados del grupo 30 a 45 años coinciden en la ausencia de vida barrial en sus respectivas comunas. Son personas que viven en su casa por varios años y aluden a la falta de tiempo por razones laborales, características de personalidad o la falta de interés en establecer relaciones con sus vecinos como los principales aspectos que definen la inexistencia de vínculos.

Por su parte, las personas de 45 a 60 años declaran que no existen mayores vínculos con el entorno barrial, aunque se puede hablar de la existencia de un lazo basado en su permanencia en el barrio, el cual superaría lo meramente formal alcanzando un trato cordial entre los vecinos. Para finalizar el grupo medio, los adultos mayores entrevistados señalan que tienen relación con sus vecinos de forma cordial, en especial con los más próximos o los que llevan muchos años en el mismo barrio. Asimismo, señalan que en décadas pasadas existía una mayor y mejor convivencia vecinal, ya que había una disposición hacia la vida de barrio reforzada por la realización de ritos (fiestas de fin de año) que permitían compartir y conocer a los vecinos. En la actualidad, reconocen que las relaciones son formales y que no se establecen lazos de confianza, en especial con vecinos nuevos.

En los sectores más precarios la situación identificada por los entrevistados jóvenes acerca de su relación con los vecinos no difiere de los otros grupos socioeconómicos. La diferencia se señala en la capacidad de los vecinos para organizarse en la prevenir del delito en la población.

Los entrevistados de 30 a 45 años declaran que existe relación solamente con algunos vecinos. Si bien se conocen, choques de personalidad, problemas anteriores o la falta de temas en común impiden crear un lazo vecinal, por lo que toman una actitud indiferente hacia ellos. Las personas de 45 a 60 años manifiestan que existen relaciones de cordialidad con sus vecinos pero no alcanzan a establecer lazos de confianza con todos ellos aunque sí con algunos, especialmente con sus vecinos más próximos que comparten una larga estadía en la población. Por último, los adultos mayores entrevistados reconocen que existen lazos con sus vecinos pero no le atribuyen rasgos de confianza.

Todo lo anterior demuestra las profundas debilidades existentes en la vinculación entre ciudadanos y las consecuencias que esto trae de la mano. Pero aún más llamativo es la aparente falta de importancia que se le atribuye a esta situación, dejando de lado cualquier posible nostalgia por la construcción de una sociedad donde el capital social sea vértice de las relaciones sociales.

3.1.5 Desinterés y apatía frente a la participación

Al igual que el tema anterior, las opiniones de la mayoría de los entrevistados giran en torno de dos argumentos para explicar su ausencia de las agrupaciones sociales: falta de interés y tiempo. Las personas pertenecientes al estrato ABC1 en la actualidad no participan mayormente en alguna organización social o comunitaria. Declaran que la falta de tiempo, bajo interés, la no necesidad de organizarse con sus vecinos o la ausencia de una organización que los represente los hace opinar con cierta distancia de este tema en particular. Existen opiniones referentes al cambio cultural y las rutinas de vida como obstáculos a la participación en general.

Por su parte, las opiniones de las personas de los grupos medios se distinguen generacionalmente. Los entrevistados más jóvenes declaran que han participado en algunas organizaciones de índole recreativa o esparcimiento en su comuna pero, en la actualidad, no lo hacen por falta de interés y tiempo, principalmente. Por su parte, las personas adultas no participan y no muestran interés en hacerlo; Sus referencias apuntan únicamente a la junta de vecinos como modelo de participación social- comunitaria, de la cual tienen una negativa valoración. Por último, los más adultos participan de acuerdo a sus posibilidades, pero ven en ellas (club de adulto mayor) espacios de recreación y no reuniones enfocadas en la organización y participación vecinal. Ninguno de los grupos alude a la baja participación social en el país.

La situación de los grupos socioeconómicos D y E es parecida al anterior, salvo que en este caso los adultos mayores no participan. Es importante señalar que las personas de este segmento socioeconómico declaran no participar, existiendo una instancia en su comunidad para hacerlo. Tampoco hacen referencias al porqué de la participación social en el país.

Las conclusiones preliminares del discurso ciudadano son preocupantes. No solo se estima innecesario establecer vinculaciones con los ciudadanos, sino que, además, la participación en esquemas de colaboración es reconocida como de menor o relativa importancia. Esta situación presenta diferencias interesantes a destacar al interior de cada uno de los grupos socioeconómicos.

Así, con respecto a la participación en agrupaciones social-comunitaria, los jóvenes ABC1 entrevistados presentan opiniones similares ya que todos han participado en alguna agrupación, pero en la actualidad no participan en ninguna. Las agrupaciones a las que han pertenecido son agrupaciones relacionadas con el colegio o la universidad con intereses diversos como Scouts, centro de alumnos o voluntariado, no estando vinculados a su comunidad de residencia. Los jóvenes mencionan a la falta de tiempo y/o motivación como los principales factores que indujeron su salida de estas agrupaciones sociales. A pesar de estos impedimentos y con rasgos de excepción, un joven plantea que su salida se debió al término de un ciclo que lo “obligó” a terminar su labor, pero muestra interés en pertenecer a otras al corto plazo.

En cuanto a las razones que explicarían la baja de la participación social en nuestra sociedad se menciona que esta se debe a una suma de aspectos de diversa índole que apuntan a una mirada panorámica, como es la dinámica del modelo actual que propicia formas de vida de tipo individualista, el legado post 73 que elimina la preeminencia de las antiguas agrupaciones como el partido político y el sindicato y carga negativamente a la participación, lo cual contribuyó en un cambio cultural que se manifestaría en el privilegio del ámbito privado por sobre el público, siendo el entrono familiar y laboral los espacios de realización para los sujetos. En su entorno más cercano se menciona a la falta de tiempo y necesidad de las agrupaciones sociales como las razones de la baja participación en su entorno más inmediato.

Entre las personas ente 30 y 45 años, el tema de la participación social en organizaciones sociales-comunitarias no los convoca. Solo declaran acudir a las reuniones de propietarios en el condominio porque les afecta directamente ya que, de otro modo, no irían. En este sentido, los principales obstáculos son la falta de tiempo y el escaso interés que en ellos despierta. Solo una persona declaró haber sido voluntaria en una

organización antes de su matrimonio, ya que luego quedó sin tiempo. El discurso de aquellos entre 45 a 60 años apunta a que tanto la falta de tiempo como la ausencia de una organización que los convoque son los puntos determinantes para justificar su ausencia en agrupaciones sociales. Cabe señalar que algunas de las personas entrevistadas anteriormente han participado activamente de distintas agrupaciones relacionadas al colegio de sus hijos, organizaciones políticas o comunitarias, mientras que una confesó que nunca ha participado en alguna organización por un aspecto de personalidad.

Las personas mayores de 65 años no escapan de la norma ABC1. Solo una de ellas participa en un centro de acogida fundada por ella misma y sus amistades. Esto es un caso muy particular, ya que dada la edad de este grupo de personas, participar en una agrupación social se vuelve mucho más complejo porque el simple hecho de salir de su casa se vuelve un problema. Además, por lo general estas personas residen con su pareja, lo que dificulta su salida del hogar por motivos de compañía y/o cuidado (de salud).

En los grupos medios, los jóvenes entrevistados mencionan haber participado en la última década en algún tipo de organización: en el caso de los hombres en clubes deportivos y en el caso de las mujeres grupos scouts y de voluntariado. En la actualidad, argumentan que por razones de tiempo se hace complicado participar (estudios superiores), pero buscan la manera de compatibilizar sus tiempos con estas actividades. Otros, en cambio, declaran no tener interés en pertenecer y participar en organizaciones sociales. Razones similares a las expresadas por la ausencia de vínculos con los vecinos (falta de tiempo por razones laborales, características de personalidad o la falta de interés) son emitidas por las personas de 30 a 45 años al conversar acerca de su no participación actual en organizaciones sociales.

Los entrevistados de 45 a 60 años declaran tener una valoración negativa de las entidades comunales como junta de vecinos o centros de madres; ante ellos no son llamativas por una suma de factores, en donde destaca su irresolución y el hecho que se prestan para rumores y malos entendidos, por lo cual prefieren no asistir. De las opiniones de los adultos mayores acerca de la participación en organizaciones sociales se puede inferir que son percibidas como un espacio de esparcimiento más que de organización vecinal con fines y metas a cumplir. Por ello, sus referencias hacia las organizaciones de las cuales participan son clubes de adulto mayor o junta de vecinos, donde básicamente realizan actividades de recreación y compañía. Las referencias hacia organizaciones con otro tipo de objetivos aluden a la falta de resolución y las pocas expectativas de lograr metas, como las razones para no pertenecer a ellas. Por último, otro factor señalado en las entrevistas que dificulta la participación es la salud, la distancia y los horarios de las actividades, ya que por su edad evitan exponerse.

Finalmente, en los grupos más bajos los jóvenes declaran no pertenecer en la actualidad a agrupaciones sociales. Mencionan que han participado en clubes deportivos o actividades extraprogramáticas del colegio, pero no muestran deseos de participar en organizaciones sociales-comunitarias argumentado razones de tiempo o interés. Las personas de 30 a 45 años, por su parte, declaran que participan en agrupaciones sociales. Solo una persona manifestó interés por participar y asistir a la junta de vecinos, pero ocupando en ella un papel pasivo. Los hombres mayores de 45 años demuestran no tener interés por participar en las organizaciones sociales mientras que las mujeres entrevistadas muestran interés por participar en la iglesia. Por último, los adultos mayores se refieren a la junta de vecinos como una pérdida de tiempo y no participan de ella.

Llama la atención la negatividad encontrada entre los grupos más empobrecidos respecto a los espacios de participación que históricamente han permitidos la incorporación y obtención de demandas ciudadanas.

3.2 Las políticas de seguridad

Los procesos democráticos han enfrentado diversas fases en las que se han implementado procesos de reforma y reestructuración del Estado. Uno de los temas dejados de lado durante los 80 y 90 fue el área de seguridad interna. Sin duda indispensables, las reformas del sector seguridad se requieren para avanzar en procesos de mayor liderazgo civil, menor autonomía y efectividad de las políticas de seguridad pública. A pesar de su importancia, estas reformas se han instalado en la agenda “pendiente” de la mayoría de las democracias latinoamericanas por los niveles de conflictividad e inestabilidad que generan (FLACSO 2007). No obstante, en Chile se evidencia un movimiento progresivo hacia la redefinición de las políticas de seguridad, cuya máxima expresión se evidencia en tres hechos: por un lado, la pérdida de poder político de las Fuerzas Armadas,³¹ las que durante los años 2002-2003 incluso han llegado a esbozar una solicitud de disculpa a aquellos que se vieron perjudicados por el accionar del Ejército durante el gobierno militar (Varas; Fuentes y Agüero 2008). Discurso que se contraponen con sus iniciales posiciones a principios de los 90, en las que se reivindicaban las acciones desarrolladas por el régimen militar, así como la legitimidad de la institución de instalar y defender políticas aún en contra de las autoridades elegidas democráticamente.

Por otro lado, se encuentran los procesos de cambio producidos en las instituciones policiales, cuyo rol se ha visto incrementado como actor principal en la prevención y control de la criminalidad (Frühling 2001). Este proceso incluye una profunda modernización de la Policía de Investigaciones, así como una redefinición de los objetivos del accionar de Carabineros.

Finalmente, la aparición de nuevos actores en el diseño e implementación de las políticas de seguridad como los municipios, los gobiernos regionales e incluso la ciudadanía organizada, imprime una característica nueva al enfoque de la seguridad (Dammert y Malone 2006; Vandershueren y Lunecke 2004). En este punto cabe destacar un cambio interesante en la mirada de los grupos políticos de centroizquierda que aparecen como actores interesados en participar en instancias de colaboración y coordinación con las policías superando (en parte) la visión de sospecha y desconfianza afincada durante el gobierno militar (Foro de Expertos 2004).

No obstante los cambios generales sugeridos previamente, el análisis de las políticas de seguridad en los últimos 30 años puede ser abordado considerando tres momentos: el gobierno militar (1973-1990), la transición (1990-1997) y la consolidación de una perspectiva de seguridad ciudadana (1998-2008). A continuación se presenta una breve caracterización de las políticas de seguridad desarrolladas en cada uno de esos momentos.³²

3.2.1 El gobierno militar: la construcción del enemigo interno (1973-1990)

Durante la dictadura militar, las políticas de seguridad se basaron en la construcción de la imagen de un enemigo interno que ponía en peligro la estabilidad y viabilidad nacional. Esta situación colaboró a desarrollar un clima de sospecha y desconfianza generalizado en la población, e instaló un discurso oficial que centró su preocupación sobre la seguridad dentro del territorio nacional. Desde el punto de vista doctrinal, estas políticas desarrolladas por el gobierno militar se vincularon directamente con la Doctrina de Seguridad Nacional que se utilizó en diversos gobiernos militares en la región (Dammert y Bailey 2005). En este sentido, se enfatizó una concepción militarista de la seguridad centrada en la defensa de la nación y el mantenimiento del orden público utilizando incluso la violencia institucional (Varas, Fuentes y Agüero

³¹ Pérdida que no implica limitaciones en sus niveles de autonomía.

³² Las políticas de rehabilitación de la población carcelaria no han sido analizadas en profundidad debido a la inexistencia de información pública al respecto. De hecho, durante los tres periodos analizados se encontraron programas relacionados con la reinserción de los presos con bajo o nulo impacto.

2008). Entre las principales características de esta concepción se privilegió una visión militar sobre el conflicto interno, cuya preocupación principal era contener y en algunos casos “erradicar” las expresiones políticas y sociales discordantes con el gobierno que ponían en tela de juicio su legitimidad. Por ello, las políticas de seguridad interna dejaron en segundo plano la preocupación por la criminalidad y se centraron en el control de las acciones políticas, con el argumento que dichas acciones iban dirigidas a “mantener el orden nacional” aunque de hecho vulneraban los derechos humanos (Salazar 2006).

Con relación a la seguridad interna, la Doctrina de Seguridad Nacional implicó en Chile, al igual que en otros países de la región, la consolidación de la estructura militar de la policía preventiva (Carabineros de Chile), la creación de unidades especializadas en la represión (incluso tortura) de los actos violentos y la definición de la patria como sujeto de la seguridad (Dammert y Bailey 2005). Así, el gobierno militar “realizó un claro intento por militarizar la institución policial” (Aguila y Maldonado 1996:13), lo que se evidencia en el traspaso de la dependencia de las policías³³ al Ministerio de Defensa y el cambio de la Ley Orgánica de Carabineros en el año 1975, con la que se restituyó el carácter netamente militar de la institución. Por ende, “esta situación de dependencia de las Fuerzas Armadas trajo consigo que la policía pasara a ser el pariente pobre del régimen militar” (Aguila y Maldonado 1996:17). Por lo mismo, no resulta sorprendente que la relación entre la policía y las Fuerzas Armadas se caracterizara por la utilización de la primera en tareas de represión contra la población civil y paralelamente la intervención de los militares en temas tan importantes como la instrucción de la oficialidad, e incluso sobre la propia organización interna de la institución policial (Candina 2005). En síntesis, durante los 17 años que duró la dictadura militar la actividad policial se basó principalmente en “dos estrategias: el incremento de la visibilidad policial y la detención policial sin orden judicial” (Frühling 2001:28).

A pesar de esta situación, de evidente subordinación de la policía hacia las Fuerzas Armadas, la Constitución de 1980³⁴ les otorgó una importante cuota de poder especialmente respecto a la civilidad, hecho que sin duda ayudó a desnaturalizar aún más su función profesional (Aguila y Maldonado 1996:17). Dicha constitución trata el tema de la seguridad en su capítulo décimo, en cuyo artículo 90 establece que las fuerzas de orden y seguridad pública son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Ambas instituciones “constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior” (Constitución de Chile, 1980).

Durante los últimos años del gobierno militar, la aparición pública de diversos hechos de violación de los derechos humanos en los cuales se explicitaba la participación de funcionarios policiales aumentó los niveles de desconfianza hacia ambas instituciones y principalmente hacia Carabineros. Este contexto signado por una crisis de legitimidad de la institución policial, unido al rol secundario otorgado por las Fuerzas Armadas en el gobierno, influyó en la toma de distancia del alto mando de Carabineros con respecto a las políticas desarrolladas por el gobierno militar (Oviedo 2002). Adicionalmente a las políticas directamente relacionadas con la seguridad, es necesario destacar los programas e iniciativas de desarrollo urbano implementadas en este período que tuvieron como eje principal la reubicación masiva de población de escasos recursos iniciada alrededor del año 1979 (Rodríguez y Winchester 2001). Como resultado de esta iniciativa, más de 35 mil familias pobres fueron sacadas del centro de Santiago y trasladadas a la periferia, lo cual originó una sensación de aislamiento, estigmatización y rechazo de los erradicados (Rodríguez 2001). Paralelamente causó un importante apoyo de las clases medias y altas que relacionaban directamente pobreza con una orientación hacia la violencia (Tironi 1990:111). De esta manera, las tareas “preventivas” estuvieron relacionadas con el aislamiento espacial de un porcentaje importante de la

³³ Como se detallará en secciones siguientes, en Chile existen dos instituciones policiales: Carabineros de Chile, institución de carácter militar dedicada al control y prevención del delito, y la Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación de los hechos criminales.

³⁴ Cabe destacar que la constitución de 1980 tiene aún plena vigencia, con algunas reformas consolidadas durante el gobierno del Presidente Lagos.

población que se consideraba con mayor probabilidad de relacionarse con hechos violentos o delictuales.

3.2.2 La transición (1990-1997)

El regreso a la democracia en Chile presentó diversos desafíos relacionados con las políticas de seguridad (Frühling 2001; Dammert y Bailey 2005). Por un lado, la fuerte presencia de un discurso militarizado en las instituciones policiales, así como una relación cohesionada con las Fuerzas Armadas, brindaban importantes niveles de poder y autonomía a Carabineros de Chile. Por otro lado, la fragilidad e inseguridad de la población frente a los hechos de violencia se tornaron más evidentes. Finalmente, y vinculado a lo anterior, la “seguridad emerge como uno de los aspectos más importantes de tratamiento noticioso en los medios de comunicación” (Tudela 2001:92).

Así, al igual que en el resto de América Latina, se desarrolló un debate sobre las medidas más eficientes para disminuir la tasa de delitos denunciados (Frühling *et al.* 2005; Rico y Chinchilla 2002). Debido a la reciente emergencia de la problemática, el debate se caracterizó por la falta de precisión y en algunas ocasiones por la carencia de perspectivas informadas adecuadamente. En este sentido, la discusión se planteó en base a discursos ideológicos que establecían la dicotomía entre prevención y control. Las fuerzas políticas de oposición (de centroderecha) propusieron desde un inicio la necesidad de políticas de “mano dura” que refuerzan el rol policial y endurezcan las penas para los delitos menores, así como se disminuya la edad de imputabilidad. Por otro lado, entró de forma inicial en el debate la relevancia de las medidas preventivas en la disminución de la criminalidad, así como el rol de los medios de comunicación en magnificar la situación. Si bien es evidente que el tema de la seguridad estuvo entre las preocupaciones centrales de los gobiernos de este periodo, se evidencia un cambio en los temas que vertebran la agenda. Así, por ejemplo, durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1993) la “primera tarea de la transición consistió en lograr el pronto y total retorno de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, su reinserción en el orden político-democrático como instituciones esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas” (Boeninger 1998:390). Dos de los temas centrales en ese momento eran el terrorismo y las permanentes denuncias de violación de los derechos humanos realizadas durante la dictadura militar. Con relación a lo primero, el gobierno decretó cambios en las penalidades así como terminó con la presencia de presos políticos en el país. Es decir, las medidas que se adoptaron estuvieron inspiradas en la idea que la seguridad formaba parte de un proceso encaminado a consolidar y perfeccionar la democracia.

En relación a las denuncias de violación de derechos humanos, el gobierno vivió una situación de transición negociada donde el poder de las Fuerzas Armadas se mantuvo consolidado. Contrario a lo esperado por el gobierno democrático, entre mayo y junio del año 1990 recrudecieron los actos terroristas en el país, lo cual obligó a crear una institucionalidad que tuviera a cargo de esta situación. Así se creó el Consejo de Seguridad Pública que luego se transformó en la Dirección de Seguridad Pública e Información (DISPI), dependiente del Ministerio del Interior. En general, uno de los principales éxitos de este periodo es que el Presidente Aylwin “logró centrar el tema de la seguridad pública en el Ministerio del Interior y la limitación del rol de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior” (Tudela 2001:94). De esta forma, la tarea central fue cambiar la doctrina de seguridad interior (Oviedo 2002). Por otra parte, reconociendo la relevancia de la producción y consumo de drogas se creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) en el año 1990.

3.2.2.1 Marco jurídico

En este período se aprobaron diversas leyes relacionadas con el tema de la seguridad ciudadana, las que se pueden organizar en tres grupos específicos. En primer lugar se dictaron leyes que buscaban crear institucionalidad respecto a la temática (por ejemplo, la Ley 19.212 que creó la DISPI). En segundo lugar, se dictaron leyes relacionadas con el accionar policial, en especial con sus funciones y dotación (por ejemplo, en el año 1990 se dictó la Ley 19.006 que aumentó la planta de Carabineros a un total de 4400 plazas). El tercer grupo de leyes se vinculan con la “dureza” de los castigos. Con relación a este punto se encuentran dos momentos: uno inicial caracterizado por la búsqueda por disminuir la dureza de las penas así como limitar los castigos a los presos políticos, ejemplo de estas iniciativas es la Ley 19.055 del año 1991, que procedía a prever la posibilidad de amnistía, indulto e incluso libertad provisional a los procesados por terrorismo. Seguidamente se marcó un regreso a un marcado “populismo penal” (Bottoms 1983) de mediados de la década que se centra en el endurecimiento de los castigos para aquellos que cometen algún delito.

3.2.2.2 La seguridad como política de Estado

Durante este periodo el discurso político evidenció en diversos momentos la necesidad de una Política Nacional de Seguridad. El primer intento de este estilo se realizó en el año 1994 con el primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana desarrollado por una comisión de expertos miembros del Consejo Coordinador de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Dicho plan tuvo una mínima presencia en los medios de comunicación, de hecho, sus contenidos y propuestas no son aún de total conocimiento público. No obstante esta dificultad en la disponibilidad de la información, se conoce que dicho plan establecía una serie de medidas tendientes a mejorar la gestión policial, así como la coordinación interinstitucional, lo que incluía la necesidad de nuevos lazos de coordinación entre las policías y el gobierno. El contexto nacional, aún caracterizado por una fuerte tensión en las relaciones cívico-militares, no permitió avanzar con prácticamente ninguna de las medidas propuestas. De esta manera, el primer intento por definir una estrategia nacional de seguridad ciudadana naufragó previo a un debate público sobre sus contenidos. Posteriormente, en 1996 se dictó un paquete de medidas gubernamentales de seguridad que instaló una agenda política y legislativa específica pero sin un marco general de acción (Tudela 2001).

3.2.2.3 La consolidación del rol policial

En Chile existen dos instituciones policiales de cobertura nacional: la Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación criminal, y Carabineros de Chile, encargado de la prevención y el control del orden público. Carabineros se caracteriza por ser un órgano policial centralizado, de acción nacional y con una organización de carácter militarizada, jerárquica y de bastante autonomía con respecto del gobierno (Frühling 2001; Oviedo 2000; Ward 2001).

Durante este periodo las instituciones policiales recibieron un fuerte apoyo gubernamental a fin de poder lidiar con uno de los problemas sociales más importante para la ciudadanía. Este respaldo gubernamental estuvo principalmente relacionado con el aumento del presupuesto policial y de la dotación. Con relación al presupuesto nacional, el gasto público en ambas policías creció notablemente; así, por ejemplo, Carabineros pasó de tener un presupuesto (en pesos del año 2001) de 155 mil millones en el año 1992 a 204 mil millones en el año 1997; es decir, de 238 a 313 millones de dólares (Dammert y Bailey 2005). Si bien este incremento en términos absolutos es notable, al analizar el gasto en seguridad como parte del

gasto total del gobierno se encuentra una tendencia distinta ya que se mantiene con un 5 por ciento en todo el periodo. La focalización del gasto público en los diversos componentes del ítem justicia y seguridad puede ser utilizada como un indicador de la importancia otorgada por el gobierno a las medidas definidas como prioritarias para enfrentar dicha problemática. Así, el porcentaje del gasto en seguridad y justicia destinado a ambas policías pasó del 66 por ciento al 58 por ciento.³⁵ En síntesis, se observa que dentro del sistema de justicia criminal la prioridad presupuestaria pasó a ítems relacionados con la Justicia, especialmente debido a la profunda reforma en el proceso penal que empezó a diseñarse.

Sin embargo, las municipalidades empiezan a jugar un rol importante en el financiamiento, especialmente en Carabineros de Chile, de tal forma que con el objetivo de responder al reclamo de los vecinos por más seguridad y presencia policial, se convirtieron en fuentes relevantes de financiamiento de la institución, destinado íntegramente a la compra de mayor infraestructura y tecnología. Con relación al aumento de la dotación policial se evidencia un incremento sucesivo de personal dedicado a la vigilancia policial (Candina 2005; Frühling 1998).

Paralelamente a este incremento del presupuesto, así como de los recursos humanos, se evidencia en la institución policial un cambio en sus estrategias operativas tradicionales a fin de buscar caminos que comprometan a la comunidad en la disminución de la delincuencia (Oviedo 2000; Frühling 2000; Burgos 2000). A partir de 1994 se desarrolló el programa Puertas Abiertas, que buscó que la población estuviera al tanto de la labor que se realiza en las comisarías. Para tal efecto se designaron delegados de Carabineros en las juntas vecinales que tenían como función reunirse periódicamente con la población para relevar sus problemáticas principales. Asimismo, se invitó a los ciudadanos y líderes comunitarios a los cuarteles de Carabineros para establecer una relación de comunicación más directa. Esta iniciativa tuvo como resultado derivado la instalación y publicidad de números de teléfono de emergencia (Oviedo 2000; Sandoval 2002).

Otras iniciativas fueron implementadas en los años siguientes. En 1996, el programa Seguridad Compartida tuvo como objetivo principal sensibilizar a la población sobre la importancia de su colaboración con Carabineros. Este programa tuvo un componente de información a la población y la realización de acciones conjuntas para revalorizar esta relación y además buscó mejorar la capacitación de Carabineros en el trabajo con la comunidad.

3.2.2.4 Participación

La participación de la comunidad en la prevención del delito se presenta como temática de las políticas de seguridad a partir de mediados de los 90 (Dammert y Malone 2006). Previamente, las iniciativas estaban centradas en mejorar la gestión policial, definir un nuevo marco de acción dentro del sistema democrático, responder a problemas delictuales específicos como el robo a entidades financieras, entre otros (Frühling 2001). Sin embargo, la tendencia de crecimiento de los delitos denunciados así como la aparente incapacidad de las policías para responder ante esta situación, y la definición de una estrategia preventiva de la criminalidad, pusieron en evidencia la necesidad de consolidar y en algunos casos establecer mecanismos de participación comunitaria a nivel local (Vandershueren y Lunecke 2004).

Como se mencionó previamente, otro factor importante es el nuevo rol de los municipios que desde inicios de la década desarrollaron medidas de seguridad ciudadana que apostaron a la vigilancia privada y a la organización del tipo vigilancia barrial (*neighbourhood watch*). Esta presencia de iniciativas municipales (principalmente en aquellos municipios con gobierno de oposición, de centroderecha) generó una oportuna respuesta desde el gobierno nacional que no solo propuso la participación comunitaria como

³⁵ El gasto público en policía se encuentra ubicado en el ítem Justicia y Seguridad, lo que implicaría que el presupuesto de Defensa (ministerio del que dependen Carabineros) no incluye ninguna partida para dicha institución policial. Por otro lado, en este ítem se encuentra el presupuesto del Ministerio Público, cuya importancia ha crecido notablemente debido a la Reforma Procesal Penal.

elemento articulador de las políticas de seguridad, sino también estableció el énfasis en la conformación y consolidación de capital social más que en la vigilancia vecinal. En este sentido, dos son las iniciativas principales desarrolladas: el Programa de Seguridad Vecinal (1993) y los Comités de Protección Ciudadana (1995). Ambas iniciativas fueron diseñadas e implementadas desde el nivel central del gobierno pero con el objetivo de consolidar las redes locales existentes mediante el desarrollo y en algunos casos financiamiento de proyectos de prevención del delito. De esta manera se empezaron a poner las bases de una política de prevención que pone especial hincapié en el desarrollo de iniciativas locales ejecutadas por los vecinos.

3.2.3 El énfasis en la seguridad ciudadana (1998-2008)

A partir del año 1998 se consolidó un discurso que puso a la seguridad ciudadana en el primer plano de las políticas de seguridad, lo que se evidencia no solo en lo discursivo, sino también en las iniciativas prácticas desarrolladas en este periodo. Específicamente el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos (2000-2005) y posteriormente la ex Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) centraron la agenda en la problemática de la seguridad ciudadana, pero incorporando una visión diferente a las anteriores. Es clave destacar que paralelamente a la presencia policial, el gobierno ha consolidado también políticas de reforma del sistema de justicia, ha invertido en el sistema carcelario y, aún más importante, ha desarrollado programas de prevención de la criminalidad que ponen énfasis en la participación comunitaria.

Uno de los principales referentes políticos en el tema asegura que existe plena convicción de la separación entre la "prevención social del delito y prevención policial" (Burgos 2000:17). Y por ende se hace explícita la opción del gobierno, especialmente del ex Presidente Lagos, por la prevención, en la medida que permite definir "la seguridad ciudadana como el resultado de la acción de los diversos órganos del Estado y diversos sectores de la sociedad, en el marco de una política pública que necesariamente debe incluir la participación ciudadana" (Exposición de Jorge Burgos, Subsecretario de Interior agosto 2000).

3.2.3.1 Marco jurídico

Una de las principales prioridades de los gobiernos democráticos es la modernización del sistema de Justicia, de tal forma que en este periodo la Reforma del Sistema Procesal Penal toma un rol central (CEJA 2007) Esta reforma se ha vinculado con la necesidad de generar un sistema de justicia que cuente con mayor eficacia, eficiencia y proximidad y que considere los derechos de las víctimas. La introducción del juicio oral, así como la presencia de los fiscales y otros actores nuevos en el sistema penal tienen el potencial de mejorar el sistema de justicia en el país. La implementación de dicha reforma se ha desarrollado en forma paulatina, los hallazgos encontrados en aquellas regiones donde la reforma entró en vigencia en las primeras fases muestran una disminución en el tiempo de los procesos (CEJA 2007). Al parecer la reforma ha traído una disminución de la cifra negra del delito al aumentar la confianza en la institución de justicia y al disminuir levemente la percepción de ineficiencia del sistema judicial (Foro de Expertos 2004).

Adicionalmente, en este periodo se han debatido diversas leyes destinadas a endurecer los castigos a los infractores de ley: a mediados de junio del 2003 estuvo en discusión una propuesta de disminución de la edad de imputabilidad penal. De igual forma se han propuesto mociones que solicitan aumentar los años de condena a los victimarios de ciertos tipos de delito que involucran la utilización de la violencia. La llamada "agenda corta" propuesta por el gobierno de la ex Presidenta Bachelet incluyó una serie de medidas que dieron mayor capacidad de actuación para las policías, así como endurecieron los castigos por delitos diversos entre los que se encuentran el desorden social.

Más allá de los cambios jurídicos definidos en este período, una de las consecuencias directas del endurecimiento del marco legal se ha visto plasmada en la sobrepoblación del sistema carcelario, que en la

actualidad supera los 40 mil presos (UDP 2006). Esta situación de sobrepoblación de las cárceles ha tratado de ser aliviada mediante una inversión pública gigantesca en remodelación, mantenimiento y construcción de nuevas cárceles (CESC 2008; UDP 2006), así como a través de un proceso de privatización de su construcción cuyos primeros “resultados” han sido postergados en diversos momentos debido a problemas en la gestión (Dammert y Díaz 2005). Cabe resaltar que las políticas de rehabilitación incluyen en este periodo la utilización de penas alternativas en el nuevo sistema procesal penal, como por ejemplo, el sistema de libertad vigilada que permitiría evitar el ingreso al sistema carcelario a aquellos que cometan delitos menores. De igual manera se establece que los centros de reclusión de gestión privada contarán con programas de rehabilitación pero estos aún no están implementados.

3.2.3.2 La seguridad como política de Estado

La definición de la seguridad como una política de Estado se encuentra como una necesidad en este periodo, cuyo primer intento por establecer un plan nacional de seguridad ciudadana se inició en 1999 y tuvo como antecedente el paquete de 11 medidas anunciadas por el ex Presidente Frei en 1998. Esta iniciativa llamada Plan Integral de Seguridad Ciudadana tuvo como ejes centrales el mejoramiento de los sistemas de información delictiva, la gestión policial y la participación comunitaria. Una de las entidades conformadas para servir como ente vinculador de los diversos organismos del Estado fue la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana, donde tenían presencia representantes de todos los ministerios y servicios vinculados con la problemática. Por otro lado, se consolidó un proceso de relación con las instituciones policiales, especialmente Carabineros, quienes establecieron un sistema único de información de delitos denunciados. Este plan se desarrolló por un par de años y luego desapareció del discurso público sin mediar explicación de su transformación o muerte (Oviedo 2002).

A mediados del 2001 se creó la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior, cuya función principal es el desarrollo e implementación de las políticas de seguridad ciudadana. Esta División tiene a su cargo realizar procesos de enlace y trabajo conjunto con Carabineros mediante la sistematización de la información delictual oficial a nivel nacional; de igual manera, genera vínculos de colaboración permanente a través de capacitación así como por medio del desarrollo de los sistemas de información geográfico delictuales que permiten analizar las tendencias y características de la criminalidad en el país. Las iniciativas de participación comunitaria han sido incluidas dentro de sus responsabilidades, por ende, el diseño e implementación del programa Comuna Segura Compromiso 100, que se describe posteriormente, son parte de sus tareas. En octubre del 2001, el ex Presidente Lagos propuso las “20 medidas para mayor justicia y seguridad ciudadana”, donde se establecieron metas y objetivos de corto y mediano plazo para la seguridad, así como la mejora de la Justicia. La mayoría de estas medidas se vinculan con información delictual y de la gestión policial.

A inicios del año 2003 se desarrolló un debate mediático importante sobre la existencia de una política nacional de seguridad. Entre aquellos que postulan que el país carece de una política de Estado que permita darle cuerpo y coherencia a las iniciativas desarrolladas se encuentran los principales centros de opinión pública de la entonces oposición (Fundación Paz Ciudadana e Instituto Libertad y Desarrollo). Desde el gobierno, la respuesta fue débil, ya que se plantea la existencia de una política nacional de seguridad implícita, es decir, que contiene los marcos orientadores de las iniciativas desarrolladas pero que carece de sistematización. Es importante destacar que este debate tiene un cariz mediático notable, de hecho, las críticas ejercidas por dichas instituciones se establecen a partir de entrevistas y editoriales en los principales periódicos del país. Situación que pone en clara desventaja a la postura oficial ya que carece de los medios para establecer una estrategia comunicacional en seguridad ciudadana que permita identificar y proponer los elementos de debate.

Paralelamente, en 2003, la División de Seguridad Ciudadana ha iniciado un proceso de formulación de

una política de Estado que explicita los principios orientadores de las diversas iniciativas gubernamentales, así como los desafíos de mediano y largo plazo en la temática. Al contrario de lo que se podría esperar, una de las mayores debilidades evidenciadas en la elaboración de esta propuesta es la carencia de un diagnóstico de la criminalidad general que presente información en ámbitos tan variados como la efectividad de la justicia, las policías, el hacinamiento carcelario, entre otras. De igual forma se evidenció la carencia de estudios que permitan empezar a identificar los factores de riesgo vinculados con el incremento notable de la utilización de la violencia y de ciertos delitos en los últimos años. Estas dos carencias fundamentales llevaron a la conformación de un comité asesor del Ministerio del Interior conformado por 16 expertos de seguridad ciudadana en el país (junio de 2003), los que elaboraron el primer diagnóstico consensuado sobre la criminalidad en el país (Foro de Expertos 2004) y dieron inicio al diseño de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

El proceso de elaboración de la Política Nacional contó con la participación de diversos estamentos del Estado y la sociedad civil que colaboraron permanentemente. Dicha política marca los ejes estratégicos, las visiones comunes y las necesidades de política más importantes para el corto y mediano plazo en el país. Ahora bien, a inicios del gobierno de la ex Presidenta Bachelet se dio a conocer la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, documento que articula los antecedentes mencionados previamente y establece metas y objetivos concretos para cada una de las áreas de trabajo establecidas. La necesidad de una amplia coordinación intersectorial, así como el trabajo cotidiano con ambas instituciones policiales, están en el corazón de la propuesta.

Con este fin, a fines del año 2006 el gobierno definió la necesidad de un cambio en la estructura del Ministerio del Interior que pasaría a llamarse Ministerio de Interior y Seguridad Pública para albergar a ambas fuerzas policiales en su interior. Este proceso está aún en debate parlamentario pero se espera que tenga un importante impacto sobre las políticas de seguridad. En la propuesta en discusión el Ministerio del Interior contará con una Subsecretaría de Interior y Seguridad Pública de la que dependerán ambas policías. Adicionalmente se propone la creación de una Subsecretaría de Prevención que coordinará los diversos programas e iniciativas en la temática.

3.2.3.3 El rol policial

En Carabineros, con relación a las estrategias operativas, en 1998 se implementó el Plan Antidelincuencia que tuvo como propuesta central el desarrollo de cuarteles móviles para lograr un mayor involucramiento de los policías en la problemática local; asimismo, se puso énfasis en la organización comunitaria en estos sectores poblacionales y las actividades que se desarrollan para mejorar la seguridad. Durante este mismo año se implementó de forma piloto en la Prefectura de la Zona Sur de la Región Metropolitana el Plan Cuadrante.³⁶ Evaluaciones preliminares internas de este plan mostraron que la relación entre la comunidad y la policía mejoró, y paralelamente disminuyó la sensación de inseguridad (Ward, 2001). Debido a esto, la institución adoptó la decisión de extenderlo a toda la Región Metropolitana en el 2000 y a partir de mediados de 2008 se encuentra en todas las ciudades y comunas grandes del país. En breve, la estrategia consiste en la división del territorio urbano en cuadrantes (un kilómetro cuadrado o aproximadamente 64 manzanas) que son vigilados constantemente mediante patrullaje en automóvil o a pie.³⁷ A inicios del año 2007 este plan se encuentra en implementación en varias regiones del país, sin embargo, la ausencia de un proceso de evaluación de su efectividad erosiona la capacidad de establecer su impacto sobre los niveles de denuncia, victimización y temor. Sin embargo, los diversos gobiernos han apoyado el aumento de dotación

³⁶ Este es su nombre abreviado. Su nombre es Plan de Seguridad Vecinal Integral y Plan Nacional de Difusión de Acciones Policiales Preventivas.

³⁷ Para mayor detalle ver: Boletín Policía y Sociedad Democrática N° 9, agosto de 2001.

e inversión en infraestructura para ampliar la cobertura de dicho programa.

Otra de las preocupaciones de la institución policial y el gobierno ha sido el diseño de indicadores de eficiencia para evaluar la gestión policial, que están siendo elaborados en coordinación con el Ministerio del Interior. Estos indicadores se utilizarán para medir la actividad de cada funcionario, así como el impacto de las estrategias operacionales en espacios territoriales más focalizados. Finalmente, Carabineros ha iniciado un proceso de rendición de cuentas públicas de forma bianual en cada comisaría del país. Este es un proceso que no solo permite establecer una relación directa con la comunidad local, también permite presentar las fortalezas y desafíos del servicio policial en zonas determinadas. Lamentablemente, las cuentas públicas están aún lejos de ser, en la mayoría de casos, momentos de verdadera participación y colaboración con la comunidad. Por el contrario, en algunos casos son presentaciones formales que no permiten el desarrollo de diálogo entre la policía y la comunidad. No obstante, se evidencia cierto interés institucional en mejorar las posibilidades para el desarrollo y fortalecimiento de este vínculo.

Todas las iniciativas de cambio en la estrategia operacional de Carabineros debieran abrir paso a una rendición de cuentas más fluida de la institución y hacia la conformación y consolidación de nexos de colaboración con la comunidad. Así entendida, la institución policial percibe la seguridad ciudadana como una sumatoria de las tareas de control y prevención, sin embargo, el alto mando de la institución recalca que es la “encargada de la prevención social pero no es una función exclusiva de la institución” (Cienfuegos 2002:1). En este sentido la misión institucional se redefine considerando que “la función principal es la prevención policial, es decir garantizar el orden público y la seguridad pública” (Cienfuegos 2002a:2) y, por ende, la comunidad aparece como un actor con un rol definido en las políticas de la institución policial en prevención del delito.³⁸ En el marco de esta definición del accionar policial, a partir del año 2002 se desarrolla el programa Barrios Vulnerables. Dicho programa reúne iniciativas de control e inteligencia policial junto con prevención social e inversión en barrios donde se evidencia la presencia de altos niveles de violencia, criminalidad y en especial de tráfico de drogas. Este programa (coordinado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior) busca impactar sobre las redes de microtráfico instaladas en ciertos barrios del país, así como incrementar la presencia del Estado mediante inversión social. A mediados del año 2003 cuatro son los barrios involucrados en el programa, todos ellos ubicados en la Región Metropolitana de Santiago. Los resultados preliminares son diversos y queda pendiente aún la realización de una evaluación seria del impacto del programa en cada uno de los barrios intervenidos. A inicios del 2007 el programa fue clausurado por el gobierno sin mediar mayor explicación de los motivos que llevaron a dicha decisión.

3.2.3.4 Participación comunitaria

En este periodo se evidencia la priorización de la temática de la participación comunitaria como eje de las políticas locales de prevención. Así, a inicios del 1998 en la Región Metropolitana se conformaron Comités de Protección Ciudadana en diversos barrios, los que desarrollaron medidas de seguridad tales como la instalación de alarmas o de alertas comunitarias (Araya Moya 1999). Estas iniciativas fueron fortalecidas por la Secretaría General de Gobierno que impulsó la creación de comités e implementó programas de capacitación de líderes locales que enfatizaban actividades preventivas y promovían la generación de lazos de confianza entre los vecinos con Carabineros y con los municipios. Si bien estos comités fueron impulsados por el gobierno en todo el territorio nacional, tuvieron mayor impacto en la Región Metropolitana. A pesar

³⁸ En este punto cabe resaltar que la participación de la comunidad en la prevención del delito es aún un concepto carente de significado definido. Así, para algunos es visto únicamente como un proceso de apoyo logístico al accionar policial, mientras que para otros es la vértebra de las iniciativas mismas de la prevención.

de no existir una evaluación del resultado de esta iniciativa, dentro de los factores que habría determinado su no continuidad se encuentra la irregularidad de los vecinos para reunirse (Araya Moya 1999).

Un segundo momento se evidencia desde mediados del año 2000, cuando el Ministerio del Interior, junto con la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación Chilena de Municipalidades, firmaron un acuerdo para implementar una política nacional orientada a la prevención del delito: el Programa Comuna Segura-Compromiso 100. Este programa tiene como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia, así como la consolidación o desarrollo del capital social local. En miras de ello se orienta a generar la construcción de una alianza local, la que se traduce orgánicamente en los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana³⁹ y a abrir acceso a fondos concursables destinados a financiar programas preventivos en las mismas comunas. Así, el total del dinero transferido a los gobiernos se utilizó en aquellas iniciativas definidas por el Consejo Comunal como prioritarias para enfrentar la inseguridad a nivel local. Luego de múltiples reestructuraciones el programa cumplió una etapa a inicios del 2007. Si bien los ejes centrales del programa se mantienen, los fondos concursables de financiamiento comunitario fueron clausurados.

3.3 Percepción de los cambios desde el discurso ciudadano

La percepción del nivel de la delincuencia en las personas entrevistadas ABC1 oscila entre la mantención y el aumento. La consideración de mantención del nivel de delincuencia en las últimas décadas se da con mayor frecuencia entre los más jóvenes, mientras que la percepción de aumento en el nivel y una mayor violencia en los delitos es planteada por las personas de más edad. De igual modo, esta posición de aumento de la delincuencia se realiza basándose en comentarios de terceros o por la información de medios de comunicación, no vivenciando el problema. En las opiniones de los entrevistados de los grupos medios, existe consenso en el aumento del nivel delictivo en la capital, sin embargo, se evidencia una variedad de respuestas en cuanto a la magnitud de esta alza dado que diversos factores median la percepción como, por ejemplo, la mayor difusión de estos hechos a través de los medios de comunicación y las victimizaciones vividas por el entorno familiar. Lo anterior no mella la sensación de temor, en especial de los más adultos.

Por último, la opinión de las personas de grupos socioeconómicos vulnerables expresa que el actual nivel de la delincuencia no puede ser catalogado como un aumento, dado que esta condición depende del punto de comparación. Por ello, entre estas personas existen voces que hablan de mantención y aumento dependiendo de los cambios en sus contextos, en donde siempre ha existido un nivel de delincuencia-violencia, el cual ha sido reforzado en la actualidad con el microtráfico de drogas.

A continuación se desglosa la información recogida en cada subgrupo. En los jóvenes ABC1 el tema de la percepción temporal de la magnitud de la delincuencia en el gran Santiago no es muy rica en información, producto de ser el grupo de menor edad. No evidencian mayores cambios en la delincuencia en el gran Santiago ni perciben diferencias en su entorno en la cantidad de delitos ya que se sienten (muy) seguros. Por comentarios de adultos este grupo plantea que ha habido cambios en ámbitos como la vida de barrio. Están conscientes de que antes era seguro salir de noche y la delincuencia que había era muy poca y respondía a una necesidad de subsistencia de parte del delincuente, lo que contrasta con la sensación de inseguridad que hoy existe en amplios sectores de la población. Las personas de 30 a 45 años presentan dos opiniones ante el actual nivel de delincuencia: la primera, no percibe mayores cambios en el nivel de

³⁹ Dicho Consejo está presidido por el alcalde y cuenta entre sus miembros a los dos concejales de mayor votación individual, el comisario de Carabineros, el comisario de Investigaciones, el fiscal del Ministerio Público, un representante del programa de prevención de drogas, tres representantes de juntas de vecinos, un representante de comités de seguridad, un representante de la Cámara de Comercio e Industria y un representante de centros de padres y apoderados. Asimismo, se deja abierta la posibilidad de ampliar los miembros del Consejo hasta un número no mayor de 21 integrantes, siempre que el propio Consejo lo considere apropiado.

delincuencia en su entorno, aunque se tiene conciencia de que su situación es privilegiada en relación con el resto de la población; mientras que el segundo discurso alude a que hoy la delincuencia ha aumentado pero en su vida diaria este aumento no le afectado en lo absoluto, ya que ha tomado medidas acordes a su "inseguridad".

Los entrevistados de 45 a 60 años declaran que el nivel de delincuencia se mantiene o ha aumentado con respecto a los niveles de su infancia o juventud. Las explicaciones de esta alza son, para ellos, la mayor difusión de los medios de comunicación a este fenómeno, la mayor violencia en los hechos delictivos, la modernización de Santiago y las consecuencias socioeconómicas que estos cambios han provocado en su población. Entre los adultos mayores entrevistados existe consenso en el aumento de la delincuencia como también en la mayor violencia de los actuales delitos. Al preguntárseles por la situación delictual existente en Santiago hace décadas, los adultos mayores concuerdan en la tranquilidad de la capital como una de sus principales características, incluso de noche. Asimismo, los delitos de ese entonces se caracterizaban por tener como móvil la sobrevivencia del delincuente, situación contraria al panorama delictivo actual.

En los grupos medios, a pesar de ser el grupo de menor edad, estos jóvenes perciben una sensación de inseguridad aunque no de manera cercana. En ese sentido, declaran que ha aumentado el nivel de delincuencia pero relacionan esta detección con un aspecto generacional en donde los más adultos presentan una mayor sensibilidad al tema. Entre las personas de 30 a 45 años se aprecian cambios según género. En las opiniones emitidas por mujeres se constata un aumento de la delincuencia y por ello presentan algún grado de temor. En sus palabras se constata que esta alza de la delincuencia tiene relación con la mayor atención que ellas les prestan al tema por su condición de madre y las responsabilidades propias de su edad, por lo cual, si bien perciben un alza, ellas no sabrían cuantificarlo. Por su parte, las opiniones de los hombres de este grupo entrevistados expresan opiniones distintas ya que no perciben cambios sustantivos en cantidad sino que existirían cambios en la violencia de los delitos, siendo este último aspecto compartido por las mujeres.

Las personas entrevistadas entre 45 a 60 años también perciben un aumento en el nivel delictivo pero este se debe a varios factores que no responden necesariamente al alza real de la delincuencia, ya que a este elemento innegable se suma la labor de los medios de comunicación y el mayor acceso a las noticias, cambios demográficos y cambios en las conductas sociales de los jóvenes (carrete), por lo cual es difícil dimensionar el verdadero aumento de la delincuencia en la capital, aunque no se discute su existencia. En este punto en particular, los adultos mayores entregan una gran cantidad de opiniones dado que han sido testigos de los cambios experimentados por la delincuencia en el gran Santiago. Se argumenta que la delincuencia ha aumentado en cantidad y variedad de los delitos, presentándose actualmente con mayor uso de la violencia.

Finalmente, entre aquellos pertenecientes a los grupos más pobres, los jóvenes perciben que no existen mayores cambios en el nivel de la delincuencia en su entorno pero sí en la mayor violencia de los delitos —vinculado con la presencia y aumento de venta de drogas—, lo cual le provoca temor. Las personas entrevistadas de 30 a 45 años declaran que el nivel de delincuencia se mantiene en Santiago según lo que ellos ven y el cambio estaría en la mayor violencia de los delitos. Por su parte, las personas de 45 años en adelante declaran que actualmente se percibe mayor violencia en los delitos, nuevas formas de abordar a los delincuentes y una pérdida de autoridad en Carabineros de parte de los delincuentes. La opinión acerca de una mayor magnitud de la delincuencia depende de los contextos en comparación, pero, en general, existe la percepción de una mayor delincuencia.

3.4 La nueva forma de gobernar (2009-2013)

Después de casi dos décadas de gobierno administrado por la Concertación de Partidos por la Democracia, la centroderecha llegó al poder en el año 2010 con Sebastián Piñera como su principal líder. En la campaña electoral presidencial entre Frei (Concertación) y Piñera (Alianza por Chile), uno de los

temas de principal diferenciación programática fueron las propuestas en seguridad ciudadana. Así la centroderecha aprovechó su constante crítica y ofensiva en un tema central para la preocupación ciudadana y recalcó la supuesta o manifiesta incapacidad de los gobiernos concertacionistas para resolverla.

La campaña electoral se centró en las metáforas de la puerta giratoria, en la mano dura, la tolerancia cero y por supuesto en el garantismo del sistema judicial. Muchas de estas imágenes están arraigadas en la creencia popular que el delito sube, que las policías están atadas de manos por un sistema que beneficia a los criminales y que solo la mano dura podrá resolver los problemas de fondo de la delincuencia. La Concertación no fue creativa ni se arriesgó en proponer medidas concretas pero no centradas en el castigo, lo que restó efectividad a un mensaje que pareció tradicional y poco efectivo.

Pero otra cosa es la gestión gubernamental. Una vez en el poder, el Presidente Piñera (2010-2014) nombró a Rodrigo Hintzpetter como ministro del Interior, a quien solicitó públicamente que haga de la seguridad ciudadana su principal preocupación. Lo que marcaba una diferencia de los gobiernos anteriores donde el subsecretario del Interior era el responsable y cara visible en los temas de seguridad ciudadana⁴⁰.

El gobierno de Piñera mostró rápidamente dos almas evidentes en las políticas de seguridad ciudadana. Por un lado, una centrada en el reconocimiento de los problemas de fondo y las necesidades estructurales y, por otro, una centrada en las acciones policiales y las políticas de control. La primera se consolidó con la perspectiva más técnica del gobierno que publicó su estrategia de trabajo llamada Chile Seguro, donde se proponían (en el mismo camino que aquella publicada durante el gobierno de Bachelet) metas y objetivos concretos. Este equipo, considerado más técnico, se centró en la llamada política pública basada en evidencia lo que sin duda mostró cierta ingenuidad en el trabajo de seguridad ciudadana, dado que la evidencia es mínima y está atravesada por intereses políticos. Pero adicional al trabajo de estos técnicos en el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia mostró un genuino interés por la crisis carcelaria y la necesidad de enfrentarla con indultos así como revisando las políticas de privatización que hasta el momento no han mostrado más que abultadas cuentas de multas.

Por otro lado, el ministro de Seguridad consolidó una imagen de hombre fuerte de la seguridad, aumentando su rol en acciones policiales, enfrentando mediáticamente al Ministerio Público en casos de alta resonancia ciudadana y proponiendo leyes con mayores capacidades de acción policial así como mayores castigos para actos delictuales y conflictividad social. En este proceso, además, ambas instituciones policiales pasaron a depender del Ministerio de Interior, que pasó a llamarse de Interior y Seguridad Pública⁴¹.

Con el terremoto ocurrido en Chile a inicios del año 2010 los temas de seguridad pública se concentraron en hechos aislados de conflictividad social ocurridos en las zonas más afectadas. Posteriormente, la reconstrucción ganó la agenda gubernamental casi por completo. Los avances en algunas áreas de la llamada alma técnica fueron significativos sobre todo por la reestructuración de las dependencias encargadas de seguridad pública en el Ministerio, así como por los avances logrados en el Ministerio de Justicia para modernizar Gendarmería de Chile y reconocer la gravedad de la crisis penitenciaria.

Sin embargo los conflictos sociales, especialmente las múltiples marchas estudiantiles que se desarrollaron en los años 2011-2012, fueron en muchos casos respondidos por el gobierno como un

⁴⁰ Para el análisis detallado del proceso político reciente se requiere de mayor distancia temporal por lo que a continuación se presentan, a grandes rasgos, lo que podría ser la caracterización de las iniciativas de política del actual gobierno en Chile.

⁴¹ Como se analizó previamente, el traspaso de dependencia de ambas policías es una iniciativa que tomó más de dos décadas de consolidación. Finalmente, con el apoyo de todo el espectro político y sin negativa institucional esta reforma se consolidó.

problema de seguridad ciudadana. Así, el protagonismo del Ministro del Interior fue clave para consolidar la imagen de gobierno fuerte pero muchas veces ineficiente, frente a un problema que no se logra resolver. Paradójicamente el gobierno de Piñera no logró mayor reconocimiento que sus iniciativas de política para enfrentar el delito estaban funcionando a pesar que los datos de la ENUSC mostraron resultados alentadores.

En paralelo el ministro Hintzpeter fue duramente criticado por su limitado rol en la negociación política y la definición de estrategias gubernamentales, lo que terminó con su salida de la cartera en el año 2012 y el ingreso de Andrés Chadwick. Este cambio marca un giro político en la forma en que se ha enfrentado la seguridad ciudadana durante el gobierno de Piñera: se perdió centralidad en las acciones policiales y se consolidó la necesidad de un gobierno más estratégico en términos políticos y un ministro del Interior negociador y generador de espacios de diálogo con la oposición. Es decir, se regresó a la estrategia de gestión utilizada por los gobiernos anteriores.

El gobierno de Piñera no ha mostrado mayor creatividad en el diseño de iniciativas de política pública. Más allá de cambiar nombre a programas que venían siendo implementados y de generar alianzas más claras con el sector privado, poco es lo que se conoce con algún tipo de resultado. Obviamente solicitar impacto a un año de terminar la gestión es injusto, pero es importante enfatizar que el gobierno ha tenido logros más bien tímidos en un área considerada privilegiada para el accionar de la centroderecha.

3.5 A modo de conclusión

En Chile se evidencia la presencia de una nueva mirada sobre la seguridad que empieza a instalarse lentamente a partir de inicios de los 90, cambia las prioridades de política y establece la necesidad de contar con mecanismos de respuesta al problema criminal que incluyan la participación de la ciudadanía así como el aumento de la inversión pública en el control de la violencia. Seguidamente se presentan los principales elementos de dicha perspectiva que se han ido consolidando en la última década, a pesar de los altibajos en el énfasis de los discursos públicos. Si bien es difícil establecer una respuesta concreta y final a las interrogantes que motivaron la elaboración de este artículo, es necesario destacar tres hechos concretos: en primer lugar, la seguridad como política de Estado en Chile responde a un paradigma mucho más cercano a la seguridad ciudadana o seguridad democrática, y sigue un proceso de alejamiento de las prácticas ligadas a la seguridad nacional. En segundo lugar, se evidencia un acuerdo general sobre la importancia de la seguridad en la agenda pública así como sobre la necesidad de medidas efectivas que pongan un límite al crecimiento de la victimización y sobre todo a la utilización de violencia cotidianamente. En tercer lugar, las instituciones policiales han seguido un camino incremental de cambio que permite incluir debates sobre temas como policía comunitaria e indicadores de gestión en la agenda de gobierno.

Lo anterior demuestra que el proceso de redefinición de las políticas de seguridad está trazado y en claro proceso de avance. A pesar de esto, la definición de una política de seguridad ciudadana enfrenta por los menos cuatro desafíos centrales en los próximos años. En primer término, la necesidad de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan focalizar esfuerzos, disminuir la duplicación de iniciativas y consolidar un discurso público consensuado sobre la seguridad. Dicha coordinación no solo se debe realizar dentro de las diversas instituciones del gobierno nacional, sino también con los gobiernos regionales y locales. En segundo lugar, si bien la relación de las instituciones policiales con el Ministerio del Interior se ha consolidado a través de los años, es imprescindible continuar insistiendo en el cambio de dependencia de dichas instituciones. A mediados de 2008, la propuesta de gobierno para la efectiva dependencia de ambas policías en el Ministerio de Interior se encontraba aún en debate. Esto permitirá profundizar el proceso de modernización policial e incluir mecanismos de control de la eficiencia y eficacia policial. El tercer desafío se relaciona con la potencialidad de la participación comunitaria en la prevención

del delito. En este sentido se evidencia un intento positivo por incluir a la comunidad en diversas iniciativas relacionadas con la temática, lo cual es un arma de doble filo ya que, por un lado, aumenta las expectativas ciudadanas sobre el accionar gubernamental y, por otro, permite identificar las diferentes concepciones sobre el rol de la comunidad en el diseño e implementación de iniciativas de prevención. Finalmente, el mayor desafío de las políticas de seguridad ciudadana se relaciona con el inestable equilibrio entre la prevención y el control; si bien el reclamo ciudadano pide mayor vigilancia, control y castigo de los hechos delictuales, los gobiernos deben tener la capacidad de, sin dejar de lado el componente de control de la criminalidad, establecer metas de mediano y largo plazo que persistan con la importancia de la prevención social y la participación comunitaria como pilares fundadores de una estrategia nacional de seguridad ciudadana en el país.

Consecuentemente, es notorio en Chile el tránsito desde las políticas de seguridad nacional diseñadas en conjunto con las Fuerzas Armadas hacia un diseño de políticas de seguridad ciudadana, es decir, políticas con un énfasis en la participación comunitaria así como en la mayor presencia de diversos actores sociales y políticos en el debate de la seguridad.

Capítulo 4

Ciudad: segregación y cotidianeidad del temor

La relación entre ciudad e inseguridad es compleja y dinámica. Diversos autores han puesto énfasis en las implicancias de la rápida urbanización, especialmente vinculadas con el incremento de la conflictividad y la violencia (Carrión 2003; Borja 2003; Fajnzylber, Lederman y Loayza 2001). Sin embargo, la evidencia empírica disponible muestra una distribución pareja de estos fenómenos en ciudades de diverso tamaño (Dammert y Lunecke 2002). El presente capítulo reconoce esta situación y toma el ámbito urbano como lugar de trabajo, ya que implica elementos y perspectivas comunes a aquellos que lo habitan.

La ciudad ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas. La modernización se muestra en todos sus rincones, escenarios de la fragmentación, la desigualdad y la estigmatización. De esta forma, la ciudad no es solo el lugar donde ocurren hechos de violencia, sino también donde las emociones se resignifican y cobran sentido y realidad.

Somos testigos de lo que se puede denominar la no-ciudad como elemento caracterizador del fenómeno de construcción urbana actual (Dammert 2001; 2004). La no-ciudad como concepto hace referencia a la definición de Auge de los no-lugares, aquellos espacios que se caracterizan por ser carentes de identidad, de relaciones y de contenido histórico, cuya característica es la presencia de espacios de confluencia anónimos que solo permiten un furtivo cruce de miradas entre personas que nunca más se encuentran (Auge 1993). Es así como los ciudadanos se convierten en meros elementos de conjuntos que se forman y deshacen al azar y que por ende se convierten en usuarios que mantienen una relación casi exclusivamente contractual. A partir de esta transformación de la idea clásica de ciudad, este capítulo contribuye al análisis y discusión de estos cambios en América Latina y en especial en la ciudad de Santiago. Así, las principales interrogantes que orientan el presente análisis son: ¿cuál es el rol del temor al delito en la construcción urbana?, ¿cuál es la relación entre temor y fragmentación urbana?, ¿cómo ha calado este proceso en el discurso ciudadano sobre la vida en la ciudad? Desde esta perspectiva se presenta el cambio urbano acontecido en las últimas décadas como trasfondo fundamental para entender la percepción ciudadana, así como visualizar sus posibles derroteros.

Específicamente interesa avanzar el entendimiento en la posible existencia de una vinculación entre entorno urbano y temor, interrogante guía que busca describir y analizar los elementos de dicha relación. Si bien centrado en el caso de la ciudad de Santiago de Chile, el capítulo parte de una mirada regional describiendo los desafíos y problemáticas de la ciudad latinoamericana; se basa, entonces, en una perspectiva comparada que brinda luces sobre un fenómeno de carácter regional. Adicionalmente, el capítulo se nutre de la información cualitativa relevada en la presente investigación para analizar el caso de Santiago.⁴² La armonización de ambas perspectivas de análisis permite definir un esquema orientador sobre la relación entre ciudad y temor. De igual forma, abre interrogantes y propone hipótesis de interpretación especialmente para el caso chileno.

4.1 La ciudad latinoamericana

América Latina es un continente de ciudades. En menos de cuatro décadas, la

⁴² El detalle metodológico se presenta en la introducción.

cantidad de población urbana ha sobrepasado a la rural con un importante porcentaje localizado en las llamadas megaciudades (CEPAL 2006). Como se puede observar en la Tabla 8, se calcula que para el 2020 más del 80 por ciento de la población de la región será urbana, con países como Argentina y Uruguay donde dicho estimado supera el 90 por ciento. La misma fuente muestra que países tradicionalmente considerados rurales, como Bolivia, han incrementado sus tasas de urbanización con una sostenida tendencia de incremento. Así, a pesar de los diversos procesos y momentos de la urbanización se puede afirmar que la tendencia general es hacia el crecimiento de la población urbana en ciudades de diversa envergadura.

Tabla 2
Población urbana, algunos países

	1985	1995	2010	2020
América Latina y el Caribe	-	73,3	79,4	82,3
América Latina	-	73,2	79,5	81,9
Argentina	84,9	87,4	93,1	94,7
Bolivia	50,5	59,2	66,4	70,0
Brasil	71,0	77,9	85,0	87,0
Chile	81,1	83,8	87,5	89,0
México	68,6	72,7	78,1	80,8
Perú	66,3	71,0	73,3	74,4
Uruguay	89,2	90,5	92,4	93,1

Fuente: CEPAL, 2006, 2001.

Considerada un seguro para la mejora de las condiciones y expectativas de vida de la población, la vida urbana deja aún mucho que desear. Es cierto que se han superado problemas de cobertura infraestructural que fueron el eje del análisis durante los años 70 y 80, pero un relevante porcentaje de población urbana enfrenta cotidianamente enormes precariedades en la vida de la ciudad (Cuervo 2005). La Tabla 9 presenta algunos indicadores que caracterizan la problemática urbana con importantes porcentajes de la población que no superan la línea de pobreza, e incluso ciudades con más de 15 por ciento de indigentes como La Paz (Bolivia) y Lima (Perú). En esta misma perspectiva, la falta de empleo es sin duda un rasgo del modelo de desarrollo implementado en la mayoría de países de la región. Sin embargo, la mayor preocupación en la actualidad se concentra en los niveles de desempleo juvenil que en algunos países afectan a un tercio de los jóvenes.

Tabla 3
Indicadores de Área Metropolitana Principal 2010

Países	Porcentaje de población en AMP 2010	Pobreza en AMP	Indigencia en AMP	Desempleo Urbano (2010)	
				Total	Juvenil
Argentina	35	7,3	2,3	7,7	19,4
Colombia	24	20,2	3,3	12,4	23,2
Costa Rica	49	15,3	4,3	7,1	17,1
Chile*	39	8,4	2,5	8,2	23,2
El Salvador	41	29,7	6,4	6,8	15,7
Honduras	28	46,2	8,3	6,4	10,3
Paraguay	51	46,5	19	7,2	13,8

Fuente: Fuente: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2011. Panorama Laboral, 2011. Base de datos del Banco Mundial, 2012. * Los datos de Chile para Población, Pobreza e Indigencia corresponden al año 2009.

La tendencia hacia la concentración de la población ha llevado a la conformación de cuatro ciudades con más de 10 millones de habitantes y 48 ciudades de más de un millón, convirtiendo a la región en una de las que cuenta con mayor cantidad de megaciudades en el mundo. Esta magnitud conlleva serios desafíos para su gestión y administración, pero también para la generación de reglas escritas y simbólicas de vinculación. El establecimiento de reglas aceptadas, compartidas y respetadas por individuos pertenecientes a múltiples orígenes es un desafío de envergadura. La limitación de los conflictos requiere del establecimiento de mecanismos de resolución legítimos; de otra forma, se desarrollan espacios de enfrentamiento que condensan y explicitan la diversidad y la debilidad de ciertos grupos de la población.

Múltiples son los estudios que han puesto énfasis en el aumento de las inequidades en la región (BID 2005; French Davis 2008). Un reciente estudio de CEPAL (2006) demostró que el decil más alto recibe en promedio un ingreso equivalente a 14 veces lo que recibe en promedio un ingreso de línea de pobreza, mientras que más del 40 por ciento de la población ubicada en el grupo informal recibe solo el doble de la línea de pobreza. Lo anterior evidencia la magnitud de los niveles de inequidad existentes en la región junto a la debilidad estructural de un importante porcentaje de no-pobres que literalmente penden de un hecho accidental (enfermedad, por ejemplo) para volver a caer en la pobreza estructural. Adicionalmente, el mismo estudio mostró que los países que disminuyeron la inequidad son menos que aquellos que la mantuvieron o aumentaron en los últimos años (CEPAL 2006). De esta forma, la lucha contra la inequidad

se instala como el principal objetivo regional para permitir la consolidación de un modelo de desarrollo inclusivo que enfrenta los factores de riesgo y la vulnerabilidad instalada en la actualidad. Este tema se establece como el principal objetivo regional destinado a mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población latinoamericana.

Como reflejo de las polaridades y diversidades que conforman la sociedad actual, la ciudad es un calidoscopio compuesto de múltiples partes que carecen de un significado común. Las ciudades latinoamericanas están marcadas por la presencia de ciertos procesos comunes como las nuevas modalidades de expansión metropolitana —la suburbanización y la policentralización—, la fragmentación de su estructura, así como la polarización social y la segregación residencial (De Mattos 2004:5). Es decir, los problemas sociales explicitados tienen una cercana vinculación con un marco territorial marcado por señales de mayor desintegración y estigmatización. De hecho, los procesos de metropolización y apertura al interior de la ciudad ligados a la globalización generan lógicas de separación y de construcción de nuevas fronteras urbanas (Smith y Williams 1986). La situación se percibe en la mayoría de las grandes metrópolis latinoamericanas cuyos procesos de reconstrucción democrática y crecimiento económico de las últimas décadas, más que producir ciudad, han aumentado la separación. En este camino, se puede hablar de un avance progresivo hacia la ciudad fractal o fragmentada (Soja 2000) donde aquello que debería tener un funcionamiento global ha estallado en múltiples unidades, por lo que no existe una unificación del conjunto urbano, sino una múltiple estructuración del espacio.

De esta forma, la mayoría de las ciudades se caracterizan por la presencia de altos niveles de segregación residencial o fragmentación existiendo una nítida tendencia al distanciamiento físico entre barrios de ricos y de pobres (Rodríguez y Winchester 2001). Lo anterior no necesariamente lleva a consolidar un modelo urbano dual, por el contrario, permite interpretar la ciudad a partir de la presencia de escalas de segregación donde se evidencia, en casos como el chileno, “un retroceso de la segregación residencial en una escala espacial grande, y al mismo tiempo, una intensificación de la segregación a una escala espacial reducida” (Sabatini 2004:11). Dualidad y fragmentación no son fenómenos indistintos ni se implican mutuamente ya que el primero es una definición más general donde la polaridad se expresaba socioterritorialmente. En el caso de la fragmentación, si bien hay espacios sin conexión estos pueden estar en proximidad espacial pero con nulos contactos que permitan a sus habitantes establecer relaciones. En este sentido, es posible transitar por diversos fragmentos pero casi imposible establecer un vínculo o reconocimiento que permita la identificación.

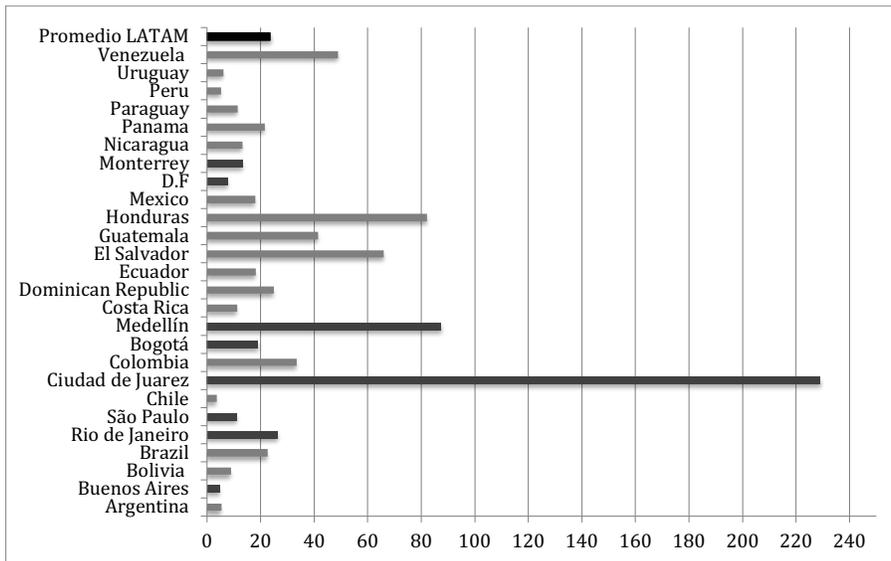
Sumada a la carencia de unión territorial se evidencia una falta de sentido que integre a aquellos que habitan la ciudad. Sin duda, la búsqueda de una única identidad local es imposible e incluso poco deseable en un mundo barnizado por múltiples elementos grupales, sectoriales y principalmente etéreos con rasgos propios y en muchos casos contradictorios. Se confirma entonces que la ciudad está sufriendo un proceso de desintegración acompañado de desterritorialización y pérdida de los sentimientos de pertenencia de sus habitantes (Martín-Barbero 1996). Así la ciudad como red de redes (Castells 1998) enfatiza el flujo y la circulación de información, personas, dinero y mercancías por sobre los encuentros personales y la socialización. La modernidad y en especial el proceso de globalización han cambiado radicalmente las formas previas de organización y orden social; se han establecido formas de interconexión social que abarcan el mundo en su totalidad alterando significativamente los elementos más privados de la vida cotidiana (Giddens 1990:18). La emergencia de nuevos espacios públicos definidos en el espacio virtual donde muchos ciudadanos encuentran hoy una fuente de relación y comunicación social es sin duda un tema central en la reconfiguración del espacio público y los desafíos que el desarrollo tecnológico implica.⁴³

La ciudad es también lugar de conflicto. La definición misma del espacio de interacción entre diversos

⁴³ Si bien escapa a los objetivos del presente estudio, es importante relevar el debate actual sobre el impacto de las nuevas tecnologías sobre la ciudad y la ciudadanía. Para mayor detalle sobre esta temática ver: García Canclini (1998); Castells (1998).

grupos sociales, con agendas y formas de vinculación propias, genera intercambio, no necesariamente de consenso. Ahora bien, conflicto no implica violencia y mucho menos crimen, pero en el continente latinoamericano se lo vincula principalmente con el uso personal e incluso institucional de la fuerza. Como se puede observar en el Gráfico 12, los niveles de homicidio de la región son altos (el promedio mundial bordea los 10,4 casos cada 100 mil habitantes).⁴⁴ En muchos países los crímenes en general y los homicidios en especial se concretan en las principales áreas metropolitanas, pero en otros, como México y Colombia, se encuentra una distribución homogénea del fenómeno. El homicidio es un delito “final” ya que involucra el uso máximo de la fuerza. Para desarrollar un análisis más acabado de este fenómeno es necesario considerar diversas condiciones del contexto, por ejemplo, el incremento del crimen organizado en México es considerado una de las causas principales del sostenido aumento de los homicidios en los últimos años.

Gráfico 13
Tasa de homicidio cada 100.000 habitantes por país y ciudad, 2011



Fuente: Latinobarómetro, 2011.

El mismo gráfico muestra que en los países descritos las tasas nacionales están por encima de aquellos de las ciudades capitales o ciudades relevantes. Si bien la información no es concluyente, permite imprimir cierto escepticismo sobre la hipótesis que planteaba que era la urbanización uno de los principales elementos causales de la criminalidad (Arriagada y Godoy 1999). Previamente un estudio de Faijzelber (2001) mostró que el tamaño de la ciudad no es central para predecir la presencia de mayor o menor criminalidad. Pero queda aún un camino pendiente para cualificar y caracterizar la relación entre inseguridad y ciudad con más precisión. Dadas las limitaciones de la tasa de homicidios como indicador de

⁴⁴ El Informe Mundial de la Salud (2002) colocó a Latinoamérica como la segunda más violenta del mundo, solo superada por el África Subsahariana. Nótese las diferencias respecto a los Gráficos 3 y 4 del mismo libro. En cada caso se incluyen diversos indicadores oficiales que, a pesar de contar con esa condición, muestran datos diferentes e incluso contradictorios.

inseguridad, resta responder la pregunta respecto a las condiciones generales de inseguridad en América Latina, así como las características específicas o compartidas del fenómeno a través de los diversos países. En un reciente estudio realizado en diversos países de la región se encontraron resultados relevantes: en promedio, más del 19 por ciento de los entrevistados declaró haber sido víctimas de algún delito en el último año. Resultan especialmente interesantes los niveles de victimización encontrados en Chile (decimosexto de la región), ya que la literatura en la temática lo ha considerado siempre como uno de los países más seguros (Dammert y Bailey 2005; Frühling 2001a; Gaviria y Pages 1999).

Uno de los resultados más evidentes, entre otros múltiples y de variada calidad, del incremento de la inseguridad, se manifiesta en la tendencia actual de “amurallar” y “enrejar” las áreas residenciales e incluso los espacios públicos, una situación que ya no solo se presenta en las comunas de altos ingresos (Rotker 2001; Caldeira 2003). Efectivamente, este fenómeno de búsqueda de mayor seguridad se observa de igual forma pero con diferente expresión en sectores habitados por población de bajos ingresos, cuyo espacio residencial tiene un origen asociado a la vivienda social y a la autoconstrucción de sus espacios de habitación (Sabatini 2000). Estos se caracterizan porque el reducido tamaño de las viviendas obliga al poblador a ocupar espacios públicos que están generalmente cerrados y abandonados. Este proceso va de la mano con un complejo sentimiento de temor frente a los espacios no conocidos o no utilizados, e incluso expresa una percepción de desconfianza y amenaza frente al vecino que hoy se percibe como un “otro” ajeno (Rotker 2001; Lechner 2002; Dammert y Malone 2003). De esta forma, el temor al delito y la fragmentación urbana son dos fenómenos que se refuerzan mutuamente y van consolidando un modelo de separación donde los espacios de anonimato y temor son mayores que aquellos de intercambio y diferencia.

Así, el temor como construcción social se vincula con procesos sociales, políticos, económicos y culturales, también con momentos históricos específicos. Se puede afirmar que las últimas décadas han estado marcadas por el temor; en términos de Barbero, “los miedos son la clave de los nuevos modos de habitar y de comunicar, son expresión de una angustia más honda, de una angustia cultural que proviene, en primer lugar, de la pérdida de arraigo colectivo de las ciudades.” (2002:24). En esta cita se resalta el proceso de retroalimentación entre temor y ciudad, ya que ambos se definen y reconfiguran cotidianamente, pero sin que uno preceda o genere al otro. La calidad de las ciudades en que vivimos se convierte en un elemento central para interpretar el temor, entendido como una experiencia compartida y experimentada socialmente. Desde la perspectiva de análisis definida en este estudio, es evidente que tanto el malestar de la política como la emoción individual se configuran en espacios específicos que configuran la “geografía del temor” vinculada con el proceso de fragmentación analizado previamente.

4.1.1 Ciudad y violencia

La información empírica recolectada sobre las tasas de violencia en diversos contextos de la región es inequívoca y se mantiene en el tiempo. Así, por ejemplo, la encuesta de victimización del 2003 realizada en la Ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires muestra que el 84 y 87 por ciento de los entrevistados consideraron probable o muy probable ser víctimas de un delito en el siguiente año. Aún más, entre 47 y 59 por ciento en ambas localidades consideraron probable o muy probable que alguien entre a su casa.⁴⁵ En México la información no es más auspiciosa, ya que el 71 por ciento de los entrevistados durante el 2005 se declaró inseguro en su lugar de residencia. El porcentaje escala al 85 por ciento entre aquellos que habitan la Ciudad de México; una situación que repercute en las actividades que se desarrollan en la ciudad ya que el 44 por ciento dijo no salir de noche por temor a ser víctima de un delito⁴⁶. La información de El Salvador

⁴⁵ Para mayor información ver: Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina: www.dnpc.jus.gov.ar

⁴⁶ Para mayor información ver: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad (ICESI): <http://www.icesi.org.mx/>

evidencia una realidad particular, ya que una encuesta similar realizada en el 2004 mostró que 56 por ciento de la población ha sido testigo directo de por lo menos un hecho de violencia en el último año y, sin embargo, el 60 por ciento de la población declaró sentirse segura.⁴⁷ En Chile la situación no es muy diferente, de hecho, en la encuesta de victimización del 2011 el 40,2 por ciento de la población expresó que es posible que sea víctima de algún delito en el próximo año. Adicionalmente, el 51 por ciento se siente muy inseguro e inseguro caminando de noche por su barrio, por lo que el 64,4 por ciento de la población ha dejado de salir de noche para evitar ser víctima de un delito.⁴⁸

La información disponible permite afirmar que la ciudad está siendo considerada como el espacio simbólico de la inseguridad. Cuando se analiza la percepción de seguridad que tienen ciertos espacios para la población, resulta paradójica evidenciar que, según la misma encuesta, los centros comerciales son catalogados, en promedio, como los más seguros, incluso más que los mismos hogares. Esta situación puede explicarse por la presencia de diversos mecanismos de vigilancia privada en su interior, lo que establece cierta sensación de seguridad frente a lo desconocido. Por ende, se fortalece un proceso de reconfiguración del espacio público, entendido como el lugar de reunión de los ciudadanos, hacia los espacios privados (centros comerciales y el hogar), abandonándose las calles y plazas de la ciudad. Aún más, el temor impacta sobre la utilización de la ciudad, lo que aumenta los abismos socioterritoriales, la segregación y la fragmentación urbana. Así, por ejemplo, más de dos tercios de la población chilena entrevistada aseguró haber dejado de salir de noche para evitar ser víctima de un delito, mientras que el 14 por ciento dijo evitar plazas y parques con el mismo fin. Es de destacar que este proceso tiene impactos mayores sobre la población más vulnerable, así los estratos socioeconómicos más bajos presentan los porcentajes mayores de abandono de la ciudad en la noche. Esta situación demuestra los niveles de precarización de la vida cotidiana de muchos chilenos, que viven en una constante montaña rusa de emociones negativas.

Además de estas medidas de comportamiento destinadas a disminuir la posible victimización, el tema de la seguridad ayuda a configurar un nuevo paisaje urbano caracterizado por la presencia de rejas, alarmas y otros elementos de seguridad. En la mayoría de los países de la región la población ha tomado medidas para protegerse de la delincuencia, entre las que se destacan la compra de rejas y perros guardianes (Cruz 1999; Ducci 2004; García Canclini 1997), que tienen una magnitud mayor en los estratos socioeconómicos más bajos debido al menor acceso que se tiene a las alarmas o a la seguridad privada, que se convierten en los mecanismos de encierro de aquellos con una mejor situación socioeconómica (Alda y Beliz 2007). Es una situación que corrobora los grados de aislamiento, precariedad e inseguridad que enfrentan cotidianamente los ciudadanos más pobres de la ciudad (Bengoa 1994; Campero 1998; Lacarrieu 2007, Márquez 2007). De esta forma, la presencia cada vez más visible de dispositivos que cierran (rejas, casetas de vigilancia, cercos), así como el desarrollo de sistemas de seguridad más complejos en los barrios privados y en los fraccionamientos populares, son demostraciones de este nuevo arreglo entre las diferentes zonas de la ciudad.

4.1.2 Ciudad: espacio simbólico de la inseguridad

La ciudad es el espacio donde se expresa el temor. Como propone Reguillo, es necesario pensar la ciudad “como ese espacio pluridimensional en el que coexisten identidades y proyectos diferenciados” (1996:76), entendido no como “un mecanismo físico y una construcción artificial sino involucrada en el proceso vital de las personas que la componen” (Park y Burgess 1925:1). La ciudad es un lugar privilegiado para la presencia de múltiples temores de quienes la habitan y utilizan cotidianamente. Lamentablemente, son pocos los estudios con

⁴⁷ Para mayor detalle ver: Observatorio Centroamericano de Violencia:
http://www.ocavi.com/docs_files/file_90.pdf

⁴⁸ Para mayor información ver: División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior:
<http://www.seguridadciudadana.gob.cl/ENUSC2011.html>

estrategias de análisis que incorporen una mirada integral de la ciudad como objeto construido y como espacio de interacción simbólica. En América Latina existe una vasta tradición de estudios urbanos que ponen énfasis en la perspectiva simbólica (Silva 2003, 2001, 1992; Carrión 2003), así como en su interacción con diversas emociones cotidianas (Rotker 2001). Si bien aún iniciales, estos avances han logrado definir una agenda de estudios que vincula los cambios espaciales con su correlato personal. La producción de Armado Silva (1986, 1992, 2001, 2003) y García Canclini (1997, 1998, 2004) sobre imaginarios urbanos es evidencia de esta preocupación por una mirada interdisciplinaria y "humana" de la ciudad. Pero no son los únicos, ya que diversos autores han analizado casos particulares como México (Monsiváis 2006; Hiernaux 2002, 2006), Buenos Aires (Lacarrrieu 2007), Santiago (Márquez 2007) y Quito (Carrión 2007), desde esta mirada integral y en muchos sentidos simbólica de la urbe y su proceso.

La literatura evidencia consenso sobre el hecho que la imagen clásica de la ciudad como espacio de interacción y celebración de las diferencias está siendo apremiada debido a la presencia de amenazas de diversa intensidad y origen (Dammert y Lunecke 2002). Los problemas de construcción, habitabilidad, calidad del espacio público o iluminación, así como la presencia de mendigos, criminales e incluso posibles terroristas, son parte del discurso cotidiano de los habitantes en la mayoría de los ciudadanos del mundo. Pero, ¿son complicaciones propias de esta época? Claramente la respuesta es negativa; las ciudades siempre han enfrentado múltiples dificultades infraestructurales relacionadas con las necesidades y carencias de las distintas épocas. Así, por ejemplo, en América Latina durante los 50 y 60 se destacaba la necesidad de mayor cobertura de servicios de agua y alcantarillado como principal reclamo ciudadano, mientras que en los 90 estos problemas han sido superados en prácticamente todas las ciudades grandes de la región.

Sin duda la visión romántica de la ciudad, entendida como solución a los problemas del campo y espacio de interacción y construcción de ciudadanía, ha sido dejada atrás, consolidándose una perspectiva alternativa que la asume como espacio de conflicto, desorden e inseguridad (Bengoá 1994; Borja 2003), donde la diferencia se convierte en un elemento peligroso que requiere ser excluido o segregado (Caldeira 2003). Así, la imagen que se fortalece de la ciudad es expresión de la sensación de desprotección frente a lo desconocido que inunda a la sociedad en la actualidad. De esta forma, el aumento de la criminalidad y el temor son elementos que opacan la vida urbana atacando sus pilares económicos, sociales y políticos más fundamentales (Bannister y Fyfe 2000). Ambos fenómenos son claves para interpretar el proceso de desaparición de la esencia misma de la ciudad, es decir, la presencia de la diferencia y del encuentro ciudadano. De hecho, en un reciente estudio italiano se concluyó que un mayor nivel de uso del espacio público de los niños es predictor de menor intensidad del temor, así como de un mayor sentido de comunidad durante la adolescencia (Prezza y Pacilli 2007), confirmando lo establecido por diversos estudios cualitativos desarrollados en América Latina que ponen énfasis en la necesidad de potenciar el uso del espacio público.

4.1.3 Espacio público: inseguridad y abandono

Uno de los temas claves del análisis urbano en la actualidad se instala en torno a la aparición, uso y rol del espacio público. El debate es complejo debido a que su misma definición es una discusión de larga data (Borja 2003; Caldeira 2003). Este concepto, de carácter polisémico, ha sido utilizado de muchas formas y con intereses diversos. Si bien el debate sobre su conceptualización escapa a los objetivos del presente estudio, se considera fundamental describir algunas de estas perspectivas. Diversos estudios rescatan que su caracterización se relaciona con el peso de sus variadas dimensiones, entre las que se destacan la sociocultural, la jurídica y la urbanística (Borja 2003; Carrión 2003; Segovia y Dascal 2002). En la actualidad el espacio público supera una visión centrada únicamente en sus dimensiones jurídicas y urbanísticas, ya que se constituye principalmente en un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las personas, de animación urbana e incluso de expresión comunitaria. Por lo tanto, no puede haber ciudadanía sin

sociedad civil, pero tampoco sin espacio público. Se ratifica, por tanto, lo propuesto por Arendt en que el espacio público es el "(...) espacio de aparición en el más amplio sentido de la palabra, es decir, el espacio donde yo aparezco ante otros como otros aparecen ante mí" (1993:221). Debido principalmente a que en este aparece la pluralidad, condición propia de la constitución de la política y de la construcción ciudadana (Borja 2003). Tomando en cuenta lo anterior, el espacio público es la ciudad misma, es decir, el espacio abierto por el ejercicio de la ciudadanía, ya que permite aparecer al "yo" ante los "otros". Así, es necesario destacar que el espacio público en tanto es "espacio político, de formación y expresión de voluntades colectivas, (es) un espacio de la representación pero también del conflicto" (Borja 2003:29). La presencia del conflicto cotidiano en los espacios públicos debe ser asumida, entonces, como parte integral de su relevancia y no como un hecho negativo en sí mismo. Al caracterizarlo como una "trinchera de identidad" (Castells 1998), o como un espacio que brinda "sentido y forma a la vida colectiva" (Carrión 2003:7), se reconoce la presencia cotidiana de diversos intereses en pugna por su utilización y caracterización. La importancia del espacio público no está en discusión, sin embargo, en la actualidad se presentan diversos procesos negativos, como la fragmentación, disolución, privatización, segmentación, difusión e inseguridad que ponen en duda su capacidad de sobrevivir como espacio donde se construye la ciudadanía.

Todo lo anterior repercute directamente sobre una profundización del discurso ciudadano estigmatizador y segregador que tiene impacto sobre la reconfiguración simbólica y espacial de la ciudad. La situación de Chile es especial pero, como se ha visto previamente, comparte muchos de las tendencias, problemas y desafíos que la mayoría de las ciudades de la región. A continuación se presenta un breve análisis a partir del relato ciudadano en Santiago,⁴⁹ que sin duda establece pistas importantes para el análisis de las causas y consecuencias de los fenómenos descritos previamente.

4.2 Santiago: ciudad de la segregación y la (in)seguridad

La información cualitativa relevada en el presente estudio evidencia algunos elementos centrales de lo que se considera la vida urbana. Los hallazgos se vinculan principalmente con los fenómenos ya descritos, singularizados como el modelo de fragmentación. Pese a ello es necesario resaltar, en los sectores socioeconómicos de menores ingresos, la presencia de grupos ciudadanos que participan activamente en la búsqueda de mejoras para la calidad de la vida urbana. Muchas de estas iniciativas han sido sistematizadas por Ducci (2004) y deben ser vistas a la luz de la necesidad de consolidarlas, en medio de una tendencia que parece estar ligada a la conformación de una no-ciudad habitada esencialmente por usuarios.

A la hora de poner a "conversar" la perspectiva teórica con el discurso ciudadano se identifica una caracterización del espacio público, sus problemáticas y limitaciones más importantes. A partir del análisis cualitativo de la información, señalamos tres áreas centrales en el debate. En primer lugar, el tema del espacio público como espacio político que en la actualidad está puesto en cuestión por fenómenos como la fragmentación urbana, el sentido de foraneidad de los ciudadanos y por la relevante presencia de una "agorafobia urbana" (Borja 2000:12), es decir, el temor al espacio público por su relación con la violencia.

Los principales elementos que se relevan se pueden organizar en dos grupos. En primer lugar, el proceso de fragmentación socioterritorial que trae de la mano un sentimiento de foraneidad en sus habitantes (Carrión 2003). En muchos casos, los diversos fragmentos de la ciudad se perciben como extraños (por ende peligroso o atemorizante) para aquellos que no los utilizan cotidianamente. En segundo término, este extrañamiento que se siente sobre la ciudad se magnifica cuando se analiza la situación de los espacios públicos, los cuales son temidos, abandonados y privatizados. Estos efectos en el uso y carácter de los espacios públicos serán esbozados en la tercera sección. El proceso evidencia uno de los desafíos centrales de Santiago para lograr un desarrollo inclusivo y disminuir el estigma de ciudad segregada,

⁴⁹ La descripción completa de la metodología utilizada puede ser consultada en la Introducción.

dividida o fracturada (De Mattos 2004; Rodríguez y Winchester 2001; Greene y Soler 2004).

4.2.1 Fragmentación urbana y foraneidad

La ciudad no puede ser abordada como unidad, sino más bien como la suma de muchos puntos de vista de sus habitantes que generan una perspectiva específica sobre este espacio. La ciudad se constituye en la agregación de espacios públicos y privados que generan una identidad común para la población que la habita. Ahora bien, se refiere a una agregación de especial cualidad que en el proceso de unidad genera modificaciones en ambos campos. Así, el espacio público es elemento fundante ya que es donde se articula el intercambio y la interacción ciudadana. Sin embargo, los procesos de cambio acaecidos en las últimas décadas han impactado en la construcción del imaginario sobre la ciudad, debido a la yuxtaposición de formas de vida tradicionales con aquellas surgidas como respuesta a la exclusión y con los nuevos comportamientos propios de la globalización, acentuándose la fragmentación del cuerpo social, del territorio e incluso de la gestión misma de la ciudad.

Esta suma de fragmentos, o, en el caso de Santiago, de comunas y barrios, impacta sobre los sujetos que la habitan, convirtiéndolos en extranjeros en su propia ciudad. Esta sensación de foraneidad que se establece en la utilización de los espacios de la ciudad incluye una mirada negativa y distante frente a lo reconocido como ajeno, percibido muchas veces como atemorizante y violento. De esta forma, la foraneidad que antes podía ser una excepción en la ciudad (por ejemplo, el migrante que arriba a una ciudad) aparece como una regla en las grandes ciudades contemporáneas.

(...) el centro es complicado, siempre a lo mejor ves en todas partes, en Providencia también, pero donde están las cámaras, lo típico, muestran el centro robando, entonces a mí me da lata el centro, más que otras comunas. Es que te ubican, te dicen las calles tanto... entonces uno evita esas calles, de hecho ahí donde está Almacenes París, dicen ahí es súper peligroso estar. San Antonio con la Alameda, yo creo que por ahí no camino hace años, uno evita, evita, o sea, si tengo que pasar por ahí prefiero tomar Ahumada, pero no pasar por ahí. (Femenino, ABC1).

Comentado [U1]: La norma ASA, utilizada en este texto, establece que estas citas van sin cursivas.

Si bien la cita anterior demuestra este proceso de alejamiento de zonas específicas de la ciudad, resulta aún más compleja su “invisibilidad” como posibles espacios para ser utilizados. Así, en muchas de las entrevistas se evidenció el desconocimiento de espacios e incluso de comunas de la Región Metropolitana, generándose imaginarios para las zonas de “ricos” como “los barrios de oriente” o “la zona de arriba”, mientras que las zonas de “pobres” aparecen en la conversación como “el centro” o “las comunas del sur”. Con relación a estas últimas, es notable destacar que los entrevistados no señalaron comuna alguna por su nombre, sino más bien por sus barrios populares representativos como “La Legua”.⁵⁰ Sin duda el discurso sobre la fragmentación urbana manifiesta contenidos diferentes por estrato socioeconómico. Por ejemplo, Providencia es visto como peligroso para los entrevistados de los niveles más altos, pero no para los estratos socioeconómicos medios. Para estos sectores el peligro está radicado en las poblaciones más pobres aledañas a sus barrios. Por su parte, para los entrevistados de los estratos socioeconómicos más bajos, dicha percepción configura la existencia de “barrios” o “sectores” marcados dentro / fuera de la población, es decir, siempre se ubica otro más peligroso y desconocido. Así, por ejemplo, Providencia es visto como peligroso para los entrevistados de los niveles más altos, pero no para los estratos socioeconómicos medios.

⁵⁰ La Legua es un barrio de la ciudad de Santiago ubicado en una comuna popular, donde se concentra la presencia de microtráfico de drogas. En los últimos años, el desarrollo de iniciativas gubernamentales contra el tráfico de drogas, acompañadas de importantes coberturas de los medios de comunicación masiva, han aumentado la visión estigmatizada que se tiene sobre este barrio.

La siguiente entrevistada rescata justamente esta situación, poniendo énfasis en la percepción del traslado de la delincuencia hacia los barrios medios.

- Por este lado, ustedes ¿se sienten seguras en su propio barrio?
- No, yo no.
- ¿Por qué no?
- O sea, el barrio es bueno, pero vienen de otros lugares a robar, entonces, no la gente de ahí. Y entonces uno nunca está segura, o sea siempre siente temor, miedo. (Femenino, C2-C3).

Asimismo, la ghetización y atomización social entre los sectores altos, medios y bajos, supone la privatización de los otrora espacios públicos. En este sentido, “el carácter amplio e igualitario que supone el uso de los espacios públicos está siendo reemplazado por el uso colectivo, pero discriminatorio, de espacios privados destinados al consumo globalizado, donde se garantiza la seguridad y la disponibilidad de servicios” (Cariola 2001:17). Así, los espacios públicos, producto de la fragmentación urbana, comienzan a ser invadidos por la emancipación de la esfera privada lo que forma un híbrido “social” que anula tanto lo público como lo privado. En este sentido, la emancipación de la esfera privada hacia el campo de lo público fragmenta al último que ya no será concebido en su carácter “igualitario”, sino “discriminatorio” en la medida en que se apela a un sujeto “consumidor”. En este contexto, la fragmentación de la trama social opera de la siguiente manera: une en la medida en que separa. La conformación de un *ghetto* supone la exclusión-inclusión del “otro”. Así, por ejemplo, la entrada a un centro comercial puede, en efecto, constituir un espacio de encuentro, pero en caso alguno este encuentro es igualitario puesto que, al concebir a los sujetos en tanto “consumidores”, incluye-excluye a aquellos que no pueden consumir. La situación que encontramos se condice con lo que Borja describe de las ciudades europeas, donde “se imponen los *shopping centers* con un cartel que dice ‘Se reserva el derecho de admisión’, y en los guetos residenciales las calles han perdido el carácter público en manos de policías privados” (Borja 2003:208). La relación que se aprecia entre fragmentación urbana y foraneidad se da en la experiencia del temor. Lo que se observa en las entrevistas y grupos focales:

- Me da terror ahora llegar de noche (...). Yo conozco tres personas que le han robado en la noche (...).
- Igual llegar tarde en la noche te da como no sé (...) (Femenino, ABC1).

Esta mirada introduce en la trama social cierto código que posibilitaría la identificación del individuo en una comunidad particular. La aparición del temor, entonces, es inherente al estatuto del individuo extrañado de la comunidad y que, por tanto, se sitúa en un lugar indiferenciado, ya que al estar excluido solo se incluye como un extranjero en su propia tierra. En este sentido se comprende la relación transversal del temor entre los estratos: la posibilidad del daño físico fundamenta el temor de la población, que se manifiesta en una permanente percepción de amenaza frente al otro que puede dañar. Todo esto configura una sensación de impotencia general frente a la imposibilidad de evitarlo. Pero no solo el temor impacta sobre la forma como el individuo se siente en la ciudad, sino incluso en las prácticas individuales cotidianas. En el estudio realizado, se evidencia que, sin mayor distinción por género o edad, las personas pertenecientes al segmento más rico de la población tienen conciencia del cambio que el temor y el aumento de la delincuencia ha significado en la forma de transitar por la ciudad. Este segmento se refiere al uso del automóvil “con pestillos” y “los vidrios arriba” como las principales formas de precaución al conducir, como también tratar de evitar quedar detenido en los semáforos (siendo esta su forma de transitar por la ciudad). Junto con ello, se alude reiteradamente a “tomar precauciones” al transitar por la calle, haciendo referencia explícita a no andar con cosas de valor, no tener dinero en efectivo ni cheques y llevar “la cartera apretada”. A pesar de la menor exposición que realizan en estos espacios, las respuestas y percepciones dan cuenta de lo consciente que estas personas están del cambio

de hábitos que ha provocado el temor a la delincuencia.

El discurso de los grupos medios coincide con la anterior con la diferencia que sus prácticas tienen que ver con el tránsito peatonal. De este modo, se mencionan que los principales hábitos que han tomado para protegerse de victimizaciones apuntan a tratar de no andar con dinero en efectivo ni tarjetas de crédito cuando se sale de la casa y, en caso contrario, “escondese la plata en distintas partes”. En cuanto a medidas situacionales se menciona la instalación de rejas y protección en las ventanas de las casas. Una situación similar es la que viven los grupos socioeconómicos más pobres, los cuales procuran no llamar la atención —“no arreglarse pa’ salir”— y tratar de pasar desapercibida. Por otra parte, también se han instalado protecciones y se mantiene la reja con llave. El miedo al barrio, ya mencionado, significa evitar salir de noche y acostarse temprano. Todo lo anterior constituye un panorama desolador sobre la forma en que los individuos organizan y desarrollan su cotidianeidad, la que está marcada por el temor como emoción principal.

4.2.2 La agorafobia urbana

En el marco de esta ciudad fragmentada, con habitantes que se sienten ajenos a partes importantes de ella, aparece la agorafobia, definida como el “temor al espacio público, que se intenta combatir con el automóvil y con el hábitat protegido por las fuerzas de orden” (Borja 2003:206). Este temor al espacio público no se presenta en la vida urbana latinoamericana en general, sino que en aquellas ciudades donde la segregación es un fenómeno predominante. En el discurso ciudadano relevado por las entrevistas y grupos focales realizados para el presente estudio se reconocen dos elementos que atraviesan las diferencias socioeconómicas, etáreas y de género. El primero es la tendencia a privilegiar la utilización de los espacios privados por sobre los públicos, y el segundo es el reconocimiento del espacio público como peligroso.

Yo te digo, estoy enclaustrada, ya de las seis para adelante evito salir, evito cualquier cosa (...) como que se está prisionera en su casa, en lugar de que tomen presos a los asaltantes y a los delincuentes son las personas que tenemos que estar prisioneras.” (Femenino, C2-C3).

Esta situación impacta a cada sujeto, restringiéndolo a su esfera privada y generando un imaginario social del temor. Por otro lado, todos los grupos reconocen la peligrosidad del espacio público, incluso los más jóvenes, los que a su vez suelen ser los que más utilizan estos espacios.

Cuando mi hermana me dice que salgamos a la plaza o algo así, yo prefiero evitar que a mi hija le pase algo, por eso no salgo, me da nervios lo que pueda pasar afuera (Victoria, D-E).

La preferencia de las mujeres por los espacios privados refiere sobre todo al espacio de la casa, lo que se vincula a las tradicionales diferencias de género respecto del trabajo fuera del hogar y especialmente al tema de la maternidad. De ahí que muchas de las expresiones de temor y riesgo de las mujeres se relacionen con sus hijos, es decir, estamos ante un “temor altruista”. En este contexto, la agorafobia surge cuando el espacio público se clausura y deja de ser el sitio en que se visibiliza la sociedad (Carrión 2003), para pasar a ser un lugar de violencia, lo cual impacta en cada sujeto restringiéndolo a su esfera privada y generando el imaginario social del temor. Nuevamente, el reconocimiento de la comunidad en sí misma se muestra fracturado. En este contexto de fragmentación urbana se constata que cada estrato social identifica diferentes espacios como públicos. Así, para los miembros de los estratos socioeconómicos altos y medios el espacio público por excelencia es el *mall* o el supermercado, mientras que para los más pobres (en especial para los jóvenes) se ejemplifica en las plazas.

(...) o sea, cuando tú preguntabas acerca de los espacios públicos, nuestros espacios públicos ahora son los *malls*, que no es un espacio público, que está cerrado, donde el acceso es más o menos restringido, o sea, pueden ir todos a comprar pero hay seguridad, hay cámaras, no es la plaza, no es la calle, no es lo que antes se conocía como público (...) (Femenino, ABC1).

Esta tendencia va en coincidencia con la destrucción de lo público que una y otra vez aparece en las conversaciones: “Rompen las cosas que se instalan” (Julio D-E), lo que opera como la metáfora que muestra la destrucción de lo público en la permanencia de escombros, desiertos y tierras baldías. Como señala Otilia (D-E): “Las plazas están retiradas”. Retiradas de la polis, podríamos agregar nosotros. Así, lo público se muestra en su ausencia —lo que fue, lo que podría ser si no lo destruyeran—, apareciendo como una multitud de ruinas o, como decía Julio (C2-C3): un “museo de árboles”. En el contexto del espacio público se evidencia la relación entre la agorafobia urbana, la percepción de riesgo y el temor. En este sentido se dice que se prefiere no utilizar los espacios públicos porque “Todo eso es peligroso” (Graciela, D-E). En este sentido, se podría señalar que los únicos que en parte utilizan los espacios públicos son los niños y los jóvenes. Los primeros hacen que las madres o padres (a quienes se entrevistó) tengan una relación distante y de carácter contemplativo con el espacio público. En este sentido, es posible identificar algunos espacios públicos pero no utilizarlos, si no es por la mediación de los “niños”.

Como se ve, la utilización del espacio público incluye un componente identitario, ya que se pertenece a un grupo determinado al asistir a este espacio. Un espacio que constituye un nombre, he ahí lo que está en crisis en todos los otros grupos etéreos D-E: “Yo generalmente estoy parado en la plaza y no sé qué plaza es” (Jael, D-E). Así, la otrora plaza del espacio de encuentro se abre hoy como espacio del riesgo. Ahora bien, no solo el riesgo opera en la constitución de la llamada agorafobia urbana, sino también el temor y la percepción de amenaza, una cuestión que resulta imprescindible relacionarla con la problematización del espacio público como espacio de la alteridad.

En síntesis, si la agorafobia urbana es una enfermedad producida por la degradación o desaparición de los lugares públicos integradores, la solución a este problema se relaciona con el desarrollo y consolidación de verdaderos lugares de intercambio. La privatización de lo público afirma el proceso de conformación de la no-ciudad donde los espacios públicos carecen de la posibilidad de intercambio e incluso en muchos casos imposibilitan la diferencia.

4.3 Santiago: privatización y crisis del espacio público

El espacio público está en peligro. Las definiciones clásicas de lo público están siendo enfrentadas diariamente por un malestar general de la población que lo desconoce y lo asume como peligroso. Como señala un entrevistado:

De estas tres plazas, dos están botadas (...) se transformaron en un campo de batalla (Miguel, C2-C3).

Esta percepción de amenaza que emerge sobre los espacios públicos es transversal a todos los entrevistados, independiente de estratos, edades y sexo. Es decir, el futuro, que supone la construcción de una historia del barrio, ha desaparecido. Asimismo se podría asumir que el “espacio de aparición” que da futuro a quienes lo habitan se ha transformado en un espacio de consumo. A este respecto, la imagen del “joven” (en especial aquel perteneciente a los estratos bajos) se convierte en la imagen de lo problemático, y se lo vincula con la delincuencia y el uso de drogas. Son estos mismos jóvenes los que en mayor medida utilizan los espacios públicos ya que, como se vio previamente, aquellos que tienen acceso a otro tipo de espacio, los abandonan. Sin embargo, la percepción de amenaza está vinculada en la mayor parte a los casos a los jóvenes, indistintamente de su estrato de procedencia, considerándolos como delincuentes o

drogadictos. Esta percepción de amenaza (del joven como causa de toda la inseguridad) a veces acusa un imaginario respecto de ciertos rasgos físicos, actitudes y vestimentas, siendo el rasgo de la edad el más consensuado. Pero a su vez, con el aumento de los niveles de temor, la construcción de este imaginario tiende a la indistinción. De esta manera el delincuente a veces no es reconocible, lo que aumenta la percepción de amenaza ya que todos los demás aparecen como posibles agresores.

Al pato malo lo conoces por la mirada, porque este hueón no está mirando como buscando a alguien sino el cómo entra (...) no son cabros que superan los 15 años y pintan muros (Juan Carlos, C2-C3).

La mirada, que es fuente del reconocimiento intersubjetivo, no funciona a primera vista, por lo que tiende a identificarse con los "cabros" de menos de "15 años que pintan muros", es decir, que derruyen lo público. Si la mirada no logra reconocerse, entonces el otro aparece de inmediato como "pato malo", en la medida en que no pertenece a la comunidad. Como se ve, en cualquiera de los casos el "otro" amenazante es casi siempre asumido como externo al barrio. No es el hijo de la vecina sino el "pato malo", "que no es del barrio". Si bien es cierto que esta percepción se instala en la población en el estrato más bajo, donde es reconocido que muchos de quienes delinquen son hijos de vecinos, a pesar de ello se refieren a ellos como extraños. Pese a todo, algunos entrevistados de los estratos socioeconómicos altos y medios identifican más fácilmente al extraño como una persona ajena al barrio, estableciendo, en algunos casos, la relación directa con el estrato bajo de procedencia.

Se le echa la culpa a las empleadas o gente que no vive en el condominio, jardineros, trabajadores de la construcción (Mauricio, ABC1).

Lamentablemente, todos estos delincuentes vienen de un estrato socioeconómico bajo (Femenino, C2-C3).

En este sentido, las diferencias por estratos resultan relevantes: Si en los estratos más bajos se conoce al sujeto (son los nietos, amigos, conocidos del barrio), en el más alto no se lo conoce, y por tanto la tendencia a la indistinción, o su contraparte de estigmatización de algunas figuras del delincuente, es mayor. Esto expresa cómo el espacio público se constituye en un espacio violento ("campo de batalla" como señalaba un entrevistado), en donde el otro aparece como amenazante y, por lo mismo, la pluralidad no puede desplegarse. En este contexto, el temor como experiencia individual muestra diferencias por grupo de edad, estrato y sexo. Así, por ejemplo, los jóvenes de los estratos más altos muestran un menor temor. A pesar de esta diferencia de género, el temor se presenta de manera transversal entre los jóvenes de estratos medios y bajos, ante posibilidades muy concretas de violencia.

Yo tengo miedo a que una acción más que violenta sea física, los delincuentes ya no son carteristas, ahora te salen con un cuchillo, con un revólver hechizo, ahora ejercen un poder violento y eso ya es preocupante (...) (Miguel, C2-C3).

Claro, es que voy caminando y me preguntan si tengo moneas y yo les digo que "no, socio, no tengo" y de ahí te pueden decir "cómo que no tení pah", pah, pah (disparos), igual te van a cagar... por eso es mejor correr (Patricio, D-E).

Como se observa, no es tanto el robo como la intervención violenta que el otro amenazante puede ejercer sobre los cuerpos, lo que genera temor. En el caso de las mujeres, se advierte el mismo temor al daño físico, pero con la variante explícita de temor al abuso sexual.

(...) uno como mujer es otro el miedo, no sé, hay cada loco, no sé pues, si te roban la cartera sepan dónde vives, te sigan (...) existe ese miedo de que no sé, por ahí el tipo te esté observando, no saber cuando la cosa vaya a como más peligrosa que un simple asalto (...) (Femenino, C2-C3).

En un análisis por nivel socioeconómico se evidencian diferencias relevantes. Sin lugar a dudas, el centro de Santiago (más Mapocho y Bellavista) es el lugar por excelencia que ostenta el mayor rótulo de peligro para los distintos grupos que conforman el discurso del sector socioeconómico más alto. Llama la atención que la mayoría de las personas que hablan sobre este tema, de “evitar ir al centro”, no acuden al centro, sino que más bien han generado ese temor por comentarios de su entorno y por la influencia de la medios de comunicación que lo abordan como un fetiche noticioso. Por su parte, el discurso de los grupos medios también recoge la lejanía hacia el espacio público, en donde se asumen dos posturas: una que directamente abandona los espacios públicos y evita salir de noche, y otro que continúa frecuentando los lugares que ha visitado siempre pero ahora lo hace con mayor precaución. En este sentido, tanto como los lugares públicos se identifican como lugares peligrosos “la micro” y “la noche”, por lo que se las evita. Los grupos más pobres de la ciudad suman a los lugares ya mencionados a su propio barrio, el cual es peligroso para ellos mismos a pesar de llevar ahí años de residencia. Con este temor al propio barrio se encuentra muy relacionada la venta de drogas y la impunidad con la percepción de impunidad con la que actuarían los delincuentes del sector. En síntesis, el espacio público, convertido en un “campo de batalla”, ha implosionado, dejando en ello la violencia sustentada en el imaginario del otro amenazante donde todo aparece como válido y posible.

De esta forma, el estudio propone que el sujeto como tal se encuentra enfrentado con un laberinto signado esencialmente por su soledad, en tanto su existencia se ve reducida al estatuto de la vida donde no encuentra el lazo social que permite su sensación de pertenencia. En este sentido, las distinciones clásicas público / privado se hallan en crisis, surgiendo en su lugar una zona de indiferenciación en que los hombres aparecen expuestos a la violencia impunemente. Con ello emerge el temor, que se vincula estrechamente con la foraneidad y la fragmentación urbana. Y, por cierto, surge también la percepción de amenaza como configuración imaginaria del “otro”, y la percepción del riesgo en que el espacio público aparece derruido, caótico y violento. Al respecto, los entrevistados plantean lo público como un trayecto:

Todo esto poh, la plaza, la avenida, donde vivo yo, cuando voy al supermercado, la rotonda (...) esos son los trayectos que yo hago todo el día (Elena, D-E).

El espacio público de la plaza, que es un lugar para el encuentro vecinal, se asimila a la avenida, que es un lugar de circulación, asimismo esta se asimila al supermercado, que es un lugar de consumo, y este a su vez con la rotonda. ¿Qué es un trayecto sino una distancia que está entre el adentro (privado) y el afuera (público)? Así, la zona de indiferenciación hace que las categorías clásicas de lo público y lo privado se vuelvan indistinguibles.

Yo te diría que hay pocos espacios porque lo que nosotros entendemos como espacios públicos no son públicos, el mall no es un espacio público, es un espacio privado (Jorge, ABC1).

Asimismo, la intervención privatizadora de los espacios públicos hace que estos aparezcan como poco seguros y habitados por “extraños” personajes. En este marco, es preciso mostrar cómo, a pesar de esta destrucción de los espacios, entre la ciudadanía aún persisten ciertas formas de participación. Aunque tanto las actividades que realizan, como las motivaciones que están detrás de ellas, se hallan permanentemente enfrentadas por los fenómenos del temor, las percepciones de riesgo y amenaza.

Todo lo anterior permite concluir que la construcción de una ciudad sin ciudadanos es una amenaza cada vez más real. A partir de la información relevada en el presente capítulo queda en evidencia que los procesos de segregación residencial y fragmentación han ido de la mano de un aumento de la percepción

ciudadana sobre la ciudad, que pone el acento en la inseguridad. Ambos procesos muestran una constante y perjudicial retroalimentación, ya que la segregación aumenta la sensación de inseguridad al reconocer a “otros” que son potencialmente peligrosos. Paralelamente, este temor conlleva a la utilización cada vez más cotidiana de mecanismos de protección y encierro. De esta manera se crea un mecanismo perverso que erosiona una de las cualidades centrales de la vida urbana, es decir, la posibilidad de la alteridad que permite construir un “nosotros” por encima de la división territorial y socioeconómica. En este sentido, la sensación de inseguridad es un elemento que debe considerarse en las políticas urbanas para de esta forma seguir construyendo la ciudad.

Específicamente, los espacios públicos son los principales afectados de este proceso debido al temor que generan y por ende a su abandono y privatización. Lamentablemente, en el discurso ciudadano esta agorafobia está presente de forma casi completa en la población de Santiago. Las respuestas son variadas de acuerdo a los estratos socioeconómicos, así los más altos recurren a los centros comerciales como nuevos espacios públicos, mientras que los más pobres se recluyen en el espacio del hogar. Esta transformación pone en relieve al centro comercial, un nuevo actor urbano que reconfigura la utilización del espacio y las posibilidades de intercambio. De esta forma, Santiago hoy está conformado principalmente de usuarios, de personas que transitan con trayectorias personales más que de ciudadanos con objetivos y propósitos comunes.

Capítulo 5

Desconfianza, inseguridad y autoritarismo

La confianza es uno de los pilares centrales de la vida en sociedad. Sin ella se desarrollan 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. La confianza nos 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, como se mencionó en los primeros capítulos. 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, especialmente reconociendo que las instituciones no son más que agregados de personas que toman decisiones de acuerdo a intereses 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.

A lo largo del presente capítulo se analizan las principales dimensiones y aristas de la confianza en Chile, miradas desde la perspectiva interpersonal e institucional. Ambos procesos se complementan y retroalimentan, pero con claros rasgos y características propias.

5.1 Confianza interpersonal

La confianza como objeto de estudio y debate ha tenido un renovado interés a partir de la década del 60, especialmente 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 del 90 por parte de Robert Putnam. Estos autores concluyeron que la confianza interpersonal es requisito para la formación de asociaciones secundarias, lo que, a su vez, constituye un elemento esencial de una cultura política prodemocrática y, por lo tanto, de la

participación política y el funcionamiento de las reglas del juego democrático (Inglehart 1998:48). 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 y elevado desempeño de instituciones gubernamentales de las regiones cívicas del norte de Italia en comparación con las del sur.

Aunque los primeros se refieren a la confianza interpersonal y el segundo a 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 los 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. A través del estudio de las comunidades del sur y norte de Italia y el desempeño de sus gobiernos regionales, este autor demostró que la confianza social es un factor sociocultural relevante para el buen desempeño de las instituciones públicas, relación que está mediada por la conformación de una comunidad cívica en la que los lazos de confianza forman parte de un equilibrio social en el que además existen altos niveles de cooperación, reciprocidad, compromiso cívico y bienestar colectivo.

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 y densa (Herrerros y Criado 2003; Putnam 1993; Uslaner 2002).

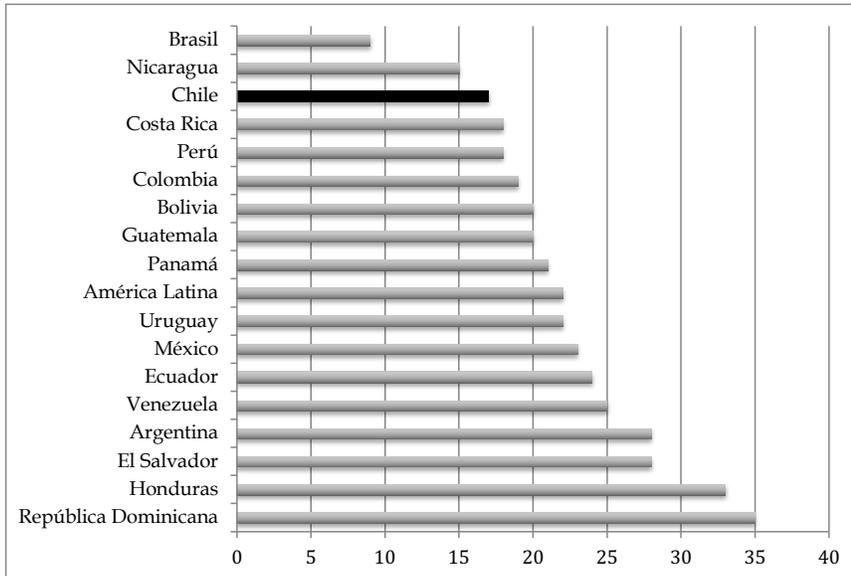
Para los fines de la presente investigación resulta primordial destacar algunas de estas distinciones. La confianza densa está basada en relaciones personales fuertes, frecuentes y establecidas en unas redes más amplias que involucran a un conjunto concreto de individuos del entorno. Aquí se encuentran las personas que se conocen muy bien, como los familiares y amigos. Por supuesto aquella considerada como particularizada se basa en experiencias pasadas con otros individuos, por ejemplo, a través de la participación en asociaciones (Herrerros y Criado 2003). 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 los que conocemos personalmente, por ende, incluye a las relaciones interpersonales en general.

Tratando de conocer con más detalle los lazos de confianza diluida que existen en el país, diversos estudios de opinión realizados en las últimas décadas coinciden en un hallazgo consistente y estable que indica niveles de confianza promedios del 17 por ciento, según el Latinobarómetro en el periodo 1996-2010. Es decir, los entrevistados que contestaron a la pregunta "Hablando en general, ¿diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?". Por su parte la encuesta realizada por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC 2011) 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 por ciento de personas que dicen que se puede confiar en la mayoría de las personas.

Ninguno de estos datos permiten identificar si los niveles de confianza analizados representan una situación anómala respecto al resto de la región o más bien evidencian un fenómeno global que atañe a la pérdida de lazos y valores comunes entre los ciudadanos. Es por esto que, revisando la información del Latinobarómetro, se concreta la afirmación que los niveles en Chile son más bajos que en el resto de la región, donde el promedio en el periodo 1996-2011 fue de 22 por ciento comparado con el 17 por ciento

nacional, solo superior a los que se indican para Nicaragua y Brasil.

Gráfico 14
Confianza interpersonal en Latinoamérica 2011



Fuente: Promedio ponderado en base a Latinobarómetro, 1996-2011.

Resultados poco alentadores, ya que demuestran los elementos de una sociedad que atraviesa un proceso de distancia importante entre sus ciudadanos. Nos enfrentamos a un problema confirmado por la Encuesta Mundial de Valores, que para el período 1995-1997 ubica a Chile, con 21 por ciento, en el lugar número 39 entre 55 naciones de distintos continentes. En este análisis comparado Noruega obtiene el mayor porcentaje de confianza interpersonal, con 65 por ciento, y nuevamente Brasil se ubica entre los más bajos, con 2,8 por ciento (Power 2002:112). Todo lo anterior muestra las complejidades de la confianza interpersonal como indicador de análisis desde el punto de partida cuantitativo. Es por esto que el análisis se complementa con la información relevada para el presente estudio con metodología cualitativa alrededor de dos temas centrales: relación con los vecinos y participación comunitaria.

Todo lo anterior muestra que las relaciones de confianza interpersonal son más bien del tipo diluida y aquellos lazos fuertes en vinculación y colaboración se establecen casi únicamente al interior de los núcleos familiares.

5.1.1 Compleja y distante relación vecinal

Como se analizó en el capítulo tercero, hemos perdido la costumbre de conocernos 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 quien vive aquí y quienes 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, ABC1).

Tengo vecinos que colindan conmigo. Los de allá no los conozco, ni los de acá. Los de abajo los conozco más porque me llevan en auto de repente, pero no existe vida de barrio, nada. Ni siquiera ni saludarse. Solo con los del frente, que si está la señora le dices "hola" y si está regando la saludai, pero ni siquiera siempre... yo creo que es porque no interesa. Como efectivamente yo no tendría por qué tener alguna interacción con mis vecinos, no tengo ningún tema en común... (Hombre 24 años, ABC1).

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 donde el cambio sustancial es evidente. Pero la distancia y poca relación con las personas con las que se comparte espacio y muchas veces problemáticas son 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 nomás, casi siempre me ha tocado trabajar y no va a ir mi señora sola... (Hombre, 34 años, C2-C3).

Porque ese es otro reflejo de la sociedad que estamos construyendo. Hoy día no convivimos con el vecino, ni sabemos quién está al frente, ni el del lado, ni qué es lo que hace, cómo se llama, nada. Tenemos un individualismo tal que producto del encarcelamiento que estamos haciendo de nuestras viviendas, nos metimos a nuestra cárcel, y no queremos saber nada, ni abrimos la puerta cuando tocan el timbre. Antes eso no era así... (Hombre, 66 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).

De vista nomás. No socializo con ellos... No porque no me da conversar con ellos, son muy desagradable, es muy pesa la vieja de al lado y al otro lado no hay vecinos, esta es la última casa. Acá atrás tampoco. Conozco amigos de mi cuñado porque a veces vienen pa' ca, y unos locos que viven más allá que son amigos de mi cuñado que vienen pa' ca, con ellos no tengo drama, son amigos de la casa... (Hombre, 30 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 son más que evidentes.

5.1.2 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 organizarse 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.

No. (...) yo diría que por una cuestión de tiempo más que nada, llegai de la pega a las ocho y me voy a las siete de la mañana, al final lo único que tení son los fines de semana, entonces no participo en ningún grupo... (Hombre, 27 años, ABC1).

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 otros que sí lo hacen, los factores que parecen explicar esta dualidad es la edad y el tiempo de permanencia en el barrio. En general, las persona 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.

Bien, llevo 21 años aquí. Llegamos juntos con una cooperativa, somos amigos, no tenemos ningún problema. Detalles con alguna señora, pero nada más... Mis horarios son largos, llego tarde y el fin de semana no salgo. La verdad es que tengo poco contacto con mis vecinos, pero cuando me encuentro con alguien conversamos un buen poco y siempre en buena onda... (Hombre, 55 años, C2-C3).

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 algún interés social particular. Sin embargo, esta no es la realidad de la mayor parte de ellos. 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.

No, no he participado. Hace años atrás participé de una junta de vecinos que se formó producto de la Remodelación San Borja, las cuales nos sacaba de adonde estábamos, fue una forma de organizarnos en reuniones que no tuvo ni el más mínimo resultado. Pero nada, cero. Todo, más que nada, cómo vamos a pedir, hiciéramos, pero sin resultados concretos, es lo que hay nomás. Me desilusioné y no participé más... (Hombre, 66 años, C2-C3).

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 adulta. 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 súper malas, 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 adultos mayores no participan en organizaciones sociales, expresando con mayor frecuencia y nitidez que otros grupos socioeconómicos su desencanto con este tipo de organizaciones.

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

¿Es posible cambiar significativamente los niveles de confianza interpersonal en un corto lapso de tiempo? Sin duda aquellas sociedades que han pasado por periodos 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 de largo plazo que requiere enfrentar la inercia de la desconfianza que se establece en los individuos como forma espontánea y rápida de responder. Asimismo lo plantean Almond y Verba, quienes no pudieron establecer si el bajo nivel relativo de confianza interpersonal de alemanes e italianos se debía a factores coyunturales, como las condiciones del período de posguerra, o si reflejaban diferencias más duraderas, aunque había alguna razón para creer que los resultados italianos podía ser un reflejo de experiencias históricas de muchas décadas atrás (Inglehart, 1988:49). Por su parte Lechner (1999), para el caso nacional, considera el capital social como un flujo que puede adoptar distintas formas a través del tiempo y por tanto asume que la confianza social en la cual se basa no esté determinada *per se*, sino que puede tener variaciones. Por tanto se afecta a 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 cómo abordar, entender y tratar de impactar sobre 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 en los primeros capítulos, 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 conocen 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 el país ha aumentado considerablemente sus relaciones comerciales, ha firmado tratados de libre comercio con numerosos países y el PIB ha crecido de forma sostenida en el tiempo. En lo social se ha reducido considerablemente 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 la mantención o el desarrollo de la confianza social. Como se mencionó previamente, el proceso modernizador ha impactado profundamente en la forma como

se establecen, consolidan y transforman las relaciones sociales en el país.

Esta explicación puede ser atractiva pero para Valenzuela (2000) resulta profundamente equivocada, ya que existen numerosas evidencias que en las sociedades modernas los niveles de confianza social son mayores a las de las sociedades no modernas. Para ello recurre a la comparación de los porcentajes de confianza social de Chile y Estados Unidos. En Norteamérica el promedio de confianza de los últimos 30 años es de 42 por ciento, en cambio en Chile el promedio, en el período 1996-2004, es de 14 por ciento (Valenzuela 2000). Sin embargo, el autor reconoce que compara una sociedad con modernidad consolidada con otra cuyo proceso modernizar es reciente y se mantiene aún en desarrollo. Posiblemente en Chile, como en el resto de la región, "la destrucción creativa de la modernización ha roto más ámbitos de confianza social de lo que ha generado" (Lechner 1999).

Por su parte, López Pintor y Wert (1982:19) sostienen que la desconfianza social tiende a ser un rasgo característico de la sociedad tradicional española, ya que puede subsistir sobre la base de la confianza en un círculo íntimo; en cambio la sociedad moderna se caracteriza por la confianza en los demás y requiere un mínimo de predictibilidad del comportamiento de los desconocidos para un funcionamiento fluido de las relaciones sociales. Para Inglehart (1988:49) los hallazgos de López Pintor y Wert no permiten concluir si la falta de confianza es lo que produjo un desarrollo tardío de estructuras organizativas modernas e industrialización o al revés, aunque cree que se trata de una relación causal recíproca.

Otro elemento definidor de los niveles de confianza es el rol de la religión, que para diversos autores impacta de forma sustancial. Para la religión protestante, hegemónica en Norteamérica, Dios es invisible y distante, solo accesible por la fe, propio de la creencia en lo que no se ve; en cambio, para los católicos Dios es más cercano, su presencia se actualiza permanentemente, está en todos y en todo momento. En este mismo sentido se refirió Peyreffite (1998), describiendo al protestantismo como la actitud religiosa que deja sin protección a los creyentes ya que la salvación se logra solo por la fe, sin intermediarios ante Dios, cuestión que incidiría positivamente en la confianza social y el desarrollo económico. Para Putnam (1993:132) las manifestaciones de religiosidad católica se correlacionan negativamente con el compromiso cívico. Quienes asisten a misa y adoptan las posiciones valóricas 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 los niveles de confianza. Según un estudio de Power (2002), la educación es la única variable de la Encuesta Mundial de Valores que tiene consistentemente correlaciones positivas con la confianza y que son estadísticamente significativas en todos los países considerados en su estudio (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Venezuela). De esta forma, los niveles de escolaridad juegan un rol especial en la consolidación de los lazos entre los sujetos. Sin embargo, la información relevada para este estudio evidencia una situación en algunos sentidos diferente, ya que la información cualitativa primaria relevada mostró que los niveles socioeconómicos más altos son los que menos contacto dicen tener o necesitar con los vecinos en general.

América Latina es un continente desigual y Chile no es la excepción. Esta situación de múltiples desigualdades, donde el ingreso es solo la 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, son desigualdades que profundizan círculos de pobreza y fragmentación permanentes en ciertos grupos de la población que no desarrollan sentimientos de confianza u obligación moral hacia cualquiera ajeno a la familia nuclear. Sin duda, bajo 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.

5.2 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 1998). De esta forma, los niveles de confianza que expresan los individuos hacia las instituciones están asociados a los aprendizajes sobre las relaciones sociales obtenidos a través de los años y su incorporación en los procesos de socialización. Es así como los propulsores de esta perspectiva teórica asumen que aquellos individuos que confían entre ellos tienen mayor probabilidad de cooperación y de participación en asociaciones formales o informales (Putnam 1995). La confianza interpersonal sería un elemento que se traslada hacia las instituciones e instala una cultura cívica que se transmite de generación en generación.

La cultura no impacta de forma uniforme en todos los ciudadanos; muy por el contrario, entre las teorías culturales que ponen énfasis en las variables microsociales se proponen algunas posturas que hacen hincapié en aquellas características personales que influyen directamente en los niveles de confianza institucional (Inglehart 1998). 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 y Seligson 1994:647) y que, por lo tanto, la colaboración entre las personas no es ajena a la idea que tiene del orden social, por lo que "probablemente las personas están más dispuestas a establecer lazos de confianza y cooperación entre sí en la medida en que tienen confianza en las instituciones públicas" (Lechner 1999). Desde estas perspectivas la confianza institucional como un derivado de las relaciones de cooperación basadas en la confianza interpersonal no sería totalmente ajena a las señales que las propias instituciones transmiten. Por ende, se pone en duda hasta qué punto los niveles de confianza en las instituciones son verdaderamente 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 especialmente con su capacidad de realizar aquellas tareas para las que están diseñadas. Al igual que con la teoría 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 1998, 2002; Borja 2003), basados en la necesaria legitimidad del sistema (Power 2002), la confianza en las instituciones (Arriagada y Godoy 1999) y el capital social presente (Salazar 1993; Bengoa 1996) en cada contexto. En un análisis general de la calidad de la democracia en la región, en PNUD (2004) 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

(Munk 2008), 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 y 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 que también de la baja confianza en las instituciones de control formal de la delincuencia. Así, no es el fenómeno objetivo de la criminalidad *per se* el que direcciona la sensación de inseguridad, sino la ausencia de instituciones públicas que detentan la confianza ciudadana (Dammert y Malone 2003). Interpretación que tiene ramificaciones prácticas: si los funcionarios públicos quieren disminuir la sensación de inseguridad, deberían enfrentar la baja confianza en la policía y la justicia. De esta manera, antes que aplicar e implementar políticas duras anticrimen, los funcionarios públicos y la ciudadanía necesitan apoyar reformas que sirvan para incrementar la confianza en las instituciones del sistema de justicia criminal y en especial de la policía. En este sentido, la determinación de la potencia explicativa del enfoque culturalista versus el enfoque institucionalista respecto a la confianza / desconfianza en las instituciones no puede ser indiferente a los diseñadores de políticas que deseen modificar esta variable para reducir el temor, pues estará orientando la estrategia a seguir, la envergadura del esfuerzo y su viabilidad técnica y política.

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

La metáfora de la puerta giratoria es una demostración de esta extendida sensación de impunidad que tienen los ciudadanos. Así entendida, los castigos no existen o no son los adecuados para aquellos que cometen algún delito. Es notable que en Chile, como se vio en capítulos previos, 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 que existe en el país.

En este proceso los medios de comunicación juegan un rol relevante (García Canclini 1995, 1997), ya que cotidianamente presentan hechos cometidos por infractores reiterados o magnifican la información sobre bajas condenas o libertades provisionales, como se analizará en un capítulo posterior. Situación que ha sido poco investigada y documentada en general y para el caso chileno se encuentran textos diversos. Tal vez la versión más política sobre el rol de *El Mercurio*, y en general el Grupo Edwards, en la generación de noticias, se presenta en *La guerra y la paz ciudadana* (Ramos y Guzmán 2000), volumen que documenta las vinculaciones políticas, económicas y sociales de dicho medio de comunicación, así como su rol en la generación de noticias de seguridad en Chile.⁵¹

Más allá de estos documentos, que contienen alto grado de denuncia política, los pocos análisis sobre el impacto de los medios sobre la percepción de temor presentan resultados diversos. Como se mencionó previamente, no se puede afirmar la consistencia y solidez de esta relación, pero esto no invalida para reconocer la importancia de los medios de comunicación masiva en la generación y consolidación de percepciones.

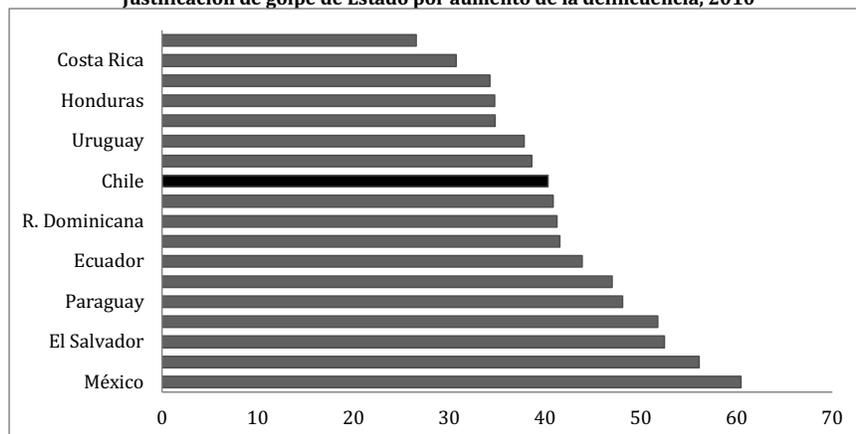
⁵¹ En el plano audiovisual, el reciente documental "La vida de Agustín" (2008) muestra las firmes vinculaciones de este principal conglomerado de medios de comunicación con el régimen de la dictadura y el poco riguroso rol que jugó en dicha coyuntura.

5.2.1 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 de una distancia cada vez mayor entre la política y la ciudadanía.⁵²

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, juega un rol central en la posibilidad de retorno a los discursos y prácticas autoritarias (Dammert 2004), situación que se comprueba en una reciente encuesta donde porcentajes relevantes de la población justifican una incursión militar en el gobierno, llegando a cifras sobre el 50 por ciento en los casos de México, Guatemala, El Salvador y Perú y acercándose bastante Jamaica y Paraguay (Barómetro de las Américas 2010). Lo anterior es indicio de la estrecha relación entre la desconfianza institucional y el desarrollo de un discurso autoritario en la población (Mainwaring y Scully 1995; UNDP 2004; Ames 2001; Koonings y Kruijt 1999; Lagos Cruz-Coke 2001; Booth y Bayer Richard 1998; Klesner 2007).

Gráfico 15
Justificación de golpe de Estado por aumento de la delincuencia, 2010



Fuente: Barómetro de las Américas, 2010.

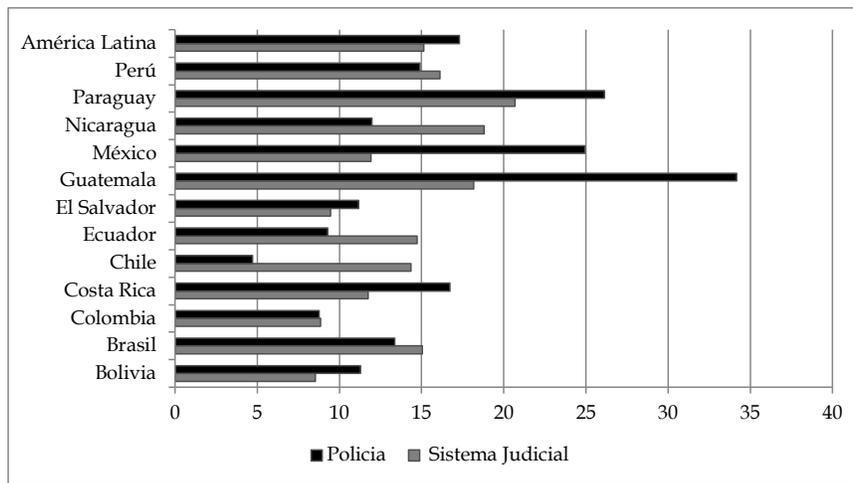
La búsqueda de orden y seguridad parece vincularse con menores garantías para los ciudadanos y más presencia militar o de “mano dura”. El alto porcentaje de personas que justifican un golpe de Estado en el caso de México contrasta, por ejemplo, con los porcentajes relativamente menores de Brasil y Colombia, considerando que ambos países mantiene altas tasa de victimización. Al parecer, la gravedad del problema delictual no explica por sí mismo las muestras de un discurso autoritario, pero es posible pensar que la

⁵² Para mayor detalle en casos nacionales y tipos de vinculación entre forma de gobierno, democracia y desconfianza ver: Hagopian (2005), Mainwaring y Scully (1995), UNDP (2004), Ames (2001), Koonings y Kruijt (1999), Lagos Cruz-Coke (2001), Booth y Bayer Richard (1998), Klesner (2007).

desconfianza institucional juega un rol importante en esta tendencia.

Desde el punto de vista del análisis institucionalista, la situación de la región es débil y está marcada por importantes niveles de insatisfacción respecto a la justicia y las policías. El gráfico siguiente muestra solo aquellos entrevistados que afirmaron estar “muy insatisfechos” con ambas instituciones, es decir, los niveles más altos de distanciamiento respecto a su accionar. Los datos son elocuentes, más del 30 por ciento en Perú y Ecuador se encuentran en esa situación respecto a los Juzgados y en Guatemala respecto a la policía.

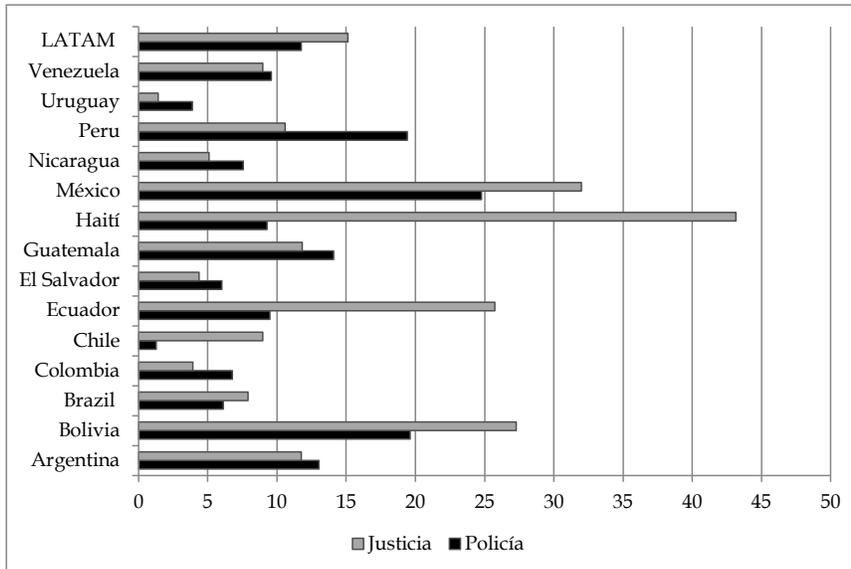
Gráfico 16
Porcentaje muy insatisfecho con la policía y la justicia, 2010



Fuente: Barómetro de las Américas, 2010.

Por otro lado, en Argentina el 33 por ciento de la población respondió no tener confianza alguna en la policía (EMV 1999), mientras que en México y Venezuela los porcentajes llegaron al 35 y 30 por ciento, respectivamente, en el año posterior (EMV 2000). ¿Es posible tener confianza en instituciones cuyos niveles de corrupción son altos, evidentes y su actuación se vincula a la impunidad? Si bien a nivel de 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 por ciento en México, Bolivia, Ecuador y Haití (Barómetro de las Américas 2010), situación que 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.

Gráfico 17
Pago de coimas en juzgados y policía, 2010



Fuente: Barómetro de las Américas, 2010.

Todo lo anterior muestra la debilidad institucional que presentan la mayoría de los países de la región. Retomando las perspectivas teóricas desarrolladas al inicio del capítulo, 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, se espera que los niveles de confianza institucional sean bajos.

Las reformas efectuadas a las instituciones policiales (Frühling 2001; Dammert y Bailey 2005) y al sistema de persecución penal (Frühling, Tulchin *et al.* 2005) no han logrado cambiar esta percepción. A nivel policial las reformas han sido puntuales, esporádicas y con fuertes retrocesos. En la mayoría de los 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 y Chinchilla 2002).

El sistema de justicia, por su parte, sufrió un proceso general de cambio pasando de procedimientos escritos a 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 13 países donde el proceso se inició en la última década, solo en Chile se logró implementar a cabalidad. Es, por ende, una reforma aún en proceso, lo que le quita legitimidad y aumenta la percepción de impunidad.

5.2.2 Inseguridad, desconfianza y autoritarismo en Chile

Chile vivió bajo una 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 y 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 apoyaban al régimen superaron el 45 por ciento.

"La transición ha terminado", concluyó el ex Presidente Ricardo Lagos en el año 2007,⁵³ pero aún muchas de las heridas de la dictadura militar no han sido sanadas adecuadamente. 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, a nivel discursivo y simbólico quedan resabios del sistema anterior. Como se ha argumentado en capítulos previos, 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. Situación que podría jugar un rol relevante en el Chile post 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; Candina 2005; Dammert y Malone 2003).

En teoría el temor está inducido por la confianza / desconfianza en la capacidad de las instituciones del control social formal de ejercer eficazmente su rol. 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 se advierte por el desarrollo de una perspectiva más detallada de análisis.

Desde la perspectiva del análisis institucionalista, la valoración que la población tiene del trabajo que realizan los policías y operadores del sistema judicial (jueces, fiscales, ministros de cortes, abogados y funcionarios) tendrá efecto en la confianza en las instituciones que ellos representan. En cambio, si se asume el enfoque culturalista, la confianza en las instituciones debiera estar fuertemente respaldada por prácticas de confianza y cooperación entre la población. 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 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 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, puede llevar a las personas a desarrollar un discurso autoritario alternativo al ejercicio legítimo de autoridad como único recurso frente a un peligro que consideran inminente y cuyo extremo es la justicia por mano propia (Godoy Snodgrass 2006).

Los enfoques teóricos sobre la construcción de la confianza en las instituciones pueden ser

⁵³ Declaraciones entregadas por el ex 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). Las enmiendas, respaldadas por la mayoría del Senado, redujeron de seis a cuatro años el mandato presidencial y eliminaron los senadores designados como vitalicios, a la vez que restituyeron al poder civil la facultad de remover a los mandos de las Fuerzas Armadas y de la Policía de Carabineros. Lagos declaró desde Australia, durante una visita oficial: "Quisiera decir que hoy es un día muy importante para Chile. Hace 20 años hubo un acuerdo nacional para lograr un país más democrático, en agosto de 1985. Quince años atrás comenzaron los gobiernos democráticos y ahora podemos decir que la transición de Chile ha concluido".

discutidos poniendo en juego las relaciones de confianza interpersonal, la valoración del trabajo realizado por la instituciones de control formal y la confianza que los ciudadanos tiene 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 consecuencia prácticas en materia de políticas. Adicionalmente nos permitirán corroborar la existencia de un discurso autoritario, expresado en medidas jurídico-penales de estas características, como resultado de una mezcla de desconfianza en las instituciones de control e inseguridad asociada a la delincuencia.

5.2.2.1 Seguridad como tema público en Chile

En los primeros capítulos se destacó el rol preponderante que tiene la inseguridad, asociada principalmente con la realización de delitos, como tema público. La ciudadanía, en múltiples encuestas de opinión, ha expresado la necesidad de asumir esta problemática entre las prioridades gubernamentales.

Llevado el problema delictual a un ámbito personal y observado a través del discurso público de distintos grupos socioeconómicos⁵⁴ y étnicos, se constata nuevamente su importancia pero con mayores matices de lo que las herramientas de metodología cuantitativa son capaces de registrar. De esta forma, para el grupo de más altos ingresos la delincuencia tiene una importancia relativamente menor que el asignado 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, sino no se podría vivir, seríamos todos histéricos. Aquí 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 étnicos, aunque reconocen la presencia de peligros, especialmente los que pertenecen al grupo ABC1.

Sí, si igual es seguro. Aunque igual hace dos años entraron a la casa de un vecino que igual fueron como súper violentos, entraron con armas, los amarraron, pero yo lo supe hace poco, pero generalmente no me preocupa la seguridad, me siento segura hoy en día (Mujer, 20 años, 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, pero 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).

⁵⁴ Para más detalle de la metodología utilizada ver el capítulo introductorio.

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.

Sí, a mí no me gustaría que mi hija naciera acá. Porque como te digo, nosotros cuando éramos chicos éramos 15 amigos, 15 que andábamos pa' todos lados. Doce son volaos ahora. Y quedamos 3. Más de la mitad de mis amigos tú los veí en la calle y están pa' la cagá. De los 12 volaos, 4 están presos. Los otros andan macheteando, los otros andan cogoteando, pero los cabros no cogotean acá, se van pa' lla pa' rriba, pa' Las Condes, Vitacura. A mí no me gustaría que creciera en ese ambiente, yo mismo soy chucheta pero por costumbre. No es que ande haciendo cuática en la población pero uno se acostumbra a hablar de una forma y todo el atao, por eso no me gustaría que crecieran aquí. Estoy juntado pa' la casa por eso. Ir al colegio y volver y ver puros volaos. Na' que ver (Hombre, 19 años, D-E).

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

5.2.2.2 Percepción del trabajo de Carabineros

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

Para una mejor comprensión de los juicios de cada grupo es relevante destacar los indicadores que utilizan para construir sus opiniones. En el caso del grupo ABC1, 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, y se 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, destacando componentes como los señalados y agregando otros que terminan por configurar las opiniones sobre el trabajo que realiza dicha institución: El grupo ABC1 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 permanentemente a la presencia que estos agentes públicos tienen en las calles. La buena evaluación de Carabineros se acrecienta al comparar experiencias personales con policías de otros países.

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

La opinión de los jóvenes de este sector sobre Carabineros presenta algunas particularidades. Muestran una gran confianza hacia la institución policial, destacando la existencia de un nutrido patrullaje que lleva

tranquilidad a las familias. Sin embargo, esta positiva opinión de Carabineros se acompaña 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.

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

Tanto o más que el patrullaje de la policía, los entrevistados pertenecientes a los grupos más acomodados destacan la presencia en las calles de vehículos municipales de vigilancia, aunque su labor tiene menor valoración.

Y de Carabineros no hay una presencia para decir que pasan a cada rato, pero sí veo las calles principales con vehículos de Seguridad Ciudadana, a Carabineros de vez en cuando pasando y así, creo que la presencia de ellos es estupenda (Hombre, 55 años, ABC1).

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 anteriormente 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 mesuradas y expresan satisfacción en su labor, aunque no han tenido mayor contacto con ellos, por lo que sus referencias son más bien vagas. Los adultos mayores entrevistados declaran percibir una 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).

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

No, por acá ni se ven los Carabineros. Los pacos no andan casi nunca aquí. De repente, cuando hay accidentes, o alguna muerte, hay 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.

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. 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).

A estas opiniones se suma la discriminación de la que son objetos 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 nomás. Si acá no andan, tení 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.

5.2.2.3 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 los pueda sobornar, por un parte, como que es una institución seria, en verdad te protege si, por ejemplo, te roban en el centro, 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 entrapados por el proceder y/o por la ineficiencia del poder judicial que obstaculiza su labor imponiendo trabas burocráticas. Esta situación ratifica la idea de la existencia de "puerta giratoria", en donde los detenidos quedan en libertad en pocos días, liberando de responsabilidad de esta situación a Carabineros. En el discurso del grupo C2-C3 predomina ampliamente, pero no unánimemente, la confianza hacia Carabineros acompañada en algunos casos con una suerte de resignación, ya que no tienen en quien más confiar.

Si no tengo confianza ni siquiera en Carabineros, olvídate, tendría que llamar al Chapulín Colorado⁵⁵ (Hombre, 66 años, C2-C3).

Yo cacho que también hay un tema de sentirse segura, y tiene que ver con confiar en algo, ¿cachai? Si eres tan escéptica no te sientes seguro con nada. Entonces yo necesito tener fe en ellos, es más un tema de... un tema mío de que necesito sentirme segura (Mujer, 22 años, C2-C3).

⁵⁵ El Chapulín Colorado es un héroe infantil que con torpeza, ingenuidad y eficacia final socorre a personas indefensas.

La mayoritaria confianza que el grupo medio tiene en Carabineros es apenas alterada por la desconfianza derivada del trato desigual que reciben en comparación con sectores más acomodados, en donde existiría mejor y más rápida respuesta a los llamados que realiza la población. La población dice saber de la existencia de corrupción en la institución policial, sin embargo, de sus discursos se desprende que no se trata de vivencias personales sino que de referencias de amigos o información recibida a través de los medios de comunicación. 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 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"⁵⁶ 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...⁵⁷, los que he conocido son corruptos, con mala onda y no andan haciendo la pega, si a la larga es su pega, no es que anden haciendo un favor, si se les paga por eso. Si eso que dicen que les hacen un favor a la sociedad, no, si el paco se muere o le pasa algo tiene el medio seguro, quedan salvados ellos y su familia... Lo he visto, en la misma población. Ven a los locos traficando en la esquina, consumidores y pasan como si ya lo tomaron como parte de la normalidad (Hombre, 19 años, D-E).

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

Sí, que nos genera confianza... Yo creo que hay policías corruptos pero son pocos. Las veces que yo he

⁵⁶ 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.

⁵⁷ "Paco" es una forma peyorativa de referirse a los funcionarios policiales de Carabineros que realizan patrullaje.

llamado han sido siempre efectivos, y sí concurren y responden, tarde pero lo hacen (Mujer, 42 años, D-E).

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 situaciones 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 los que menos denuncias realizan debido a la desconfianza que tiene 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.

Bueno, yo nunca he buscado a Carabineros, solo cuando me entraron a robarme la tele, pero nunca apareció la tele, nunca pasó na'. Fui a hacer la denuncia, pero con ellos... igual que los de investigaciones, no pasó na'. No les tengo confianza, uno tiene que arreglarse por uno mismo nomás, y en caso de que entren a robar uno mismo nomás... como el todo, hasta en la misma tele muestran que..., ¿la justicia qué es lo que hace? No hace nada, por eso no confiamos en la policía (Mujer, 65 años, D-E).

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 confie bastante en Carabineros y tan poco en los partidos políticos? Existen dos formas complementarias de explicar este fenómeno. Una es la sugerida por Inglehart (1988:50) según la cual existen sentimientos difusos de valoración positiva de las instituciones, sentimientos que no están ligados las autoridades actuales u otro tipo de coyunturas. Este tipo de sentimientos permiten establecer compromisos de largo plazo hacia las instituciones, cimentados en éxitos experimentados mucho tiempo atrás o transmitidos a través de la socialización temprana de las personas. Esto quiere decir que las confianzas en las instituciones pueden ser superiores a las que hipotéticamente les correspondería para el nivel de confianza social existente.

Otra explicación es la alta valoración que las personas de mayores recursos tienen del desempeño de esta institución, la que luego disminuye en los otros grupos sin dejar de ser positiva. Esta explicación no deja de ser curiosa porque en Chile existe un alto nivel de temor a ser víctima de delitos y aún así se valora positivamente a una de las instituciones más importantes para prevenir este tipo de hechos. Los sectores medios y especialmente los más pobres tienen un fuerte cuestionamiento a la labor de Carabineros: “... de repente pasa una patrulla, pero una vez a las quinientas”, “...hay una discriminación acá”. Los criterios de valoración de la labor de Carabineros son concordantes con los resultados de la encuesta Latinobarómetro 2004 en un doble sentido. Primero porque el principal factor determinante de la confianza en instituciones públicas es el “trato igual para todos”, el 46 por ciento de los entrevistados marco esta alternativa, y porque el 39 por ciento de los entrevistados indica que la principal razón para recibir un trato desigual es la pobreza. Entonces, ¿por qué, aun así, Carabineros tiene una buena evaluación entre los más pobres? Las entrevistas nos entregan una respuesta a esta interrogante y una tercera explicación. En sectores medios y bajos existe una desesperanza de protección que los hace aferrarse a los únicos que pueden hacer algo inmediato para protegerles, los Carabineros: “...pero es lo que hay, y como es lo que hay, quiero creer en ellos”.

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

5.3 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, originando un orden social opresivo y carente de libertad para otra parte de los miembros del grupo social. La delincuencia, y especialmente el temor a ella, generan opiniones en la población 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 aparentemente necesarias, efectivas y legítimas para prevenir y disminuir la delincuencia, pese a que no se han 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 permanentemente vulnerado. Según lo dispuesto en el artículo 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 desvanecieren las sospechas”.

Refiriéndose a la “autorización para detener” que otorga el artículo 260 a la policía, el relator especial de las Naciones Unidas en 1996 señaló en su Informe sobre los Derechos Humanos en Chile que “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 se 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 artículo 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 (Rodley 1996) 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 artículo 260 en el año 1998 y en su reemplazo se otorgó 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, constituyendo más bien una demostración de poder y deseo de venganza. El 18 de diciembre de 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, esta fue abolida el 3 de abril de 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 etéreo. Los más jóvenes se muestran a favor de su derogación, dado 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.

Yo creo que está mal. O sea, yo creo que está mal que se haya derogado. Yo creo que lo óptimo hubiese sido mejorarla y no derogarla. Ahora, si bien al existir puede ser que solo por su aspecto puede haber gente que llame a los pacos pa' que se lo lleven, pudiendo ser cualquier persona normal, también puede darse el otro extremo en el cual efectivamente yo puedo ver a alguien que está merodeando mi casa y los pacos no pueden hacer nada porque ya no existe esa opción (Hombre, 30 años, ABC1).

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 hueón que anda mal, así que no podría decir que está mal que la ya han 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 contras que ello involucra. En cambio, los adultos mayores pertenecientes a este grupo socioeconómico, al igual que los del más alto, no tienen dudas, según ellos la detención por sospecha no debió derogarse.

Malo. Debiera estar funcionando eso y también que ahora a los cabros no los pueden encerrar. Debería volver, claro. Y también a los menores de edad, ya están infectados ¿qué va a hacer usted?, cuando los va a dar vuelta (Hombre, 84 años, D-E).

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 a la gravedad del delito.

Yo en general soy muy partidario de la vida y por motivos de creencia religiosa estoy en contra de la pena de muerte o todo lo que atente contra la vida, el aborto, la eutanasia solo en caso muy, muy especiales. Dentro de esa manera de pensar yo creo que los hombres no tenemos derecho a matar a otros aunque el otro haya hecho cosas muy atroces. Sí creo que si hace cosas atroces, como atentar contra niños, debe haber un castigo fuerte, pero no la muerte (Hombre, 55 años, ABC1).

Las personas de grupos medios en general se muestran más dispuestas a admitir la discusión de la aplicación de la pena de muerte. Quienes 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 declarando 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.

Y la pena de muerte no, porque uno no tiene la verdad absoluta y decir “ya, tú fuiste”, ¿y qué pasa si no fue? ¿Cómo le devuelvo la vida a esa persona? No puedo, aparte, si esa persona la estamos matando porque mató a alguien, ¿entonces? (Mujer, 19 años, D-E).

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 confianzas 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 edad y 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 socioeconómicos 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 sean extremas (muy buena o muy mala); ii) que el sentido de las relaciones de confianza interpersonal sean opuestas a las valoraciones sobre las instituciones, es decir, cuando la valoración es muy buena las relaciones son malas o inexistentes, o viceversa; y iii) que el nivel de confianza en la policía sea alto o bajo.

Resultados como los anteriores servirán para establecer la preponderancia de una teoría sobre la otra. Por ejemplo, el enfoque culturalista explicaría mejor una alta desconfianza en las instituciones si existieran muy malas relaciones interpersonales y, al mismo tiempo, una muy buena valoración de las instituciones. En cambio, si la alta desconfianza en las instituciones fuera acompañada de muy altas relaciones interpersonales y una muy baja valoración de las instituciones, se argumenta que la teoría institucionalista explica mejor el fenómeno.

Donde se encuentra un comportamiento como el requerido es en el grupo de mayor poder adquisitivo. Las personas pertenecientes a este grupo 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 desde 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 de bajas relaciones de confianza interpersonal y poca participación en organizaciones sociales.

Consecuente con lo anterior, las políticas tendientes a mejorar la percepción que las personas tienen de las instituciones de control disminuirán la sensación de temor de las personas. Los resultados nos indican que estas políticas deben enfocarse a cambiar principalmente la percepción de las personas de estratos socioeconómicos bajos. En relación a la existencia de sentimientos e ideas autoritarias, 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 la 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 por 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 automáticamente 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 delictual y de los mecanismos para prevenirla.

Como se mencionó previamente, la opinión pública tiene múltiples raíces, entre las que se destacan 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 rol 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 (Eschholz 1997; Gabriel y Greeve 2003), especialmente en la consolidación de una ciudadanía desconfiada, solitaria e insegura.

5.4 Inseguridad en el hablar ciudadano

Más allá de los debates teóricos y conceptuales sobre la vinculación entre la cobertura de medios y el temor en la población, la metodología cualitativa desarrollada permite conocer el discurso ciudadano sobre el tema. En todas las entrevistas y grupos focales desarrollados, la importancia de los medios de comunicación masiva, especialmente la televisión, apareció como algo central tanto en el reconocimiento de cierta exageración en la cobertura como en la necesidad de buscar un espacio para debatirlo.

La información disponible muestra que, desde 1999, más del 70 por ciento de los chilenos declara ver los noticieros todos los días de la semana (CNTV 2005), lo que sin duda tiene un rol clave para la generación y consolidación de agendas públicas, la definición de actores y la apertura para intermediarios no tradicionales. Este proceso es especialmente relevante en vinculación con el temor cuando la cobertura de los noticieros centrales a temas vinculados con seguridad ciudadana ha crecido sostenidamente en los últimos años, pasando de ocupar el 13 por ciento en 2001 al 20 por ciento en el 2007 (Martín y Cordero 2009). Es decir, dos de cada diez minutos son dedicados a temas de seguridad (generalmente cobertura de hechos delictivos) diariamente en cada uno de los canales de señal abierta, con las implicancias que esta cobertura tiene en la población.

El análisis de la información relevada muestra patrones similares donde los medios son reconocidos por su presencia cotidiana en la conversación familiar y laboral pero con diferentes grados de importancia relativa. Adicionalmente se encontró un fuerte sentido crítico respecto a la cobertura de ciertos hechos de acuerdo a la capacidad económica de sus víctimas. Más allá de cualquier otra característica de la población, la pertenencia a ciertos estratos socioeconómicos se convirtió en el mejor eje de análisis, por lo que a continuación se estructura en base a estas diferencias.

Si bien todos los entrevistados de los distintos grupos socioeconómicos declararon informarse de los hechos delictivos a través de medios de comunicación, hubo algunas personas que manifestaron compartir esta información con su grupo de pares. Es decir, en algunos grupos los medios se convierten en prácticamente la única fuente de información respecto a los temas de seguridad.

A grandes rasgos, existe consenso por parte de las personas entrevistadas en el grupo más alto acerca de la cobertura, confianza y rol de los medios de comunicación hacia la información referente a la seguridad ciudadana. Son críticos ante la cobertura catalogándola de sensacionalista y clasista, por lo cual su confianza

es mesurada presentado resquemor ante su edición. Acerca de las razones de los medios para emitir de esta forma la información, se establece la búsqueda de audiencia y un número importante señala que también se debe a la oportunidad de emitir un mensaje político. Por estas razones, se exige asumir la responsabilidad social que tienen los medios al emitir esta información y se critica la falta de una exposición más ilustrativa y educativa del fenómeno en cuestión. Los grupos medios, por su parte, presentan un discurso menos crítico, de hecho, las personas sobre 45 años en general muestran confianza hacia la cobertura noticiosa y no aluden a las razones por las cuales los medios de comunicación emiten esta gama de noticias, ya que creen que lo hacen solamente por *rating*. En cambio, los grupos jóvenes comparten en parte el discurso más alto en cuanto al sensacionalismo en la cobertura pero no añaden el componente político a su discurso. Finalmente, en el discurso del segmento más bajo de la escala socioeconómica es muy heterogéneo. Los jóvenes plantean un discurso crítico ante el tema cuestionando la excesiva exposición mediática, como también las discriminaciones que se realizan según la comuna de procedencia del involucrado. Por su parte, los adultos no realizan críticas y muestran bastante confianza hacia la labor de los medios de comunicación. Aunque en algunas oportunidades se menciona el *rating* como razón de los medios para emitir esta información, prácticamente no hay comentarios al respecto.

El análisis requiere de una especificación mayor para poder aportar al debate sobre la compleja relación entre medios e inseguridad, por lo que a continuación se incluye un análisis por nivel socioeconómico más detallado. En el grupo llamado ABC1, los jóvenes mencionan a los noticiarios en televisión, el diario e Internet como los medios de donde relevan información de la delincuencia. El tema delictivo no es un área que interese mayormente a este grupo, por lo que se mantienen informados pero de modo general ya que al ser Internet y el diario medios importantes por los que se informan, les permite elegir y discriminar los tópicos de su especial interés. En cuanto al nivel de confianza que ellos depositan en las noticias delictivas, las opiniones develan que existe confianza en ellos, en el sentido de que los hechos que se muestran son reales, pero se critica la cobertura ya que se considera que estas noticias tienen una amplia gama de matices según el nivel socioeconómico del afectado, el medio que las brinda y la extensión de su presentación en los noticiarios. Se señala el exceso de morbo y la estigmatización a ciertos barrios como aspectos negativos de la actual cobertura mediática de la delincuencia.

En cuanto a las razones por las cuales los medios de comunicación cubren de este modo el tema policial, se plantea que el *rating* asociado a esta área explicaría la extensión en sus reportajes delictivos y, como segundo punto, aunque no existe consenso, es que este campo noticioso trae consigo un discurso político que los propios medios les interesa comunicar. Asimismo existen voces disidentes acerca de la responsabilidad de los medios al transmitir este tipo de noticias, ya que plantean que, dada su centralidad en nuestra sociedad, debería adoptar un rol educador al emitir este tipo de información, mientras que para otros no es obligación de los medios —entendiéndolos como empresas con fines de lucro— sino del Estado el regular la cobertura de cierto tipo de noticias.

El grupo de las personas entre 30 y 45 años declara que se informa sobre los hechos delictivos a través de los medios de comunicación (televisión e Internet). Acerca de la cobertura que este género noticioso tiene en televisión, las opiniones apuntan al morbo con el que se muestra y la falta de rigurosidad en la emisión de las noticias, exacerbando la real dimensión delictiva en la Región Metropolitana. Por ello muestran preferencia por los programas de reportajes, ya que en ellos existe una mayor elaboración, se contextualiza el tema y se apoyan con material que facilite la comprensión al televidente. En este sentido, se cuestiona desde una visión ética la cobertura noticiosa ya que se apela a una responsabilidad de los canales al tratamiento de estas noticias, dada la influencia y el tamaño de la audiencia que abarcan.

Lo que pasa es que la gente ve esas cosas, entonces lo muestran. Es como la farándula, noticias como que venden cualquier cantidad la cosa media morbosa, lo muestran hartos. Lo que yo he encontrado bueno es la investigación que han hecho los canales, cuando siguen casos, casos que aparecen y te dicen que hace 5 meses ha pasado esto. Esos programas como Contacto, o estos canales como el 11 que más

bien investigan, se preocupan y sale al aire la noticia (Mujer, 36 años, ABC1).

Existe consenso entre las personas de 45 a 60 años acerca de la cobertura de las noticias delictivas por parte de los medios de comunicación, en especial la televisión. Para ellos, los medios exageran la cobertura y el morbo de este tipo de noticias dado que les otorga réditos económicos, como así también emiten un mensaje político sobre el modo de abordar este fenómeno desde el gobierno central. Por estas razones, las personas entrevistadas critican a los medios de comunicación por crear una sensación de inseguridad superior a la magnitud de la delincuencia real presente en el país. Las personas adultas mayores se muestran críticas ante la cobertura de los medios de comunicación ya que, a su juicio, exageran los hechos delictivos y no dan cabida a noticias “positivas”. En cuanto a las razones para emitir este tipo de noticias de forma sensacionalista, se alude como la principal razón a la búsqueda y competencia por la sintonía de sus noticiarios. Por estas razones, las personas se muestran reacias a otorgar credibilidad a esta cobertura. Esto no quiere decir que no crean en la existencia de estos hechos, sino que más bien se cuestiona su edición periodística.

La percepción de las clases medias tiene sus particularidades partiendo por el hecho que los jóvenes declaran informarse de los hechos delictivos principalmente por televisión y diarios. Al igual que a otros grupos, no les parece adecuada la cobertura de las noticias aunque para ellos las razones que explican esta situación solo tiene que ver con fines comerciales, no haciendo ninguna mención a fines políticos de los medios de comunicación como sí lo hiciera el grupo analizado previamente. Por otro lado, la opinión de aquellos entre 30 y 45 años acerca del rol de los medios de comunicación es menos crítico en comparación a los otros ámbitos de la entrevista, y si bien expresa cierto malestar ante la cobertura de este tópico noticioso, lo engloba dentro de una crítica al periodismo en general. Al igual que la mayoría de los grupos, la cobertura les parece sensacionalista, aunque al momento de buscar razones para el accionar de los medios priman las respuestas que hacen referencia al beneficio económico que significa la audiencia captada por este tipo de noticias y esta forma particular de emitirlas.

Sí, yo creo que sí. Gracias a los medios de comunicación nos enteramos de muchas cosas, si no, no sabríamos nada, viviríamos en el paraíso. Yo confío en los medios de comunicación en ese plano, en el tema policial, eso vende, los crímenes, los asaltos. Según las autoridades eso crea una imagen de que todo es malo en este país, y es la verdad y las autoridades no se quieren dar cuenta de eso. ¡Ándate a dar una vuelta en la noche al centro por San Antonio a las 11 de la noche! Es otro mundo. Lo más probable es que te pase algo (Hombre, 49 años, C2-C3).

Diario, noticias, si es cosa de mirar los noticiarios. La primera media hora todas las muertes por tema de asaltos y todo eso. Ya ahí quedai traumatado (Mujer, 30 años, C2-C3).

Las opiniones de las personas de 45 a 60 años sobre la información que reciben de los hechos delictivos destacan por la confianza presentada en los medios de comunicación. Esta situación es llamativa dado que en la mayoría de los otros subgrupos existen críticas por la forma y el mensaje de las noticias relativas a la seguridad ciudadana, mientras que en este grupo se aceptan los contenidos y existe credibilidad en la tasa de delitos de las cuales se informa. Los adultos mayores entrevistados aluden a los medios de comunicación como su principal fuente informativa de los hechos delictivos, aunque no ven mucho los noticiarios. Mencionan sí, que existen cambios en la cobertura de las noticias, otorgándole mayor tiempo de exposición, justificándolo en el aumento delictivo. No existen mayores cuestionamientos a la cobertura y existen distintos niveles de confianza en la información entregada.

Finalmente, los grupos más bajos reconocen que sus vivencias cotidianas son generalmente mucho más graves que aquellas que aparecen en la cobertura mediática y de hecho se ubican como víctimas de procesos de estigmatización que no contribuyen más que aumentar el problema. Por lo general, los jóvenes le

entregan credibilidad a los hechos delictivos entregados en televisión aunque no está exenta de críticas. Por ejemplo, cuestionan el hecho que los canales expongan los problemas y no ofrezcan soluciones para evitar su ocurrencia, como también el exceso de morbo para obtener un mayor *rating*. Otra crítica importante es la diferencia en la cobertura según el lugar de procedencia del delito, ya que encuentran que los sectores altos de la capital son discriminados positivamente.

Puede ser por tener ellos los principales y suben el *rating* del canal. Y así tener más auspiciadores. Si yo tengo las principales van a venir (Hombre, 84 años, D-E).

O sea, sí, sí les creo. No creo que inventen. Pero la otra vez cuando asaltaron en Vitacura, y muestran como el terrible asalto y de repente cuántas veces eso no pasa en los barrios marginales y nadie pesca, porque es barrio marginal, "puros delincuentes" (Mujer, 19 años, D-E).

Entre las personas entrevistadas de 30 a 45 años existen distintas opiniones acerca de la función de los medios de comunicación al informar los hechos delictivos. Se cree que este género noticioso debe su exposición actual a que genera mayor impacto en la población (por la violencia de los hechos), la cual puede ser exagerada en algunos casos. No se refieren al porqué de los medios para emitir las noticias de esta forma, salvo una opinión que apunta a que este mayor impacto de las noticias policiales encubriría otro tipo de informaciones, distrayendo a la población. Existe confianza en los medios, en especial, la televisión. Las personas de mayor edad presentan opiniones muy diversas sobre la televisión en general, pero ninguna muy fundada. Se cree que exageran pero no hacen críticas sino simples comentarios.

Capítulo 6

Chile: ¿caso único? Situación de inseguridad en América Latina

Entender el proceso chileno requiere una mirada de contexto que permita identificar aquellas características propias así como aquellas que son compartidas con otros países de la región. El problema de la inseguridad está presente e impacta a todos los países con magnitudes diferentes pero con ciertas tendencias comunes que permiten avanzar en el análisis de la temática. La inseguridad está presente entre los ciudadanos de países que vivieron periodos de violentas dictaduras militares (Chile y Argentina), procesos de guerras civiles (El Salvador y Guatemala) y procesos más estables (Costa Rica). De igual forma, los niveles de desarrollo económico parecen no jugar un rol clave para entender el fenómeno de la inseguridad que se expresa en los países más pobres y más ricos de la región (Alda y Beliz 2007; Ayres 1998; Búvinic *et al.* 1999).

Sin duda, variables como los altos niveles de inequidad en la distribución de la riqueza, precarios niveles de cobertura educativa secundaria, relevantes niveles de desempleo juvenil, entre otras, juegan un rol clave para entender con más detalle la problemática. La carencia de estudios empíricos comparados que analicen estas hipótesis no permite avanzar significativamente en la identificación de su impacto (Cruz 1999; Dammert y Paulsen 2006; Isla y Minguez 2003; Ungar 2002). En cualquier caso, múltiples estudios nacionales sirven para avanzar en la generación de un marco de interpretación cada vez más ajustado para la temática (Gaviria y Pagés 1999; Fruhling 2001; Dammert y Lunecke 2002; Carrión 2006).

En este contexto se recupera la interrogante sobre las características casi únicas del caso chileno (Arriagada y Godoy 2000; Dammert y Malone 2003). Diversos estudios han puesto el acento en las características de éxito relativo de las políticas de seguridad desarrolladas en Chile (Rico y Chinchilla, 2003; Frühling y Tulchin 2005; Manzi y Helsper 2003) así como del contexto de aparente seguridad que se vive. Así, el análisis comparado que se presenta a continuación permitirá continuar con una mirada más ajustada a la realidad nacional y tomando en cuenta el contexto regional.

6.1 La situación regional

Diversos son los estudios que enfatizan la magnitud del problema de la violencia y la delincuencia en América Latina y El Caribe (Arriagada y Godoy 1999; Ayres 1998; Búvinic y Morrison 1999; Rico y Chinchilla 2003; Caldeira 2003). El Informe Mundial de Violencia (2002) desarrollado por la Organización Mundial de la Salud cuantificó la magnitud de la percepción generalizada en el aumento de la violencia en la región. En dicho informe se establece que la región es la segunda más violenta del mundo, ubicándose solo después del África Subsahariana, con tasas de homicidio de 22,9 que duplican el promedio mundial.⁵⁸ Si bien el promedio regional mostró una situación alarmante, lo es aún más cuando se analizan las diferencias nacionales con países con las tasas de homicidio más altas del mundo como El Salvador, Honduras, Colombia y Jamaica.⁵⁹

⁵⁸ En todos los casos se refieren a tasas cada 100 mil habitantes.

⁵⁹ Cabe destacar que la información relevada en dicho reporte no refiere a los mismos años o periodos de tiempo. Por ejemplo, la información de Colombia refiere a 1995 y de El Salvador a 1993.

La información utilizada en el informe descrito se refiere únicamente a los homicidios reportados por cada país. La necesidad de cumplir con diversos procesos administrativos conlleva a que este tipo delictual sea uno de los principales hechos reportados y sistematizados. Por ende, se ha convertido en el principal indicador utilizado para describir la situación de la criminalidad y la violencia.⁶⁰ La siguiente tabla muestra las tasas de homicidios de la mayoría de países y su variación en los últimos años. Si bien los cambios no pueden ser considerados una tendencia, es evidente que el uso de violencia extrema se ha convertido en una problemática transversal de compleja solución. Incluso en aquellos países donde se ha logrado bajar sustantivamente las tasas, estas aún son mucho más altas que aquellas encontradas hace un par de décadas.

Tabla 4
Tasa de homicidios en países de las Américas 2000-2010

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	7,2	8,2	9,2	7,2	5,9	8,2	7,8	8	8,9	5,8	5,5
Brasil	26,5	27,1	27,7	28,1	21,2	22	21	20,4	22,7	21,7	21
Chile	5,7	6	4,6	3,7	1,7	3,5	3,6	3,7	3,5	3,5	3,7
Colombia	64,6	65,1	67,7	52,5	44,6	40	37,2	36,9	33,9	38,8	37,7
Ecuador	14,9	13,3	15,1	12,6	18,5	16,2	18,1	17	14,2	13,8	19,5
El Salvador	39,4	37	33,8	36,1	45,9	64,1	64,6	57,2	51,8	70,6	64,7
Guatemala	25,9	28,1	30,8	35	36,4	42	45,2	43,3	46	46,3	41,5
Honduras	51	54,9	55,9	33,6	31,9	35,1	44,1	50,6	61,1	66,9	81,9
Jamaica	34,5	44	40	37,1	55,5	62,7	49,9	58,7	59,5	61,8	52,8
México	14,1	14	13,1	12,5	11,4	10,9	11,3	9,8	12,4	15	18,6
Nicaragua	9,3	10,4	10,6	11,9	12	13,4	12,4	12,8	13	14	12,5
Panamá	10,1	10,2	12,4	10,8	9,7	11,3	11	13,3	19,2	23,7	21,6
Perú	5	4,9	4,3	4,9	5,6	11	11,1	10,3	11,8	14	18,6
Uruguay	6,5	6,6	7	6	6,1	5,7	6,1	5,8	6,6	6,8	6,1
Venezuela	33,1	35,1	42,2	49,2	37,2	37,5	45,3	47,9	52,2	49,3	-
Total América Latina	16,4	16,8	17,3	16,7	14,5	14,7	14,8	14,3	15,3	15,4	15,6

Fuente: Reporte sobre la Seguridad Ciudadana en las Américas, OEA 2012.

Los homicidios dicen relación con hechos de profundos niveles de complejidad que requieren ser analizados desde diversas perspectivas para lograr un panorama adecuado a la realidad delictual de un determinado contexto. Así, un país con una tasa de homicidios baja, como Argentina, reflejó un incremento sustantivo de

⁶⁰ Cabe recordar que en algunos países la información entregada corresponde a los homicidios caratulados así por las policías sin perjuicio del resultado de la investigación (favorable o negativa) de los Tribunales de Justicia.

las denuncias de delitos contra la propiedad durante la década de los 90.⁶¹ De igual forma, Chile, uno de los países con la tasa de homicidios más baja de la región, presenta un porcentaje de población víctima de robo de partes de vehículos que supera a muchos países latinoamericanos.⁶² Estos ejemplos sugieren que al hablar de criminalidad y violencia son diversos los indicadores que importa analizar.

Una de las principales dificultades que se observa cuando se realiza un diagnóstico riguroso y detallado de los problemas que enfrenta cada país, y la región en general, es la carencia de información de calidad y cierta uniformidad que permita la comparabilidad de los datos. En primer lugar, la definición de los tipos delictuales varía sustancialmente, tornando prácticamente imposible la comparación regional de tasas de delitos denunciados. En segundo lugar, el proceso de recolección de información es aún precario y poco sistemático, tanto a nivel de la información policial, como aquella que se deriva de la administración de justicia. En muchos países se torna imposible identificar la probabilidad de condena, debido al retraso de la sistematización o a la entrega de datos anuales que no consideran la fecha de inicio del proceso. En tercer lugar, la información es muchas veces utilizada con fines políticos, lo cual aumenta los niveles de desinformación debido al temor de los gobiernos de entregar datos que pueden ser utilizados por parte de la oposición. Finalmente, el análisis de la información presentada en diversos estudios muestra que las mismas fuentes entregan información diferente, lo que incrementa el nivel de desconcierto frente a la descripción de la "realidad" (Buvinic, Morrison y Shifter 1999).

Las encuestas de victimización representan una de las fuentes de información más confiable, pero es solo complementaria y no sustituta de las denuncias. El costo que representa la realización de dichas encuestas, de carácter nacional, inhibe a muchos países de efectuarlas en forma permanente. En este proceso se encuentran desarrollos realizados en las principales ciudades de la región que no tienen mayor seguimiento o análisis de tendencia. En la Encuesta Internacional desarrollada por el Instituto de Investigaciones Interregional del Crimen y la Violencia de Naciones Unidas (UNICRI), solo algunos países de la región se encuentran incluidos y en todos los casos con muestras urbanas de baja representación nacional.⁶³ Esta situación no permite realizar una comparación regional, sino más bien utilizar los resultados parciales de los diversos casos nacionales. Algunas encuestas de opinión han incluido preguntas vinculadas con la victimización, como lo es el caso del Latinobarómetro, pero lamentablemente estas no han mantenido igual estructura durante un lapso de tiempo que permita identificar las tendencias de cambio.⁶⁴

Los principales fenómenos que conforman la agenda de la seguridad se vinculan con las violencias, la delincuencia y el temor de la ciudadanía. Debemos reconocer el uso extendido de la violencia para resolver conflictos a nivel institucional e individual en la región. El porte de armas se ha convertido en un elemento vinculado directamente con la violencia cotidiana en la región. Como se puede observar en la tabla siguiente, la disponibilidad de armas es alarmante en algunos países, pero lo es aún más cuando se analiza la tasa de homicidios por armas, mayor en Colombia, Jamaica, Ecuador y Brasil que en los Estados Unidos, país con la mayor cantidad de porte de armas.

Si bien hay diversos tipos de violencia, uno de los principales flagelos que enfrenta la región es la magnitud de esta a nivel intrafamiliar (principalmente contra las mujeres y niños, pero también contra adultos mayores). En un diagnóstico realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se señaló que las violaciones y la violencia doméstica son causas significativas de incapacidad y muerte de mujeres en edad reproductiva, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo (Morrison y Biehl

⁶¹ Dirección Nacional de Política Criminal (Ministerio de Justicia Argentina): www.polcrim.jus.gov.ar

⁶² Ministerio del Interior de Chile: www.seguridadciudadana.gov.cl

⁶³ www.unicri.it

⁶⁴ Adicionalmente, las encuestas de opinión y de victimización comparten la limitada disponibilidad de la información relevada en sus bases de datos.

1999; Sagot 2000; Moser y McIwaine 2004). En América Latina, la violencia doméstica afectaría entre el 25 por ciento y el 50 por ciento de las mujeres, dependiendo de la forma en que se la defina. Ya en el año 1994 se calculaba que, por su parte, los costos de la violencia alcanzarían el 14,6 por ciento del Producto Interno Bruto en algunos países, lo cual significa alrededor de US\$ 170 mil millones.⁶⁵

En un estudio desarrollado en México (2004) se muestra que casi el 50 por ciento de las mujeres mayores de 15 años que residen junto a su pareja han sufrido al menos un incidente de violencia de parte de ellos. Dichos incidentes han consistido en violencia física para más de 1.813.370 mujeres y violencia sexual para más de 1.527.209 mujeres. La violencia emocional y económica es considerablemente mayor.⁶⁶ En Costa Rica, casi 6 de cada 10 mujeres ha sufrido algún tipo de agresión física o sexual grave luego de cumplir los 16 años y una cuarta parte de ellas los ha sufrido en forma reiterada. A lo anterior se suman las diversas formas de maltrato psicológico, limitaciones a la libertad y abuso emocional. De esta manera, 19 por ciento del total de reportes policiales en 2003 correspondió a la ley contra la violencia doméstica, los que, sumados a aquellos por delitos sexuales, igualan a los informes por infracción a la ley de psicotrópicos y superan el de los delitos contra la propiedad.

Igualmente preocupante es el uso de la violencia para resolver conflictos cotidianos en la población, lo que se traduce en el aumento de las lesiones graves, en riñas o peleas callejeras. El reporte de la Organización Mundial de la Salud comentado previamente evidencia que las tasas de muerte causadas por lesiones en las Américas rondan los 27,7, es decir representa el 40,6 por ciento del total de muertes ocurridas. Aquí las diferencias socioeconómicas marcan un claro patrón de comportamiento que se vislumbra con una tasa de 17,2 muertes por lesión en los estratos altos, frente a la tasa de los estratos bajos y medios que superan las 34 muertes por cada 100 mil habitantes.

Este problema impacta principalmente a los hombres jóvenes de la región que muestran una tasa de 83,2 muertes (entre los 15 y 29 años), llegando a más de 100 casos cada 100 mil habitantes entre aquellos jóvenes que pertenecen a los estratos medios y bajos. Este último grupo muestra una tasa que supera a la de las demás regiones del mundo. Esta tendencia se observó de manera generalizada durante la década 2000-2012. A nivel nacional, la información proporcionada por las fuentes oficiales evidencia esta tendencia: en Chile se pasó de una tasa de 417 en el 2001 a una de 537 lesionados en el 2005.⁶⁷ De igual forma, en Argentina se pasó de 300 a 392 entre 2000 y 2005; mientras que en Colombia la información disponible muestra un cambio de 79 a 206 lesionados en el periodo 1996-2003.⁶⁸ En Jamaica, un estudio realizado durante el 2003 encontró que el 68 por ciento de los entrevistados expresó conocer a alguien que fue asesinado y el 36 por ciento contestó tener un familiar que había sido víctima de homicidio.⁶⁹

La violencia tiene también su expresión en los establecimientos educativos, donde debe ser atendida con especial atención. Allí se expresa entre estudiantes, pero también entre estudiantes y profesores (Abramovay 2005; Savenije y Beltrán 2005). Un estudio realizado en 14 capitales de Estado, en Brasil, encontró que 45 por ciento de los estudiantes expresaron que eran incapaces de concentrarse por la violencia, 32 por ciento se siente nervioso por esta presencia y 31 por ciento dijo haber perdido interés en ir a la escuela por este mismo motivo (Abramovay 2002).

En Chile, durante la misma década en cuestión, la situación fue también preocupante. En un estudio del

⁶⁵ www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegenero

⁶⁶ Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (2003), México: www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/endireh/default.asp?c=5729

⁶⁷ Ministerio del Interior. Datos de denuncias policiales.

⁶⁸ Argentina: www.polcrim.jus.gov.ar
Colombia: www.archivos.medicinalegal.gov.co/paginanezw_crnv/crnv_ppal1.htm
www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadurbana

⁶⁹ Presentación de Julie Meeks en la OEA, 2006, citando a Meeks Gardner, Millard, Thomas y Powell (2003).

año 2003, la mitad de los alumnos declaró que le robaron algo en el colegio durante los 12 meses previos a la encuesta; alrededor de un tercio fue molestado por un grupo estando solo o bien declaró que alguien comenzó una pelea con él. Aproximadamente un quinto de los niños señaló que, estando en un grupo, fue atacado por otro grupo; y uno de cada 10 niños dijo que fue físicamente agredido por un grupo de alumnos mientras se encontraba solo (Mertz 2006). Otro estudio citado por Mertz evidenció que el 14 por ciento de los encuestados percibía que en sus establecimientos educacionales existía “bastante” o “mucho violencia”, el 17 por ciento indicó que había sido agredido físicamente en el último año y el 48 por ciento señaló haber sido insultado o agredido verbalmente en el mismo período. De igual forma, la violencia está presente en el ámbito escolar en Jamaica, donde la mitad de los niños y niñas entrevistadas en un estudio mencionó vivir en el colegio violencia, agresión y castigo, situación para la cual el cuerpo docente responde con más castigos (mencionado por el 30 por ciento de los niños).⁷⁰

Además de la violencia interpersonal y los delitos comunes, la mayoría de los países de la región enfrenta un fenómeno más reciente pero de profundo impacto: el crimen organizado⁷¹ vinculado con el tráfico de drogas, armas y la trata de personas. Se han desarrollado en ciertos países zonas consideradas “reductos de impunidad” donde el Estado de Derecho es débil. Esta problemática se puede observar en Colombia, donde en la década de los 90 se desarrolló un enfrentamiento entre el Estado y los cárteles de la droga. En la actualidad, este fenómeno se encuentra en magnitudes similares en Guatemala y México, donde solo en el año 2011 se constataron más de 12.903 fallecimientos presuntos por rivalidad delictiva.⁷² De igual forma, ha aumentado el tráfico y la trata de personas hacia los EEUU, que se encuentran relacionados con otros hechos delictivos como el tráfico de armas y drogas. De esta manera se han establecido verdaderas “industrias” del crimen que tienen redes en diversos países de la región. La continua expansión de la delincuencia organizada transnacional incide también en otras formas de violencia, en la economía de los países afectados, en la calidad de vida de sus ciudadanos, en los procesos de privatización de la seguridad, en la militarización de la policía y en la corrupción que ella genera. Es aún común observar en la región el uso de la violencia por parte de las instituciones gubernamentales, especialmente la policía. Ejemplo de este tipo de prácticas se observa en el número de civiles muertos en enfrentamientos con la policía (Birbeck y Gabaldon 2002).

6.2 Seguridad pública y privada

La aparente incapacidad del Estado para contrarrestar los problemas de inseguridad ha potenciado un proceso de privatización de la seguridad. La afirmación de que el monopolio del uso de la fuerza lo tienen las instituciones policiales es cada vez menos cierta, ya que en prácticamente todos los países la dotación de la seguridad privada duplica, cuando no triplica, aquella de la seguridad pública. Por ejemplo, en Colombia hay más de 190 mil guardias privados, en México 450 mil y en Chile 38 mil (Abelsom 2006), comparados con 100 mil, 200 mil y 35 mil policías dedicados a la prevención, respectivamente. En el Gran Buenos Aires, el número de agentes de seguridad supera los 45 mil, con casi un tercio de ellos con permiso de porte de armas, mientras que la institución policial cuenta con 42 mil miembros.

La tendencia es al crecimiento de la presencia de la seguridad privada, ya que su expansión es una de las más altas del mundo, comparada con otros sectores. En Chile, según cifras del Ministerio del Interior, las ventas de la seguridad privada pasaron de 488 millones de dólares en el 2003 a 711 millones en el 2005, las

⁷⁰ Presentación de Julie Meeks en la OEA, 2006, citando a Fernald y Meeks Gardner (2003).

⁷¹ www.interamericanusa.com/articulos/Crim-org-terr/Crm-org-Glob-fin.htm

⁷² La Procuraduría General de la República consagra estos datos como “Presuntos fallecimientos por rivalidad delictiva”.

estimaciones al 2011 ya superaban los 1.200 millones de dólares. Con el aumento de la delincuencia o de la percepción ciudadana de amenaza, la tendencia será hacia el incremento de la participación de la seguridad privada en tareas tan diversas como vigilancia, control vecinal, colocación de alarmas, rejas, entre otros artículos residenciales, el adiestramiento de perros y el servicio de guardaespaldas y protección antisequestro, sin dejar de lado los costos de los seguros. La capacidad de acción de los agentes de seguridad varía en los diversos contextos nacionales, en algunos el porte de armas es una opción incluso para aquellos que realizan vigilancia residencial, mientras que, en otros países, esta posibilidad se encuentra restringida solo para algunas actividades.

En algunos países los oficiales de policía tienen la posibilidad de realizar tareas privadas de seguridad en sus horas libres, como forma de complementar su salario. En contextos como el peruano, la contratación es individual y pueden realizar tareas de seguridad utilizando el uniforme institucional. En Argentina, es la misma institución policial la que define los contratos para brindar seguridad a espectáculos privados. Más allá de la forma como se definen estos servicios, se destaca que el aumento de las horas de trabajo de los oficiales policiales debe ser regulado para evitar un deterioro en la calidad del servicio y la capacidad del policía para enfrentar una situación de crisis.

La participación privada no se restringe al servicio de vigilancia sino que también a otros ámbitos, como el servicio penitenciario, debido a la profunda problemática que enfrentan los sistemas carcelarios en una región marcada por el hacinamiento, la violencia y la nula capacidad de rehabilitación y reinserción de los infractores. De esta forma, son varios los países donde se han optado por sistemas privados ya sea para la construcción, la rehabilitación e incluso la seguridad y vigilancia de recintos penitenciarios (Dammert y Díaz 2005; Carranza 1997).

La seguridad privada es una industria emergente y en expansión en la región, situación marcada por la presencia de espacios grises en su regulación y monitoreo. En algunos países no hay leyes específicas para el tipo de actividades que pueden desarrollar, así como para los requerimientos de los agentes en términos de capacitación. Aún más preocupante es la situación de informalidad en la que se implementan muchas de estas actividades.

Todo lo anterior confirma que la inseguridad es un negocio, por lo que los mecanismos de seguimiento y monitoreo de la industria deben ser modernos, eficientes y abiertos al público. En muchos casos, el explosivo crecimiento de los servicios de alarma residencial ha generado una demanda de trabajo policial para responder a hechos no delictuales.

La seguridad es un bien público que es responsabilidad del Estado, no obstante, la colaboración con el sector privado es esencial para mejorar las capacidades de prevención de la delincuencia. De esta forma, es importante la definición de asociaciones de trabajo de cooperación donde el sector privado y el sector público aporten en la disminución de un problema que enfrenta la sociedad en su conjunto.

6.3 Delincuencia y tipos delictuales

Cada sociedad define sus marcos de convivencia, los cuales establecen con claridad aquellas conductas consideradas delictuales en un determinado momento histórico. El cambio que sufren las sociedades genera también impactos en la definición de los delitos. Por ejemplo, la violencia doméstica ha sido tipificada en muchos países como delito recientemente. La aparición de una "criminalidad moderna" (Carrión 2006), marcada por la presencia de nuevos tipos delictuales como la trata de personas o el "secuestro exprés", actores vinculados con el delito como los sicarios y la masificación de la seguridad privada, generan una demanda especial por la constante redefinición de los comportamientos considerados delictuales, así como los castigos apropiados para estos hechos.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe muestran una tendencia al crecimiento de los delitos registrados por las instituciones policiales. En aquellos países considerados "seguros" se observa un deterioro

de sus niveles de seguridad. Al año 2005 se estimaba que más del 40 por ciento de la población de América Latina y el Caribe había sido víctima del algún delito en el último año (Dammert y Bailey 2006). Si bien en algunos países la victimización se vincula con la utilización de violencia (Perú, Venezuela, México), en otros el hecho no involucra violencia sino robo o hurto de propiedad personal (Chile y Argentina).

Cuando se hace referencia a una crisis de la seguridad en la región, nos referimos especialmente al incremento de la prevalencia de los delitos contra la propiedad (especialmente robos y hurtos tanto de autos como de casas) y contra las personas (robos con violencia, hurtos y lesiones). En prácticamente ningún país de la región se cuenta con información de delitos de "cuello blanco",⁷³ debido, tal vez, a su impacto focalizado y su limitado eco en los medios. El lavado de dinero, por ejemplo, tiene serias repercusiones sociales y económicas. En un reciente estudio del BID se estima que el impacto del lavado de dinero se ubica entre el 2 y el 5 por ciento del producto bruto mundial (Chong y López de Silanes 2007). Todo esto constituye un primer esbozo de una temática que requiere ser reconocida por su importancia y dejar de ser invisibilizada en la agenda de seguridad de la mayoría de los países de la región (Gayol y Kessler 2002).

El aumento de las tasas de delitos en la región es un hecho innegable. La sofisticación de las redes criminales transnacionales en el mundo ha implicado una mayor profesionalización y multidimensionalidad del crimen, hoy a cargo de organizaciones modernas con uso intensivo de tecnología y presencia en diversos países (UNODC 2007). No es el único tipo delictual al alza en la región, ya que en la mayoría de los países se observa un incremento de los delitos menores ejecutados mayoritariamente por jóvenes de sectores populares. Estos ven restringidas sus posibilidades de desarrollo por las fuertes inequidades y la ausencia de oportunidades para su desarrollo como personas. A la criminalidad organizada debemos agregarle una importante cantidad de delitos ocurridos en forma inorgánica, es decir, sin una estructura organizativa que lo respalde, desafiando a las instituciones vinculadas con la prevención y el control que generan la necesidad de profesionalización y focalización de la acción.

En cualquier caso, el fenómeno delictual presenta un fuerte aumento de la violencia utilizada en todo tipo de actos. El número de personas lesionadas por armas y los homicidios ocurridos en el marco de un delito crecen (Romerto *et al.* 2001). Por ejemplo en Venezuela, el aumento de los homicidios, que pasaron de tener una tasa de 21 en el año 1995 a 44 por cada 100 mil habitantes en el 2003 (Pérez 2004)⁷⁴, para el año 2009 la cifra proporcionada por el Reporte de la OEA alcanza el 49,3 por cada 100 mil habitantes⁷⁵.

En la República Dominicana los homicidios con armas de fuego ascendieron de 30 por ciento en 1993 a 51 por ciento en 1999, superando los casos reportados con armas blancas (Cabral 2003). Lo anterior puede estar relacionado con que el mercado negro de armas ha crecido y se ha sofisticado, convirtiéndose en uno de los problemas más graves que los países deben enfrentar mediante una apropiada regulación del mercado legal de armas y municiones.

Hechos transversales en la región son el aumento de la participación juvenil en la comisión de delitos, el uso incremental de la violencia y su creciente participación como víctimas. Esta situación se manifiesta desde la violencia callejera y en las peleas entre bandas rivales escolares e hinchadas de fútbol (Santacruz y Concha-Eastman 2001; Cerbino 2004; Moro 2006; Cánepa 1993), por ejemplo, hasta su participación en violencia armada y delincuencia organizada transnacional (Dowdney 2003). Si bien la participación juvenil en hechos de violencia es reconocida por prácticamente todos los actores vinculados con la temática, su presencia entre las víctimas de estos hechos es menos debatida. La información es alarmante pues el reporte de la OMS del año 2002 establece que la violencia fue la primera causa de muerte en América Latina en personas entre 15 y 44 años.

⁷³ Los llamados delitos de cuello blanco no involucran uso de la fuerza física y se realizan principalmente en torno a transacciones bancarias (fraudes, corrupción, entre otros).

⁷⁴ La información relevada muestra diferencias con los datos de CEJA presentados en la Tabla 1, lo cual es una muestra más de las serias divergencias de información encontradas en la región.

⁷⁵ Reporte sobre la Seguridad Ciudadana en las Américas, OEA 2012.

Esta situación se complica por la formación de grupos más o menos organizados en torno a pandillas juveniles.⁷⁶ En Centroamérica, donde se las llama "maras" (Lara 2006), ya con ramificaciones en México, Ecuador, Perú y España, la presencia de las pandillas se considera uno de los fenómenos contemporáneos de mayor preocupación.

Este problema ha aparecido también, con sus propias características, en países del Caribe angloparlante y en Haití, donde incluso se ha convertido en un factor desestabilizador de su gobernabilidad. Si bien es cierto que hay una importante carencia de información, en Jamaica se ha observado un incremento de la actividad de las pandillas.

Estos grupos aparecen como resultado de un fuerte proceso de descomposición social marcado por la pobreza, la marginalidad urbana y las migraciones, así como producto de las deportaciones desde los EEUU. Se los vincula especialmente con el microtráfico, la protección de cargamentos de droga y el tráfico de personas, actividades que se han convertido en fuente importante de recursos económicos.

Las estimaciones sobre su cantidad son diversas. Las cifras citadas en la reunión de jefes de policía centroamericanos en Belice (diciembre de 2003) ubicaban el total de miembros de bandas en la subregión en poco más de 69 mil. Un informe de *Latin American Newsletters* del año 2005 mostró que Honduras tendría unos 36 mil miembros de bandas y que las autoridades estiman que adicionalmente hay entre 65 y 70 mil 'simpatizantes' que viven al borde de ellas.

En México se estima que había unos 5 mil miembros de pandillas en algunas ciudades de este país, principalmente en la zona fronteriza y en el Distrito Federal (Fernández Menéndez y Ronquillo 2006). Debemos establecer que con relación a esta temática existe una falta de rigurosidad conceptual, el DPS desarrolló una investigación en ocho países orientada a profundizar conceptualmente el alcance del término "pandillas" y proponer una clasificación que se constituya en la base para la elaboración de políticas de prevención, rehabilitación y control.

6.4 Información y comunicación

La falta de información es una dramática realidad en América Latina y el Caribe, que limita la posibilidad de avanzar en el diseño de políticas efectivas para el control y la prevención de la delincuencia. Tradicionalmente en manos de las instituciones policiales, las estadísticas de delitos denunciados carecían de procesos de sistematización, seguimiento y análisis. En la actualidad la situación no ha cambiado mucho, si bien en algunos países se han creado instituciones encargadas de sistematizar la información recibida por las policías, estas no han fortalecido la capacidad de seguimiento, evaluación y análisis.

La sospecha sobre la utilización de las cifras con fines institucionales o políticos está presente en muchos países. Esta situación nos conduce a una desconfianza generalizada sobre la información oficial, y una disminución de los delitos que son denunciados. De esta forma, la llamada cifra negra del delito (estimación de los delitos que se cometen pero no se denuncian) podría superar en muchos casos el 80 por ciento (Dammert y Bailey 2005). La única forma de estimar esta cifra es mediante la realización de encuestas de victimización regulares en el tiempo que permitan medir su variación. En estas condiciones se hace difícil la elaboración de un análisis regional comparado.

La debilidad institucional de los gobiernos nacionales ha generado la necesidad de que algunos gobiernos locales desarrollen iniciativas de sistematización de información. Los observatorios desarrollados en Colombia, y en especial el de la ciudad de Bogotá, son un ejemplo de estas iniciativas. Lo

⁷⁶ Cabe destacar la necesidad misma de resignificar el concepto de "pandilla", ya que es utilizado en contextos y situaciones muy diversas que incluyen a jóvenes e incluso a adultos, situación que solo aporta a la confusión conceptual y para el diseño de políticas públicas adecuadas.

mismo ocurre con los observatorios de las ciudades de Quito, Bello Horizonte, Santa Tecla y Tegucigalpa, entre otros.

Estas institucionalidades descansan sobre pilares diversos: por un lado utilizan la información oficial pero también realizan encuestas de opinión y de victimización que permiten complementarlas. De hecho, la colaboración con el sector privado es vital para financiar muchas de estas iniciativas. Esta desinformación generalizada sobre los problemas de la violencia y la delincuencia tienen un fuerte impacto sobre la cobertura que realizan los medios de comunicación. Ante la carencia de información oficial o análisis, las coberturas se centran en hechos puntuales, detalles y estadísticas que tienden a confundir más que a clarificar una situación determinada (Spencer Espinosa 2003). Los medios han pasado de la crónica roja al manejo casi editorial del tema de la seguridad, pero este rol principal pocas veces va acompañado de un análisis basado en datos objetivos y confiables (Dammert 2009).

De esta forma, se repiten coberturas policiales sobre hechos puntuales que generan agendas de preocupación que muchas veces escapan a la situación general.⁷⁷ La violencia y el crimen fascinan y venden, y ello se transforma en un argumento base para que informativos, seriales, películas y videojuegos se concentren en el tratamiento de los temas en su entorno. Se observa en los informativos una sobreestimación del riesgo al que estamos sometidos y enfrentados a diario, creando un imaginario bastante más agudo que la propia realidad. Los espacios en minutos o centímetros, según el medio, son inversamente proporcionales a la cantidad de crímenes.

6.5 Percepción, sensación y realidad

Un componente principal de la crisis de seguridad en la región es el alto nivel de temor que experimenta la población de convertirse en víctima de un delito (Dammert y Bailey 2005). Como se ha comprobado en otros contextos, la percepción de inseguridad, así como la sensación de amenaza son fenómenos en muchos sentidos independientes de la realidad delictual (Dammert, Karmy y Manzano 2006). Esta situación se explica por diversos motivos, como los altos niveles de cobertura periodística sobre los temas de seguridad (Garófalo 1981; Huesmann y Moise 1996), la sobrexposición de hechos inusualmente violentos (Barbero 2002; Cose 1990), e incluso el desarrollo de medios especialmente dedicados a este tipo de temas. Además del rol innegable de la cobertura periodística, el factor principal que explica este creciente temor ciudadano es la victimización previa, ya sea directa o indirecta (Dammert y Lunecke 2002). De esta forma, un delito genera una cadena de información entre parientes y conocidos que asumen su vulnerabilidad y se atemorizan. Llama la atención que hechos menores, como el robo de partes del vehículo cuando no está ocupado, tienen impacto en la sensación de amenaza sobre otros tipos delictuales.

La disminución de la delincuencia no implica una tendencia similar por parte de la percepción ciudadana, y en algunos contextos donde disminuyen los niveles de victimización no sucede lo mismo con el temor ciudadano. Como se ha mencionado previamente, las denuncias no son un directo reflejo de la realidad delictual, pero en Chile y Argentina, por ejemplo, cuando se evidencia una desaceleración del crecimiento de las primeras no se notan cambios en los niveles de inseguridad de la población. Esta situación sugiere la existencia de cierta "inercia del temor" que mostraría que su disminución se desarrolla en periodos más largos y por ende se requiere de una fuerte sostenibilidad de las políticas orientadas a disminuir las tasas de victimización.

La inseguridad genera impactos en diversos niveles de la vida institucional e individual, entre los cuales podemos resaltar los siguientes: a nivel macro, esta situación tiene graves consecuencias para el desarrollo de los países que deben enfrentar un costo económico y social sustancial que, se estima, supera los 10

⁷⁷ Un ejemplo de este tipo de problemas se presenta en casos de violaciones o asesinatos seriales, que mantienen la atención de la ciudadanía que los asume como hechos que ocurren cotidianamente.

puntos del PIB regional (BID 1998; Rubio 1998; Londoño 2000). Adicionalmente, la percepción ciudadana sobre las instituciones del sistema de justicia criminal es negativa debido a la sensación que tanto la policía, como la justicia, no realizan las tareas que debieran para prevenir y controlar la violencia y la delincuencia. Por otro lado, esta situación afecta directamente la calidad de vida de los ciudadanos que se sienten atemorizados, amenazados y encerrados frente a lo que se considera es una amenaza permanente de victimización.

6.6 Políticas y políticos

Enfrentar el aumento de la violencia y la criminalidad es un desafío para las políticas públicas, ya que se requiere de modelos multidimensionales y complejos que enfrenten las diversas aristas de estos fenómenos. Se requieren, entonces, de políticas de Estado que superen las temporales discrepancias políticas y privilegien la necesidad de enfrentar el fenómeno de forma coherente, efectiva y continua.

Estas se pueden agrupar en políticas de control y de prevención. Las primeras ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema de justicia. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad.

A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito y de imponer las sanciones correspondientes, centrando sus propuestas en el fortalecimiento de la labor policial y en las capacidades del sistema de justicia. Las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial, mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o que buscan restringir los beneficios intrapenitenciarios de la población carcelaria. Cada una de ellas tiene por objetivo disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión y disminución de las capacidades de los victimarios, enfatizando la capacidad de respuesta del Estado para disminuir estos problemas.

Por otro lado, las políticas de carácter preventivo se orientan a actuar sobre los factores que podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o cometer delitos. En esa tarea se involucra a nuevos actores y se crean nuevos escenarios de acción, lo que implica una serie de aristas y dimensiones no contempladas previamente, como la participación de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la población en general.

La prevención tiene características y dimensiones específicas (Dammert y Lunecke 2004) que deben ser incluidas en cualquier estrategia de seguridad pública pero cuyos resultados se observan en el mediano y largo plazo, situación que la vuelve políticamente poco atractiva. Así, la prevención se puede identificar no necesariamente por las soluciones que implica, sino por los efectos que tiene en conductas futuras (Sherman 1998).

En términos de costo-beneficio, diversos estudios plantean que el gasto en prevención es mucho más eficiente que aquel realizado en medidas de represión del delito (Buvinic, Morrison y Shifter 1999). De igual forma, en estudios posteriores se ha puesto énfasis en mostrar el efectivo impacto que tienen las medidas alternativas a la prisión por encima del encarcelamiento indiscriminado de ofensores (Shaw 2001). La mejora en la reacción y eficacia policial y el buen funcionamiento del sistema judicial, como medidas centradas en el control, no solamente pueden tener influencia en la disminución del delito, sino que aportan en la percepción de seguridad de las personas y en la confianza en las instituciones.

Un hecho relevante es la carencia de un debate ideológico respecto a las medidas necesarias para enfrentar este flagelo. En un pasado no muy lejano, los partidos considerados progresistas ponían el antecedente de los graves problemas de discriminación, exclusión e inequidad que caracterizan nuestras

sociedades, y se proponían intervenciones vinculadas con la prevención del delito y con el aumento de la cobertura de las políticas sociales.

Del otro lado del espectro político, se proponía que la decisión de delinquir estaba vinculada con una opción racional de los infractores que medían costos y beneficios de cometer un delito. Por ende, las políticas a desarrollar tenían que estar vinculadas con el aumento de los “costos” de optar por cometer un delito como el aumento de los castigos, las detenciones y el patrullaje policial.

Esta aparente dicotomía ha quedado en el pasado. En la actualidad, el debate sobre las políticas más efectivas contra la delincuencia reconoce la necesidad de la prevención así como de las medidas de control. La evidencia se encuentra en la creciente implementación de programas e iniciativas de prevención y control de la delincuencia en la región (Dammert y Paulsen 2006). En muchos casos, estos programas son desarrollados por gobiernos locales que se han visto involucrados por el descontento de la población. Esta situación implica que la seguridad es una política de nivel nacional y local donde los intereses y objetivos no necesariamente coinciden. La experiencia muestra la necesidad de avanzar en políticas de Estado que involucren los diversos niveles de gobierno y la sociedad civil, en una apuesta de intervención de corto, mediano y largo plazo. Esta opción pareciera ser la mejor vía para evitar su politización y aumentar las probabilidades de éxito.

Pero la realidad es diferente y la seguridad pública es uno de los principales temas de enfrentamiento político, de escrutinio público y de limitados éxitos para mostrar en el corto plazo. Por ende, se diseñan campañas comunicacionales y estrategias políticas vinculadas con lo que la población quiere escuchar (nuevas leyes, más dotación policial y castigos ejemplares) pero no necesariamente con lo que técnicamente es factible. El juego político de la seguridad lleva a tomar posturas y medidas llamativas de corto plazo y poca profundidad en contra de la delincuencia, con el objetivo de conseguir el favor popular en las urnas. De hecho, la preocupación por la delincuencia se colocó entre los tres temas de mayor importancia en gran parte de los procesos electorales presidenciales ocurridos en la región durante el año 2006. Así, propuestas como la “súper mano dura” en Centroamérica, pena de muerte para violadores en el Perú, intervención militar en México y la “primera es la vencida” en Chile, fueron enarboladas por los candidatos.

La seguridad como tema de agenda pública aparece principalmente bajo dos circunstancias. En primer término, cuando sucede un hecho de conmoción pública como un homicidio, secuestro o hecho similar que es cubierto extensamente por los medios de comunicación y que vuelca la población hacia un reclamo o preocupación por la seguridad.⁷⁸ En segundo lugar, la inseguridad aparece en la agenda política durante las campañas electorales. Salvo contadas excepciones, los procesos electorales están marcados por un debate sobre los mecanismos para frenar la delincuencia vinculada a temas descritos previamente. Las propuestas de políticas por lo general se hacen dejando de lado el tema de la prevención ya que es considerado un tema “perdedor” en términos de política mediática. Por tanto, es imposible hablar de seguridad pública sin tomar en cuenta su componente esencialmente político, donde las fuerzas en contienda pueden establecer percepciones que magnifican el problema.

Un elemento común de las políticas de seguridad pública en América Latina y El Caribe es el desarrollo del “populismo penal” (Bottoms 1995), que recurre a metáforas bélicas con amplia resonancia histórica por las experiencias de dictaduras militares y guerras civiles. Al hablar de la “guerra al delito” o el “combate a la criminalidad” se desarrolla una percepción “dicotómica y maniqueísta” (Cano 1997; Garland 2001) en la que existen los buenos y los malos y la solución de su tensión solo puede ser consecuencia de la neutralización o eliminación de uno de ellos. De esta manera, se conforma un nuevo enemigo interno, claramente identificable por sus características físicas y económicas que se presentan en el discurso político y mediático.

Esta situación se observa principalmente en los países centroamericanos, donde los culpables de la

⁷⁸ El caso más conocido se desarrolla en Argentina a partir del secuestro de Blumberg, situación que escaló en marchas ciudadanas pidiendo más seguridad y castigos para quienes cometen delitos. La marcha ciudadana ocurrida en el Distrito Federal organizada por “México unido contra la delincuencia” es otra iniciativa de este tipo.

mayor parte de los problemas de seguridad son, se asume, los miembros de las maras. También en Brasil se da un proceso similar de estigmatización hacia la población de las favelas de los principales centros urbanos. Lamentablemente este no es un proceso único de estos contextos, por el contrario, se encuentra, con mayor o menor intensidad, en la mayoría de los países de la región.

La definición del delito como una guerra conlleva a la implementación de políticas represivas como la disminución de la edad de imputabilidad penal para los adolescentes, realizada en prácticamente todos los países de la región. Esta decisión traerá como consecuencia directa el encarcelamiento de jóvenes y niños en pésimas condiciones y donde sus posibilidades de reinserción social son mínimas, agravando además la situación de sobrepoblación carcelaria que afecta a la región. Otro ejemplo de este tipo de medidas es el excesivo número de leyes que tienden a aumentar los castigos para aquellos delitos como el robo con violencia. Sin embargo, si bien se aumentan las penas por ciertos delitos no se pone énfasis en las bajas probabilidades de condena que presentan la mayoría de países latinoamericanos. Cuando una persona es detenida y posteriormente condenada enfrentará castigos largos, pero el porcentaje de delitos donde se llega a condena no supera el 5 por ciento (Dammert y Bailey 2005). Esto muestra que los cambios legales pueden tener un impacto disuasorio limitado debido a los altos niveles de impunidad que muestra el sistema en la región.

El creciente involucramiento de la ciudadanía en el control y prevención del delito es otro aspecto común en la definición de políticas públicas en materia de seguridad. Es así como en la actualidad el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello, sino más bien se ha convertido en una tarea difusa y fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y la comunidad en general. De esta manera, la responsabilidad del problema del crimen ha empezado un lento proceso de traslado desde la esfera gubernamental hacia la pública.

Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en diversas estrategias gubernamentales aplicadas en América Latina. En la región existen antecedentes consolidados de participación comunitaria vinculada con iniciativas sociales de educación, salud, vivienda, entre otras, pero aquellas iniciativas desarrolladas en el tema de la seguridad no han sido convincentes ni duraderas (Rico y Chinchilla 2002).

Es importante también tomar en cuenta que la participación tiene un lado negativo. En algunas ocasiones, el aumento de la inseguridad, junto con la sensación de impunidad que viven los ciudadanos, ha traído de la mano una profundización del discurso autoritario. El principal reclamo se constituye en una solicitud de mayor presencia policial, seguido por un aumento de los castigos para los que cometan un delito y el aumento de capacidad carcelaria. De esta manera, a pesar de haber un aparente consenso sobre las causas profundas de la delincuencia vinculadas con la limitación de las oportunidades que enfrentan muchos jóvenes, y por ende de la importancia de medidas preventivas, se solicitan respuestas rápidas y de control. Como se vio previamente, la mayoría de los gobiernos de la región ha escuchado el reclamo ciudadano y ha aumentado sustancialmente el presupuesto policial, ya sea para mayores dotaciones o infraestructura. A su vez, en respuesta a la opinión ciudadana se han modificado las leyes y las poblaciones carcelarias han crecido explosivamente.

La situación puede tomar características aún más dramáticas que se reflejan en el aumento de actos de justicia por mano propia, linchamientos y juicios ciudadanos que ocurren en la región. La sensación de impunidad y el cansancio frente a la reiterada victimización son elementos que se destacan en aquellos países donde el linchamiento se ha convertido en la forma más efectiva, por parte de la ciudadanía, para disminuir la criminalidad. Estos mecanismos muestran la debilidad del Estado de Derecho y la violación de los derechos humanos del implicado, quien es juzgado por una masa poblacional a la que las evidencias no le importan. Esta situación no es aislada en la región, por el contrario, se encuentran vestigios de ella a lo largo y ancho del continente, por lo que debe ser enfrentada con medidas certeras para evitar un resquebrajamiento aún mayor de los valores de convivencia democrática.

Otro aspecto común que es preciso tener en cuenta, al observar la definición de políticas públicas en materias de seguridad, es la precaria condición en que opera el sistema carcelario. Es posible afirmar que las cárceles en la región atraviesan una crisis en algunos casos terminal.

Tabla 5
Sistemas carcelarios en las Américas

Países	Porcentaje de utilización	Población carcelaria	Tasa de población en cárceles	Porcentaje de población sin condena	Fecha de última actualización
Argentina	101,0	59.227	144	52,6	2010
Bahamas	111,8	1.300	371	46	2011
Barbados	234,7	352	387	61,4	2011
Belice	67,1	1.324	407	30,3	2011
Bolivia	185,1	11.516	112	83,6	2011
Brasil	167,9	514.582	260	36,9	2011
Canadá	96,4	38.691	114	37	2011
Chile	138,3	49.690	235	22,4	2011
Colombia	148	111.979	235	29,6	2011
Costa rica	117	14.963	314	22,4	2011
Dominica	80,7	242	356	20,2	2011
Ecuador	139,2	11.800	86	46	2011
El Salvador	235,5	26.639	425	26,7	2011
Estados Unidos	106	2.266.832	730	21,5	2011
Granada	195	419	402	52,3	2011
Guatemala	184	12.835	87	54,4	2011

Países	Porcentaje de utilización	Población carcelaria	Tasa de población en cárceles	Porcentaje de población sin condena	Fecha de última actualización
Haití	335,7	7.009	72	67,7	2011
Honduras	143	12.336	159	50,1	2011
Jamaica	110,9	4.500	163	11,4	2011
México	125,8	238.269	206	40,9	2011
Nicaragua	128	7.200	122	21,2	2011
Panamá	178	13.069	366	60,8	2011
Paraguay	118,9	6.300	97	71,2	2011
Perú	199,7	57.221	190	58,6	2011
República Dominicana	183,8	20.962	210	64,7	2011
San Vicente y Granadinas	212	424	389	21,8	2011
Suriname	79,1	1.010	191	55	2011
Trinidad y Tobago	84	3.500	259	29,4	2011
Uruguay	144,4	6.947	193	63,1	2011
Venezuela	117,4	43.461	149	66,2	2011

Fuente: International Centre for Prison Studies. <http://www.prisonstudies.org/>

Recintos penitenciarios con capacidad para 600 personas que albergan cuatro veces este número no es un hecho aislado, sino una realidad más común de lo que se cree. El aumento de la población penitenciaria ha generado severos problemas de habitabilidad especialmente con el hacinamiento y la carencia de servicios básicos, y en la mayoría de los casos constituye una violación de los derechos humanos. Estas situaciones no aportan a un proceso de reinserción social y rehabilitación, tema casi olvidado ya que son muy pocos los

sistemas penitenciarios en América Latina que invierten significativamente en este campo.

Se ha cumplido la profecía de las cárceles convertidas en universidades del delito, donde las condiciones benefician el intercambio de conocimiento en mecanismos de desarrollo criminal y utilización de la violencia como única forma para resolver conflictos.⁷⁹ Esta situación pone en cuestionamiento las políticas que encarcelan a delinquentes con limitada experiencia o dedicados a delitos menores, ya que ahí tendrán espacios de socialización con homicidas y violadores, entre otros. Mientras el sistema carcelario no cambie, los jóvenes que son ingresados por hurto serán luego liberados con conocimientos para realizar hechos más violentos.

La mayoría de los países latinoamericanos muestran un incremento de las mujeres encarceladas por delitos de microtráfico de drogas (Carranza 1994). Al parecer las carencias sociales, la responsabilidad por el mantenimiento del hogar, el desempleo y múltiples otros elementos, juegan un rol para que algunas mujeres se dediquen al desarrollo de una pequeña o mediana empresa considerada “no tradicional”. Así, toda la familia se involucra en un proceso ilícito de venta de drogas que tiene impactos profundos en los niños. Cuando estas mujeres son detenidas y enviadas a la cárcel, se limita aún más la capacidad de dicha familia de generar sustento de forma legal.

La globalización del delito tiene también como consecuencia una diversidad de nacionalidades que se pueden encontrar en algunos servicios penitenciarios. Así, por ejemplo, colombianos en las cárceles de Ecuador o peruanos en cárceles de Chile representan un porcentaje importante, pero la falta de sistemas de intercambio de información impacta sobre su tratamiento, por el desconocimiento de sus antecedentes. Además, en el proceso de convivencia se forman subgrupos nacionales que pueden apoyar el estallido de enfrentamientos al interior de los sistemas cerrados.

En síntesis, en América Latina se encuentra una situación paradójica donde las cárceles son administradas literalmente por los presos que negocian con la administración para lograr ciertos beneficios o para tener el control interno de los recintos. Muchos de los delitos que ocurren en las principales ciudades de América Latina son diseñados, coordinados y efectuados a través de órdenes recibidas desde la cárcel. Por tanto, en medio de pésimas condiciones de vida las cárceles no solo se han convertido en lugares de entrenamiento y adiestramiento de la delincuencia, sino también en espacios de organización operativa.⁸⁰

6.7 Respuesta institucional

En América Latina y en menor medida en El Caribe, la conformación de un sistema de justicia criminal es un proceso aún inicial. En la mayoría de los países las características centrales de la respuesta institucional frente a la problemática descrita previamente es la falta de coordinación, la inexistencia de registros comunes, compatibles y relacionados e incluso la competencia entre diversos sectores. Se observa la carencia de sistemas de información que vinculen la labor policial con aquella de la Justicia y la de los sistemas penitenciarios. Tampoco se ve una estrategia común en torno a la priorización y focalización de las acciones vinculadas con aquellas amenazas consideradas de mayor preocupación. Todo lo anterior permite afirmar que no existen sistemas de justicia criminal, sino más bien instituciones aisladas que intentan responder de forma parcial al problema de la delincuencia (Ungar 2002; Bobbea 2002; Chinchilla y Rico 2004). Paradójicamente, las instituciones directamente vinculadas con el problema de la seguridad pública comparten situaciones de extrema carencia de legitimidad en la población, así como barreras institucionales que limitan sus niveles de eficacia y eficiencia en la prevención y control de la delincuencia.

⁷⁹ Los acontecimientos ocurridos en la ciudad de São Paulo en los últimos meses es una evidencia extrema de este nivel de complejidad.

⁸⁰ Un caso emblemático es la organización del PCC, en Brasil, organización criminal donde sus máximos jefes dirigen operaciones desde las cárceles de São Paulo.

6.7.1 Policía

La institución policial atraviesa una profunda crisis de legitimidad y credibilidad en la región (Frühling 2001a y 2001b). Existen diversos aspectos vinculados con la labor que realizan (prevención, investigación) o su despliegue territorial (nacional, estadual, local); muchas de ellas comparten un importante desprestigio social que las vincula con la ineficiencia y la corrupción,⁸¹ lo cual constituye un elemento central para el desarrollo de las políticas de seguridad que en la mayoría de países cuenta con dotaciones importantes pero, en muchos casos, mal distribuidas.

Las instituciones policiales carecen de las capacidades necesarias para enfrentar el fenómeno de la criminalidad moderna. La brecha existente entre la capacidad tecnológica del crimen organizado y la de las instituciones policiales es profunda e instala a los primeros en un lugar de supremacía para las labores de inteligencia criminal. Por otro lado, los niveles de corrupción en el accionar policial son considerados un problema endémico y de difícil solución debido a las múltiples carencias que enfrentan los policías (desde un bajo salario hasta limitada cobertura de protección social), así como al poder económico de los grupos delictivos.

La protección social de los policías es también una tarea pendiente para la mayoría de los gobiernos de la región. En muchos casos los niveles salariales de los policías son bajos, lo cual impacta sobre el tipo de personal que se puede contratar para realizar estas tareas. De esta forma, se generan círculos donde la participación en la institución policial se vincula con la presencia de una “familia policial” más que por méritos o destrezas profesionales. Los bajos niveles salariales, unidos en muchos casos a las limitadas coberturas de salud, educación y otros beneficios sociales que reciben los policías, han generado un claro deterioro de su vida cotidiana la de su familia. Cabe resaltar que en países como México los sueldos de jubilación del personal retirado no alcanzan en muchos casos a un tercio del salario percibido durante la vida profesional (García Luna 2006). En muchos casos los policías no cuentan con seguros de vida que permitan brindar estabilidad familiar para el caso de muerte de un funcionario policial.

Todo lo anterior tiene repercusiones importantes sobre la calidad y la efectividad de la labor policial. De esta manera, los policías muchas veces viven en territorios marcados por la precariedad donde se establecen lazos directos con aquellas personas dedicadas al crimen, no solo por la limitada profesionalización de sus miembros, sino también por el desarrollo de actividades privadas en horarios que deberían ser dedicados al descanso. En muchos países de la región los policías pueden cumplir labores privadas en momentos de descanso, tareas que desarrollan armados y en muchos casos usando el uniforme policial.

Otra característica de la institución policial es su utilización política. En muchos países las policías pertenecen a ministerios cuya principal labor es la definición de la estrategia política del gobierno antes que la estrategia criminal. De hecho, los ministerios de Interior y Gobernación presentan una amplia variedad de tareas y misiones que en muchos casos sobrepasan a aquellas destinadas a la labor policial; todo esto genera limitantes institucionales para el desarrollo de su acción.

Estas problemáticas se han tratado de enfrentar con procesos de reforma que en general no han sido completos, cuando no directamente fallidos. El poder político que detentan estas instituciones y sus importantes niveles de autonomía, sumados a la necesidad de los gobiernos de mantener el orden interno, tornan casi imposible la realización de reformas necesarias y largamente esperadas. Sus ámbitos son diversos y varían desde cambios institucionales que permitan mejorar la calidad del entrenamiento y formación policial, hasta la creación y fortalecimiento de mecanismos de control interno y externo.

En el marco del proceso de consolidación democrática de la región es cada vez más urgente el

⁸¹ Las excepciones son pocas en la región. En Chile y Colombia las policías nacionales son una muestra de esta situación.

establecimiento de reformas que permitan modernizar y capacitar a las instituciones destinadas a mantener el Estado de Derecho. Estas iniciativas requieren de un amplio y prolongado apoyo de los más altos niveles de gobierno, ya que los intereses que se tienden a enfrentar son múltiples.

De otra forma se puede profundizar el proceso de militarización de la seguridad pública que se presenta en varios países de la región. Pese a que después de las experiencias vividas durante los años 70 y 80 era necesario mantener a las FFAA fuera de la política interna, en la actualidad esta afirmación está perdiendo fortaleza. El incremento del poder de fuego y tecnológico del crimen organizado ha generado espacios semiliberados de la presencia del Estado en algunos países como Brasil, Colombia, Guatemala, México y Paraguay. Adicionalmente, el aumento de la fuerza de las maras en Centroamérica ha conllevado a una participación aún mayor de las FFAA en temas de seguridad interna, apoyando la labor policial que se encuentra sobrepasada.

El llamado a la participación de los militares parece reconocer la impotencia de las fuerzas policiales frente a la problemática del crimen y la supuesta efectividad que los militares tendrían en esta tarea.⁸² Los militares no están formados para controlar el delito sino más bien para “eliminar al enemigo”, situación que podría traer una mayor complejidad en la definición de las estrategias de control de la seguridad. Por otro lado, los niveles de corrupción encontrados en las instituciones policiales podrían trasladarse a las FFAA, con el peligro que eso conlleva para la estabilidad del país. Por último, la afirmación que en la actualidad las hipótesis de conflicto internacional han disminuido no es justificación suficiente para definir que los militares se dediquen a tareas de seguridad interna. Por el contrario, se requeriría de un proceso de redefinición de la estrategia y presupuesto militar y policial para privilegiar aquella que responda a las principales amenazas que enfrenta un determinado país.

6.7.2 Justicia

El sistema de justicia atraviesa una profunda crisis de legitimidad marcada por los bajos niveles de confianza expresados por la población.⁸³ La percepción de los ciudadanos de la región es que el sistema de justicia se caracteriza por su lentitud, corrupción e ineficiencia. Existe también la idea que aquellos con recursos económicos pueden cometer delitos y posteriormente no recibir los castigos correspondientes. La metáfora de la “puerta giratoria” se ubica en el centro de la simbología ciudadana sobre la limitada, o incluso nula, capacidad del sistema judicial para procesar y condenar a aquellos que cometen delitos. La percepción ciudadana es que las leyes no son suficientemente duras, que no se presentan suficientes acusaciones, que la justicia no castiga a aquellos que lo merecen y que hay demasiadas absoluciones.

Estas percepciones indican que el sistema procesal penal (inquisitivo) que estaba en vigor en la mayor parte de los países de Latinoamérica fue perdiendo legitimidad ante la ciudadanía, la que dejó de identificarlo como un sistema adecuado para restaurar la paz jurídica afectada por la violación de bienes jurídicos fundamentales. A consecuencia de esto se fue fortaleciendo la idea de que era necesario introducir una reforma profunda del sistema procesal penal que adecuara sus estructuras y agilizará sus procedimientos, a efecto de servir en forma eficiente al ciudadano y garantizar sus derechos y demandas de seguridad.

La legitimación judicial debía sustentarse en tradicionales principios de independencia e imparcialidad del órgano investido de la función de juzgar, así como en la eficiencia de la investigación de la verdad. Todo esto debía llevarse a cabo dentro del Estado de Derecho y, por lo tanto, respetando los derechos

⁸² Más información en los informes nacionales del sector Seguridad para 20 países de América Latina y el Caribe en www.flacso.cl

⁸³ Latinobarómetro (2006).

fundamentales del individuo, entre otros, el principio de presunción de inocencia, el derecho al debido proceso y el derecho a la protección judicial.

En la última década la mayoría de los Estados latinoamericanos ha introducido cambios en sus sistemas procesales penales que implican el reemplazo total o parcial del antiguo sistema inquisitivo por uno acusatorio o mixto. Este sistema aspira a garantizar mejor la seguridad de la ciudadanía mediante el fortalecimiento de los procesos de investigación criminal, a fin de que conduzcan a la obtención efectiva, oportuna y legítima de pruebas suficientes en sí mismas. Al mismo tiempo incorpora un elemento esencial de los sistemas acusatorios que consiste en un procedimiento oral que se desarrolla en audiencias públicas y que está encaminado a acelerar los procesos, darles mayor transparencia y hacer más efectivas las garantías individuales.

El antiguo sistema inquisitivo, lento y escrito, fue sustituido por el sistema acusatorio, más ágil, oral y garantista. En este nuevo sistema las audiencias orales son el único escenario de apreciación de los hechos imputados, donde se presentan y debaten las pruebas recolectadas a lo largo de las fases preparatorias o instructivas del proceso. Es en la audiencia en que interactúan todos los sujetos intervinientes y es en ella donde se orienta y fundamenta la prueba idónea de acuerdo con los principios de oralidad, inmediación, contradictorio y publicidad. Al juez le corresponde valorar esa prueba, juzgar, dictar sentencia y ejecutar penas y medidas de seguridad.

Lo anterior significa que en el nuevo sistema procesal penal acusatorio el juez que antes investigaba, juzgaba y sentenciaba, ahora juzga, sentencia y ejecuta, pero no investiga. El rol de investigar corresponde a la policía, que tiene que ejercer esta función bajo la supervisión del Ministerio Público, sobre el cual recae la persecución penal, el monopolio de la acción penal en los delitos de acción pública y el deber de impulsar esta acción hasta la conclusión del proceso.

Al recaer sobre el Ministerio Público la persecución penal y la dirección de la investigación, este asume, en consecuencia, una posición de liderazgo de enorme importancia dentro del proceso penal. Le corresponde ahora supervisar la labor de investigación de la policía e imprimir a la etapa de investigación la flexibilidad y el dinamismo necesarios para garantizar la eficiencia de toda la labor judicial. En algunas legislaciones, además, se han dado ciertas facultades discrecionales a los fiscales para simplificar el proceso, para aplicar el principio de oportunidad en vez de interponer la acción pública y para entablar procedimientos abreviados, entre otros.

Existe la conciencia que el Ministerio Público, para poder ejercer a cabalidad sus nuevas funciones, debe gozar de autonomía. Es por eso que Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela le reconocen esta cualidad. Por su parte, Colombia y Paraguay, si bien lo han ubicado dentro del poder judicial, le han otorgado independencia funcional y presupuestaria.

A pesar de las reformas legislativas, especialmente de los Códigos Procesales Penales que establecen los roles de jueces, policías y fiscales, se han detectado problemas con respecto al ejercicio práctico de estos roles. La mayor parte de los problemas se suscitan entre el Ministerio Público y la policía, para la cual resulta difícil adaptarse a la función de supervisor de la investigación que el sistema ha asignado al Ministerio Público.

Por otra parte, los ministerios públicos de algunos países, responsables, en definitiva, de la investigación, temen que la policía que investiga permita filtraciones de información que afecten la eficacia de la persecución penal, lo que hace que prefieran mantener el control de la información y, en algunos casos, llevar a cabo ellos mismos la investigación. Esta preocupación se basa en los antecedentes de corrupción que caracterizan a algunas de las policías de la región.

Si bien este temor podría estar justificado en muchos casos y explicar la tendencia existente en algunos Estados a crear un cuerpo de investigación especializado dentro del propio Ministerio Público, es importante que no se aisle a la policía de la función de investigación. Adicionalmente se deben llevar a cabo esfuerzos de reestructuración, selección y capacitación que permitan a esta policía, o a un grupo especializado dentro de ella, desempeñar con honestidad y eficiencia el rol asignado por el nuevo sistema

procesal penal. Los esfuerzos para desarrollar una gestión coordinada entre los ministerios públicos y la policía deben continuar, si se quiere responder a los grandes desafíos que presenta la nueva, compleja y cada vez más poderosa delincuencia organizada transnacional.

Otro de los problemas con que se han enfrentado algunos de los ministerios públicos existentes es la resistencia al cambio por parte de las diversas instituciones, la falta de colaboración, la frágil voluntad política para respaldar el cambio y las presiones del Ejecutivo para incidir en la fijación de políticas y gestión del Ministerio.

En todo caso, si bien es muy pronto para confirmar si estos procesos de reforma han tenido el impacto deseado en la percepción de la ciudadanía, es importante señalar que en aquellos países donde la reforma ha sido implementada en su totalidad se ha producido un incremento sustancial de la eficiencia del sistema y una disminución del tiempo de duración de los procesos.

Esto no es óbice para que las denuncias de violación del debido proceso, especialmente de retardo injustificado, se sigan presentando como uno de los problemas que aún no encuentran solución. Ello sugiere la necesidad de que el nuevo sistema acusatorio supere debilidades estructurales, especialmente en el ámbito de la investigación criminal, a efecto de incrementar su capacidad de procesamiento de las demandas recibidas y activar la tramitación de casos abiertos que se encuentren acumulados en el Ministerio Público y la policía. En sede judicial, por otra parte, deberían aplicarse mecanismos efectivos de descongestión de casos acumulados a efecto de acortar la duración de los procesos y acelerar su decisión final.

Los esfuerzos nacionales, distintos por su naturaleza, problemas y contextos sociales y políticos, no deben limitarse a evaluar y adaptar la dinámica de su Poder Judicial, su Ministerio Público y su Policía a los nuevos desafíos de la inseguridad y de la delincuencia organizada transnacional. Ningún país ni institución puede conducir con éxito, por sí solo, un combate efectivo contra este flagelo. Se trata de generar instancias que permitan a los países de la región enfrentar conjunta y coordinadamente estos fenómenos, mediante la consolidación, primero, de los mecanismos y acuerdos ya existentes entre ellos; y segundo, mediante la creación de nuevos vínculos y mecanismos de cooperación judicial, científica y tecnológica que permitan intercambiar prueba recabada con nuevas técnicas de investigación dentro de la brevedad de los plazos establecidos por los nuevos sistemas de corte acusatorio.

6.8 La politización de la seguridad ciudadana en América Latina

Como bien fue mencionado en el capítulo anterior, existe una *triada* de actores que forman parte del proceso de politización de la seguridad ciudadana. De este modo, los políticos, la ciudadanía y los medios de comunicación confluyen en la articulación de intereses, transformándose en un *objeto de intercambio político* (Sozzo 2007) que deriva en acciones —discursos, negociaciones, políticas, programas o proyectos— que tienen como objetivo operacionalizar este proceso. En donde a diferencia de otros ámbitos de la política y de las políticas públicas, la seguridad ciudadana no goza del privilegio del tiempo para dar respuesta a las necesidades expresadas o buscar alternativas de solución a los problemas de la criminalidad a largo plazo debido al temor ciudadano y la necesidad de obtener resultados en plazos reducidos (Escobar *et al.* 2005). Este último punto se relaciona con la *emergencia* de la seguridad vinculada “a la centralidad que esta cuestión comenzó a adquirir en las percepciones y demandas de los ciudadanos hacia el mundo de la política...” (Sozzo 2007:96), que se asocia a la relevancia electoral que adquiere al definir la necesidad de actuar de manera rápida y efectiva sobre el problema. Por su parte, las consideraciones de la ciudadanía, y particularmente de quienes han sido víctimas de hechos delictuales, forma parte central en el proceso de inclusión de demandas, que regularmente están inspiradas por las emociones que desata el delito.

De acuerdo a diversos autores, la relevancia política y electoral, la legitimación desde abajo, la emotividad y el sentimiento público son elementos que en parte ayudan a explicar el cambio en las

políticas públicas de seguridad ciudadana. Es por ello que la severidad en el control del delito, el endurecimiento de la dimensión penal y el énfasis penitenciario se han reflejado en el discurso y prácticas llevadas a cabo en la región, a pesar de no contar con evidencia suficiente que permita sostener que los resultados obtenidos han impactado sobre la violencia y la criminalidad. Otro aspecto asociado a la politización de la seguridad corresponde a las consecuencias económicas del uso de la violencia en las sociedades latinoamericanas (Kliksberg 2007; Fajnzylber, Lederman y Loayza 2001), debido a que generan costos relativos al control y prevención del delito, costos asociados a la salud —potenciales años de vida perdidos, lesiones, cuidados asociados a los traumas, entre otros— o relativos al sistema de justicia penal, tanto en lo que respecta a la administración de justicia como al sistema carcelario.

A lo anterior se debe agregar el gasto público que se destina al financiamiento y administración del sector seguridad pública. Existen costos asociados al funcionamiento de los diversos servicios de policía, justicia y penitenciarios, sumados a la administración de la burocracia responsable, el financiamiento del desarrollo de programas y políticas o transferencias a otros niveles gubernamentales para el desarrollo de iniciativas locales. De este modo, el Estado latinoamericano intenta cumplir con una serie de gastos públicos e inversión social con recursos que son siempre limitados, los cuales en muchas ocasiones son insuficientes incluso para áreas primordiales del desarrollo. Para la ciudadanía también existen costos asociados al problema de la criminalidad. El primer ámbito corresponde a las consecuencias económicas sufridas por un hecho delictual, por ejemplo, los bienes perdidos o dañados en el caso del delito de robo, la incapacidad producida como resultado de lesiones graves o los años de vida perdidos para las víctimas de homicidios y sus familias. El segundo aspecto apunta al costo de la prevención del delito a través de servicios privados de seguridad, por lo que la contratación de guardias, alarmas, cámaras de vigilancia u otros dispositivos se masifican, particularmente en aquellos sectores que cuentan con mayores ingresos. Esto último es un factor que incide en la apreciación ciudadana sobre el desempeño de la seguridad pública, porque, a juicio de algunos sectores, la contratación de seguridad privada es una respuesta a la ineficacia de la provisión que realiza el Estado ante los crecientes hechos delictuales y la percepción de inseguridad imperante.

Frente a las *debilidades* existentes, que se reflejan en demandas ciudadanas, la respuesta preferente desde el Estado para velar por el orden y la seguridad pública ha sido incrementar los mecanismos de control y sanción (Kliksberg 2007; Chevigny 2003; Escobar 2005) como la principal salida a la complejidad del problema, principalmente porque así es posible visibilizar la acción del Estado a través de la policía, la justicia y el sistema penitenciario.

En el cuestionamiento acerca de las causas profundas de la delincuencia, la tónica ha sido replicar el discurso de la responsabilidad individual frente al delito, restando relevancia a los problemas sociales de carácter estructural que tienen relación con la criminalidad, tales como: la pobreza, el desempleo, la exclusión y la desigualdad, situación que es bastante más radical en el caso de los jóvenes, quienes, quizás, la única vinculación que tienen con el Estado es la policía a través de la represión dura, en ocasiones mediante maltratos y abusos. Desde la aparición de la seguridad ciudadana como uno de los temas relevantes para las sociedades latinoamericanas, las respuestas estatales han privilegiado la dimensión policial en búsqueda de una respuesta efectiva al delito, con lo cual han quedado al margen otros tantos hechos violentos que no necesariamente pueden ser abordados con medidas de este tipo. Sin poner en duda la relevancia del trabajo policial como instancia de control y prevención del delito, desde una mirada politizada el incremento de la presencia policial en el espacio público ayudaría a aplacar la percepción de inseguridad y probablemente tendría una función disuasiva, pero no aborda el problema desde su complejidad profunda.

Según Cáliz (2007) las respuestas que se han desarrollado en la región ceden *“a la tentación de ofrecer sin cortapisas más policías, más penas y más cárceles”* (2007:41) como las medidas que redundarían en mayor éxito para frenar el delito. En este sentido, no necesariamente una mayor dureza en las políticas y sanciones aplicadas permite obtener los resultados esperados: mayor seguridad y orden

público. En este proceso se podrían radicalizar una serie de consecuencias, tales como: el crecimiento desmedido de la población penitenciaria, la criminalización de grupos vulnerables o la estigmatización social y espacial. Las posturas más conservadoras —no necesariamente en el sentido político del término— buscan impulsar una serie de medidas orientadas a controlar la inseguridad realzando la labor policial y penitenciaria, sobre todo al impedir que los infractores puedan cometer nuevos delitos a través de la incapacitación en la cárcel. En este ámbito, la situación en la región es bastante crítica a pesar de sus avances, sumado a que una de las externalidades negativas de la aplicación de medidas de esta índole es la convivencia de primerizos con internos más avezados que permite un intercambio de experiencias, prácticas y redes que “profesionalizan” la experiencia delictual.

El alto valor que ha adquirido para los políticos la temática de la criminalidad y la inseguridad se plasma en que forma parte central de las propuestas programáticas que realizan a la ciudadanía. En esta disputa el enfrentamiento está dado por dos flancos. El primero es la difusión de propuestas que endurecen las acciones contra el delito, que intentan empatizar con la victimización y la percepción de inseguridad. Mientras que el segundo punto es la contraposición constante con las propuestas del contendor, situación que se radicaliza si forma parte de la administración en curso o del conglomerado de gobierno.

En términos generales, la politización de la seguridad ciudadana en América Latina es un fenómeno híbrido: ha permitido la consideración de las demandas de la opinión pública en el debate en torno al tema, y en menor medida la configuración de una agenda en el marco de la gobernabilidad democrática. La pregunta apunta a definir el tipo de agenda pertinente, hoy basada en la lógica de la angustia de la inseguridad, la premura de las respuestas y el rédito político de corto plazo, que han confabulado para que las diversas propuestas implementadas con el objetivo de reducir el delito sean escasamente efectivas. Y su efecto es más incierto aún en el plano de la criminalidad compleja.

Capítulo 7

Conclusiones

El temor está reconfigurando la relación entre Estado y ciudadanía en Chile. La presencia de altos niveles de inseguridad ciudadana, percepción de impunidad y relativa orfandad frente a un Estado que se aprecia como insuficiente para enfrentar el problema son elementos que han redefinido la vida social en las últimas dos décadas. Pero este no es un proceso que se muestra de forma abrupta en un determinado momento histórico, sino que más bien responde a un largo proceso de modernización con malestar donde las seguridades básicas de los ciudadanos fueron puestas en duda por una cultura centrada en el control social, la carencia de espacios de socialización y la dictadura del mercado. Es así como el ciudadano pasó rápidamente a convertirse en un cliente alejado (en su gran mayoría) de las ventajas de la modernización.

Ahora bien, más de veinte años han pasado desde el retorno a la democracia y eso no ha generado mayores niveles de seguridad en la población. Por el contrario, el temor se ha convertido en un elemento constante y relevante en las conversaciones públicas y privadas que se desarrollan en el país. ¿Cuál es la explicación a esta centralidad del temor en la cotidianeidad de los chilenos? En el presente estudio nos pusimos como objetivo tratar de dilucidar los diversos elementos que componen esta situación. Reconociendo desde sus orígenes la multidimensionalidad del fenómeno, se decidió tomar algunos elementos considerados claves para entender el problema pero sin negar la posible presencia de otros que podrían jugar un rol clave en su interpretación. En cada uno de los temas analizados se busca avanzar en la

interpretación teórica de la vinculación con la conformación del temor como problema social, así como en el impacto que esto tiene en el discurso ciudadano.

La primera afirmación que surge a partir del estudio es la autonomía del temor respecto a la magnitud de la incidencia criminal. La emoción, de esta forma, se convierte en un constructo social que redefine las formas de socialización y de percepción sobre las cualidades del Estado. Esta situación establece una complejidad en la interpretación del fenómeno desde la literatura más tradicional, donde la emoción no es considerada elemento central para interpretar fenómenos. Sin embargo, el análisis de la literatura, de los procesos vividos en Chile y del discurso ciudadano demuestran la presencia de una vivencialidad del problema que muchas veces parece explicitar realidades líquidas en el sentido explicitado por Bauman. Es así como la tradicional perspectiva de análisis que vincula directamente la variación del temor a partir del proceso evidenciado en los delitos denunciados se muestra insuficiente, reconociendo una fuerte relación pero no una necesaria causalidad en la dirección de los cambios y, en algunos casos, una inercia del temor que toma un tiempo determinado para modificar sus tendencias.

Tomando esto en consideración, un segundo eje medular de análisis se vincula con la utilización política del fenómeno, situación que sin duda le imprime una característica especial a la hora de su análisis. El rol de los medios de comunicación, la definición de las estrategias de política pública así como los discursos políticos que se articulan en cada momento específico tienen un doble significado que debe ser considerado en todo momento. El temor gana elecciones en América Latina y Chile no es una excepción, por lo que se ha instalado un discurso del control que insólitamente estimula mayores niveles de inseguridad entre los ciudadanos.

Ahora bien, tomando estos dos ejes articuladores, el estudio desarrollado muestra que hay otras aristas que son relevantes en el análisis. Sin duda los antecedentes históricos y políticos desarrollados en el tercer capítulo evidencian una complejización de la problemática de la violencia y el crimen en el país en las últimas décadas, con respuestas políticas más bien confusas, centradas en el control y hasta culposas. Esto último especialmente por parte de los gobiernos democráticos de corte progresista que emergen en 1990 y que carecen de herramientas claras para enfrentar el crimen como un problema específico pues rebasa las definiciones sistémicas utilizadas tradicionalmente. Enfrentar el crimen requería cambiar el sistema y para esto no había consenso evidente en la sociedad, por lo que se concentraron en medidas paliativas que fortalecieron el aparato policial pero no resolvieron las necesidades de aquellos que definen el delito como una forma de vida.

Mirada en un laboratorio la situación podría parecer única y de especial complejidad, pero la comparación con otros países de la región muestra su generalización. De hecho, la magnitud de los problemas de violencia y criminalidad que enfrentan la mayoría de los países vecinos es mucho más preocupante y aguda que la chilena, como se puede evidenciar en el Capítulo 4. No obstante, resulta llamativo que países donde la violencia se ha convertido en un actor central de la forma como se establecen y desarrollan las relaciones sociales, así como se solucionan los problemas, presentan niveles de temor similares a los encontrados en Chile. ¿Serán los chilenos más temerosos? ¿Será la condición de aislamiento geográfico y los procesos de distanciamiento históricos los que generan esta emoción? No existe evidencia significativa que permita avalar estas hipótesis muchas veces propuesta para tratar de explicar esta paradoja. Sin embargo, es evidente que los niveles de tolerancia y de expectativas de los chilenos respecto a los deseados niveles de seguridad cotidiana son diferentes a la mayoría de los latinoamericanos.

El análisis de este discurso ciudadano se consolida cuando se reitera la imagen de un pasado cercano caracterizado por la buena vinculación, la carencia de conflictos y la ausencia de hechos criminales de importancia. La ensoñación está presente en un discurso que no se relaciona con los hechos ocurridos en un pasado más bien marcado por conflictos sociales, rompimientos del Estado de Derecho y abierta violación de los derechos humanos.

El temor del que hablamos tiene características netamente urbanas. El rápido crecimiento de la urbanización, marcada por la falta de equidad, es un telón de fondo para la inseguridad que vive

diariamente la población de las principales ciudades del país. El análisis desarrollado muestra que la segregación y estigmatización territoriales tienen profundas raíces en procesos sociales y políticos de larga data. Es así como se torna incluso inocente pretender que los discursos ciudadanos de la inseguridad no se concentren en la presencia del otro visto como una amenaza, cuando la ciudad está construida para evitar su presencia y vinculación. El desarrollo de ciudades-fortalezas que expulsan y etiquetan a todos aquellos que no las habitan aumenta el malestar de la modernización, uno que empieza a tener respuestas de indignación y violencia más que de resignación. Es así como en cada espacio se define lo peligroso como aquello que es diferente y alejado de lo que uno vive y se buscan mecanismos rápidos para resolverlo, cuando no tornarlo invisible. Porque, al parecer, la invisibilidad se ha convertido en una forma de resolver los problemas en el país; no ver las poblaciones populares o las profundas raíces sociales vinculadas con el uso de la violencia se convierte en la mejor alternativa para creer que el problema no existe. El discurso ciudadano así lo confirma, estableciendo nuevos mecanismos de negación que impactan en su vinculación con el Estado ya que se recurre a la seguridad privada, a la generación de barrios cerrados y al autoencierro como medidas efectivas de enfrentar la problemática.

Todas estas iniciativas tienen un impacto profundo en el uso del espacio público y su actual redefinición. Se abandonan las plazas para socializar en los centros de ventas, se dejan de lado las actividades públicas para concentrarse en el espacio privado y se consolida una lógica de la desconfianza que marca las relaciones sociales. Los vecinos dicen no conocerlo y, lo que es peor, no tener interés en establecer este tipo de lazos de vinculación debido a una hiperestimulación de la competencia y el individualismo como forma de resolución de problemas y logro de objetivos.

Todo lo anterior marca una ciudadanía con un capital social débil que no establece marcos de colaboración y mucho menos parámetros de organización social. En este proceso de fragmentación, la vinculación con el Estado es también de desconfianza ya que no genera seguridades, muy por el contrario, se lo considera parte del problema más que de su solución. La única diferencia que vale la pena remarcar es la consideración positiva que tiene la ciudadanía sobre el accionar policial, fenómeno que no ha sido interpretado en su totalidad por la literatura nacional pero que sin duda requiere de un análisis más detallado de sus raíces históricas, culturales y simbólicas.

El marco de análisis propuesto deja abiertas múltiples interrogantes, pero avanza en la interpretación de uno de los fenómenos más importantes y elusivos de los últimos años. Los elementos analizados no tienen pronósticos posibles de cambio en el mediano plazo, por lo que es posible esperar que la inseguridad se mantenga en el centro del establecimiento de relaciones sociales en Chile.

El marco propuesto delinea los profundos problemas que marcan su presencia en la relación entre el Estado y la ciudadanía, los que podrían incluso debilitar uno de los modelos de desarrollo más estables y sólidos de América Latina.

Bibliografía

- Abelsom, A. (2006) *Seguridad privada en Chile: Tema pendiente para el Ministerio de Seguridad Pública*. Santiago: FLACSO Chile. http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=661
- Abramovay, M. (2005) Violencia en las escuelas: Un gran desafío. *Revista Iberoamericana de la Educación*, 38, 53-66.
- Agamben, G. (1998). *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Madrid: Pretextos.
- Ames, B. (2001). *Os entraves da democracia no Brasil*. Río de Janeiro: Editora FGV.
- Araya Moya, J. (1999). Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Éxitos y dificultades. *Cuadernos CED*, 30. Santiago: CED.
- Arnold, H. (1991). Fear of Crime and its Relationship to Directly and Indirectly Experienced Victimization: a Binational Comparison of Models. En K. Sessar y H. J. Kerner (eds.), *Developments in Crime and Crime Control Research (87-125)*. New York: Springer-Verlag.
- Arriagada, I. y L. Godoy (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y políticas en los años 90. *Serie Políticas Sociales*, 32. Santiago: CEPAL.
- (2000). Prevenir o reprimir: Falso dilema de la seguridad ciudadana. *Revista de la CEPAL*, 70. Santiago: CEPAL.
- Arteaga, N. (2004). *En busca de la legitimidad: Violencia y populismo punitivo en México 1990-2000*. Ciudad de México: UACM.
- Auge, M. (1993). *Los no-lugares. Espacios de anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Madrid: Gedisa.
- Ayres, R. (1998). *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Ball-Rokeach, S. J y L. B. De Fleur (1983). Media and Crime. En S. Kadish (ed.), *Encyclopedia of Crime and Justice (1.021-1.027)*. New York: Macmillan.
- Bandura, A. (1994). Social Cognitive Theory of Mass Communication. En J. Bryant y D. Zillmann (eds.), *Media Effects: Advances in Theory and Research (121-150)*. New Jersey Hove: Lawrence Erlbaum Associates.
- Banks, M. (2005). Spaces of Insecurity: Media and Fear of Crime in a Local Context. *Crime, Media, Culture*, 1(2), 169-187.
- Bannister, J. y N. Fyfe (2000). Fear and the City. *Urban Studies*, 38(5-6), 807-813.
- Bannister, J. (1993). Locating fear: Environmental and ontological security. En H. Jones (ed.), *Crime and the urban environment: the Scottish experience (69-84)*. Aldershot: Avebury.
- Barbero, J. M. (2002). La ciudad que median los medios. En M. Moraña (ed.), *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina (19-36)*. Pittsburgh: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.
- Bauman, Z. (1991). *Modernity and ambivalence*. Cambridge: Polity Press.
- (2005). *La sociedad sitiada*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2006). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Baumer, T. (1978). Research on fear of crime in the United States. *Victimology*, 3(3-4), 254-264.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Paidós.
- Beltrán, M. (1986). Cinco vías de acceso a la realidad social. En M. García Ferrando, J. Ibáñez y F. Alvira (eds). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación (17-47)*. Madrid: Alianza.
- Bengoa, J. (1994). La comunidad perdida. *Proposiciones*, 24. Recuperado el 15 de diciembre de 2007 de <http://www.sitiosur.cl/r.asp?id=416>
- Ben-Ze'ev, A. (2000). *The Subtlety of Emotions*. Cambridge: MIT Press.
- Ben-Ze'ev, A. y N. Revhon (2004). Emotional complexity in everyday life'. *Social Science Information*, 43(4), 581-589.
- BID (1998). *Análisis de la magnitud y costos de la violencia en la Ciudad de México*. Washington, D.C.: Oficina del Economista Jefe.
- Biderman A., L. Johnson, J. McIntyre y A. Weir (1967). *Report on a pilot study in the District of Columbia on victimization and attitudes toward law enforcement*. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Field Surveys I. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Birbeck, C. y G. Gabaldon (2002). La disposición de agentes policiales de usar fuerza contra el ciudadano. En L. R. Richeño (ed.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina (229-244)*. Buenos Aires: CLACSO.

- Bobeá, L. (2002). Soldados y ciudadanos en el Caribe. Santo Domingo: FLACSO República Dominicana.
- Block, R. (1971). Fear of Crime and Fear of the Police. *Social Problems*, 19(1), 91-101.
- Boeninger, E. (1998). *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.
- Booth, J. y P. Bayer Richard (1998). Civil Society, Political Capital, and Democratization in Central America. *The Journal of Politics*, 60(3), 780-800.
- Borja, J. (2000). Ciudad y ciudadanía. Dos notas. *Working Paper N° 177*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.
- (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bottoms, A. (1983). Neglected features of contemporary penal systems. En D. Garland y P. Young (eds.), *The Power to Punish (166-202)*. Londres: Heinemann.
- (1995). The Politics and Philosophy of Sentencing. En C. Clarkson y R. Morgan (eds.), *The Politics of Sentencing Reform (17-49)*. Oxford: Clarendon Press.
- Bordley, R. (1982). Public perceptions of crime: A derivation of Warr's power function from the Bayesian odds relations. *Social Forces*, 61, 134-143.
- Bostrom, A., C. J. Atman, B. Fischhoff y M. Granger Morgan (1994). Evaluating risk communications: Completing and correcting mental models of hazardous processes, Part II. *Risk Analysis*, 14(5), 789-798.
- Bourdieu, P. (1998). *Practical Reason: On the Theory of Action*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Box, S., C. Hale, G. Andrews (1988). Explaining Fear of Crime. *British Journal of Criminology*, 28, 340-356.
- Brandstatter, H. (1983). Emotional responses to other persons in everyday life situations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 45, 871-883.
- Browning, C., R. Dietz y S. L. Feinberg (2000). *Negative Social Capital and Urban Crime: A Negotiated Coexistence Perspective*. URAI Working Paper 00-07. Columbus: Ohio State University.
- Brunner, J. J. (1992). *América Latina: Cultura y modernidad*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Buonanno, P., D. Montolio y P. Vanin (2006). *Does Social Capital Reduce Crime?* Italia: Dipartimento di Scienze Economiche.
- Burgos, J. (2000). De la tolerancia cero al compromiso 100: Reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana. *Boletín Mercado del Suelo Urbano Área Metropolitana de Santiago*, N° 71. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Burianek, J. (1997). Democratization, Crime, Punishment and Public Attitudes in the Czech Republic. *Crime, Law and Social Change*, 28, 213-222.
- Búvinic, M. y A. Morrison (1999). *Notas técnicas sobre prevención de la violencia*. División de Desarrollo Social, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Búvinic, M., A. Morrison y M. Shifter (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cabral, E. (2003). *Violencia en la República Dominicana: Tendencias recientes*. Recuperado de <http://www.psicologiacientifica.com/bv/psicologia-96-1-violencia-en-la-republica-dominicana-tendencias-recientes.html>
- Caldeira, T. (2003). *City of Walls: Crime, segregation and citizenship in Sao Paulo*. California: California Press.
- Chevigny, P. (2003). The populism of fear: politics of crime in the Americas, *Punishment & Society*, 5(1), 77-96.
- Cálix, Á. (2007). La falacia de más policías, más penas y más cárceles: El problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa. *Nueva Sociedad*, 208, 40-55.
- Campero, G. (1998). Más allá del individualismo. La buena sociedad y la participación. En R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo opciones (405-452)*. Santiago: Cieplan-Dolmen.
- Candina, A. (2005). Carabineros de Chile: Una mirada histórica a la identidad institucional. En L. Dammert y J. Bailey (eds.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Cánepa, M. (1993). *Esquinas, rincones y pasadizos. Bosquejos sobre la juventud peruana*. Lima: CEP.
- Cano, I. (1997). *Letalidade da acao policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER (mimeo).
- Cao, L. y J. Solomon Zhao (2005). Confidence in the police in Latin America. *Journal of Criminal Justice*, 33, 403-412.
- Carranza, E. (1994). *Delito y seguridad en las Américas*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- (1997). *Delito y seguridad de los habitantes*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Cariola, C. y M. Lacabana (2001). La metrópoli fragmentada: Caracas entre la pobreza y la globalización. *EURE*, 27(80), 9-32.

- Carrión, F. (comp.) (2002). *Seguridad ciudadana: ¿Espejismo o realidad?* Quito: FLACSO Ecuador.
- Carrión, F. (2003). *Espacio público: Punto de partida para la alteridad*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Carrión, F. (2006). La inseguridad ciudadana en la comunidad andina. En L. Dammert (ed.), *Seguridad ciudadana. Experiencias y desafíos (211-236)*. Valparaíso: Urbal. Disponible en: www.urbalvalparaiso.cl
- Castells, M. (1998). Espacios públicos en la sociedad informacional. En M. Castells, *Ciutat real, ciutat ideal. Significany funcio a l'espai urbà moder.*, Urbanitats N° 7. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona.
- (2001). *La sociología urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cavender, G. (2004). Media and Crime Policy: A Reconsideration of David Garland's the Culture of Control. *Punishment & Society*, 6, 335-348.
- CEJA (2007). *Reporte sobre el estado de la Justicia en las Américas 2006-2007*. Santiago: CEJA.
- CEPAL (2001). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- (2006). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Cerbino, M. (2004). *Pandillas juveniles. Cultura y conflicto de la calle*. Ecuador: ABYA YALA.
- CERC (2004). La confianza en las personas, las instituciones y las élites. Informe de Prensa. Santiago: editorial.
- Cervantes, C. (2002). *El grupo de discusión: De la mercadotecnia al estudio de la cultura y la comunicación*. Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencias de la Comunicación (ALAIC), Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- CESC (2008). *Debates penitenciarios*, 6. Revista electrónica disponible en: www.cesc.uchile.cl
- Chadee, D. y J. Ditton (2003). Are Older People More Afraid of the Fear of Crime? *British Journal of Criminology*, 43, 417-433.
- (2005). Fear of Crime and the Media: Assessing the Lack of Relationship. *Crime Media Culture*, 1(3), 322-332.
- Chanley, V., T. Rudolph y W. Rahn (2000). The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis. *Public Opinion Quarterly*, 64(3), 239-256.
- Chinchilla, L. y J. M. Rico (2004). *Seguridad ciudadana en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Chiricos, T., K. Padgett y M. Getz (2000). Fear, TV News, and the Reality of Crime. *Criminology*, 38(3), 755-785.
- Chiricos, T., M. Hogan y M. Gertz. (1997). Racial composition of neighborhood and fear of crime. *Criminology*, 35,107-128.
- Cortazar, R. y J. Vial (eds.). *Construyendo opciones. Propuestas económicas y cambios para el cambio del siglo*. Santiago: CIEPLAN.
- Conklin, J. (1975). *The impact of crime*. New York: Macmillan.
- (1971). Dimensions of community response to the crime problem. *Social Problems*, 18, 373-385.
- Chong, A. y F. López de Silanes (2007). *Money Laundering and its regulations*. Interamerican Development Bank, University of Amsterdam and NBER. Research Department Working Paper Series 590.
- Cienfuegos, A. (2002). *Integración Carabineros de Chile-comunidad: Pasado, presente y futuro*. Ponencia presentada en el Seminario Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile, Santiago, Chile.
- Clemente, F. y M. Kleiman (1977). Fear of crime in the United States: A multivariate analysis. *Social Forces*, 56, 519-531.
- Combs, B. y P. Slovic (1979). Newspaper coverage of causes of death. *Journalism Quarterly*, 56, 837-843.
- Clore, G. L. y K. Gasper (2000). Feeling is believing: Some affective influences on belief. En N.H Frijda, A. Manstead y S. Bem (eds.), *Emotions and Beliefs: How Feelings Influence Thoughts (10-44)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collins, R. (1990). Stratification, Emotional Energy and the Transient Emotion. En T. Kemper (ed.), *Research Agendas in the Sociology of Emotions (27-57)*. Albany: State University of New York Press.
- Constitución política de la República de Chile* (1980). Reformada por la ley N° 20.050. Santiago: Diario Oficial del 26 de agosto de 2005.
- 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 (153-184)*. Nashville, TN: LAPOP.
- Cose, E. (1990). Turning victims into saints: Journalists cannot resist recasting crime into a shopworm morality tale. *Time*, 19, páginas.
- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*. Londres:

- Clarendon Press.
- (2001). Joined up but fragmented. En R. Matthews y J. Pitts (eds.), *Crime Disorder and Community Safety (55-80)*. Londres: Routledge.
- Crawford, A., S. Lister y D. Wall (2002). *Great Expectations: Contracted Community Policing in New Earswick*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Crow, G. y T. Rees (1999). Winners & Losers in Social Transformations. *Sociological Research Online* 4.
- Cruz, J. M. (1999). La victimización por violencia urbana: Niveles y factores asociados en ciudades seleccionadas de América Latina y España. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 5(4-5), 259-267.
- Csikszentmihalyi, M. (1990). *Flow: The Psychology of Optimal Experience*. Nueva York: HarperCollins.
- Cuervo, L. M. (2005). El falso espejo de la ciudad latinoamericana. *Serie Políticas Sociales*, 52. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dammert, L. (2001). Construyendo ciudades inseguras: Temor y violencia en Argentina. *EURE*, 27(82), 5-20.
- (2004). ¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago. *EURE*, 30(91), 87-96.
- (2005). Violencia, miedos y medios de comunicación: Desafíos y oportunidades. En M. Cerbino (ed.), *Violencia en los medios de comunicación. Generación noticiosa y percepción ciudadana (pp.)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- (2009) ¿Falsa alarma? Temor, crimen y opinión pública en Chile. En R. Cordero (ed.), *Sumando opiniones: Encuestas, opinión pública y cambio político en Chile (pp.)*. Santiago: Editorial Universidad Diego Portales.
- Dammert L. y F. Salazar (2009). *¿Duros con el delito?: Populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile.
- Dammert, L. y A. Lunecke (2002). *Violencia y temor: Análisis teórico-empírico en doce comunas del país*. Serie Estudios, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Santiago: Universidad de Chile.
- (2004). *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Santiago: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Dammert, L. y M. Malone (2003). Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile. *Bulletin of Latin America Research*, 22(1), 79-101.
- (2006). Does It Take a Village? Policing Strategies and Fear of Crime in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(4), 27-51.
- Dammert, L. y J. Bailey (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Dammert L. y J. Díaz (2005). Cárceles privadas: ¿Modelo de gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria? Boletín electrónico 5, FLACSO Chile. Disponible en <http://www.flacso.cl>
- (2005). *El costo de encarcelar*. Boletín electrónico 9. FLACSO Chile. Disponible en <http://www.flacso.cl>
- Dammert, L., R. Karmy y L. Manzano (2006). *El impacto del temor sobre la ciudadanía en Chile*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago: Universidad de Chile.
- Dammert, L. y G. Paulsen (2006). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile.
- Dammert, L. y L. Zúñiga (eds.) (2007). *Seguridad y violencia: Desafíos para la ciudadanía*. I. Municipalidad de San Joaquín; URBAL-Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Santiago: FLACSO Chile.
- Dammert, L. y P. Arias (2007). El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política. En L. Dammert y L. Zúñiga (eds.), *Seguridad y violencia: Desafíos para la ciudadanía (pp.)*. I. Municipalidad de San Joaquín; URBAL-Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Santiago: FLACSO Chile.
- Dammert, L., F. Ruz y F. Salazar (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile.
- Dammert, L., E. Alda y F. Ruz (2008). *Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica*. FLACSO-Chile. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), II Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia y Políticas Públicas en el ámbito local, 17 y 18 de julio de 2008, Barcelona.
- Dastres, C. (2003). *¿Visiones personales, ideología o mercado al momento de informar? Un análisis de las noticias sobre inseguridad ciudadana desde el emisor*. Santiago: CESC, Universidad de Chile.
- De Haan, W. e I. Loader (2002). On the Emotions of Crime, Punishment and Social Control. *Theoretical Criminology*, 6(3), 243-253.
- De Mattos, C. (2004). Santiago de Chile: Metamorfosis bajo un nuevo impulso de modernización capitalista.

- En C. De Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez y G. Yañez (eds.), *Santiago en la globalización. ¿Una nueva ciudad? (17-46)*. Santiago: Sur-Eure Libros.
- Ditton, J., D. Chadee, S. Farral, E. Gilchrist y J. Bannister (2004). From imitation to intimidation. A note on the curious and changing relationship between the media, crime and fear of crime. *British Journal of Criminology*, 44, 595-610.
- Ditton, J. y S. Farral (2000). Introduction. En J. Ditton y S. Farral (eds.) *Fear of Crime (pp.)*. Aldershot: Ashgate.
- Ditton, J. y M. Innes (2005). The role of perceptual intervention in the management of crime fear. En N. Tilley (ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety (pp.)*. Cullompton: Willan.
- Ditton, J., J. Bannister, E. Gilchrist y S. Farral (1999). Afraid or Angry? Recalibrating the 'Fear' of Crime'. *International Review of Victimology*, 6(2), 83-99.
- Dowdney, L. (2003). *Niños en el tráfico de drogas. Un estudio de caso sobre los niños involucrados en la violencia armada organizada en Río de Janeiro*. Río de Janeiro: Viva Río / ISER.
- Ducci, M. E. (2004). Las batallas urbanas de principios del tercer milenio. En C. de Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez y G. Yañez. (eds.), *Santiago en la globalización. ¿Una nueva ciudad? (137-166)*. Santiago: Sur-Eure Libros.
- Eckstein, Harry (1988). A Culturalist Theory of Political Change. *American Political Science Review*. 82(3). 789-804.
- Elias, N. (1994). *The Civilizing Process*. Oxford: Blackwell.
- Ellsworth, P. y S. Gross (1994). Hardening of the Attitudes: Americans' Views on the Death Penalty. *Journal of Social Issues*, 50, 19-52.
- Elster, J. (2004). Emotion and Action. En R. Solomon (ed.), *Thinking about Feeling (151-162)*. Oxford: Oxford University Press.
- Engel, E. y P. Navia (2006). *Que gane el más mejor. Mérito y competencia en el Chile de hoy*. Santiago: Random House / Editorial Debate.
- Epstein, S. (1994). Integration of the cognitive and psychodynamic unconscious. *American Psychologist*, 49, 709-724.
- Eschholz, S. (1997). The Media and Fear of Crime: A Survey of the Research. *Journal of Law and Public Policy*, 9(1), 37-59.
- Escobar, S. et al. (2005). *Seguridad ciudadana: Concepciones y políticas*. Friederich Ebert Stiftung, Caracas: Nueva Sociedad.
- Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Farral, S. (2003). *Measuring the Fear of Crime with Greater Accuracy*. End of Award Report to Economic and Social Research Council.
- (2004a). Revisiting Crime Surveys: Emotional Responses without Emotions. *International Journal of Social Research Methodology*, 7(2), 157-171.
- (2004b). *Can We Believe Our Eyes: A Response to Mike Hough*. *International Journal of Social Research Methodology*, 7(2), 177-179.
- (2006). Rolling Back the State: Mrs Thatcher's Criminological Legacy. *International Journal of the Sociology of Law*, 34(4), 256-277.
- Farral, S. y J. Bannister (1997). *Putting Fear in Its Place*. British Society of Criminology, Queens University, Belfast. Ciudad de edición: editorial.
- Farral, S., J. Bannister, J. Ditton y E. Gilchrist (1997). Questioning the Measurement of the Fear of Crime: Findings From A Major Methodological Study. *British Journal of Criminology*, 37(4), 657-678.
- Farral, S. y D. Gadd (2004). The Frequency of the Fear of Crime. *British Journal of Criminology*, 44(1), 127-132.
- Farral, S., J. Jackson y E. Gray (2006). Everyday Emotion and the Fear of Crime: Preliminary Findings from Experience and Expression. *Experience and Expression in the Fear of Crime: Working Paper N°1*. Recuperado el 5 de abril de 2007 de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1012354
- Farral, S., J. Jackson y E. Gray (2007). Combining the New and Old Measures of the Fear of Crime: Exploring the 'Worried Well'. *ESRC project: Experience and Expression in the Fear of Crime, Working Paper N°4*. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=1012386>
- Farral, S. y M. Lee (2009). *Critical Voices in An Age of Anxiety: A Reintroduction to the fear of crime*. En M.

- Lee y S. Farrall (eds.), *Fear of Crime: Critical Voices in an Age of Anxiety (1-11)*. Londres: Routledge.
- Fernández, M. J. y V. Ronquillo (2006). *De las maras a los zetas. Los secretos del narcotráfico, de Colombia a Chicago*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Ferraro, K. (1995). *Fear of crime: Interpreting victimization risk*. Albany: State University of New York Press.
- (1996). Women's fear of victimization: Shadow of sexual assault? *Social Forces*, 75, 667-690.
- Ferraro, K. y R. LaGrange (1987). The measurement of fear of crime. *Sociological Inquiry*, 57, 70-101.
- (1988). Are older people afraid of crime? *Journal of Aging Studies*, 2, 277-287.
- (1992). Are older people most afraid of crime? Reconsidering age differences in fear of victimization. *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 47, 233-244.
- Fisher, B. y J. Nasar (1993). Fear Spots in Relation to Microlevel Physical Cues: Exploring the Overlooked. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 32(2), 214-239.
- FLACSO Chile (2007). *Reporte del sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Alfabet.
- FLACSO, Secretaría General (2007). *Armas pequeñas y livianas. Una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Foro de Expertos (2004). *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile*. Santiago: Ministerio del Interior.
- Foucault, M. (2007). *Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- French Davis, R. (2008). *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. Santiago: CIEPLAN.
- Frühling, H. (ed.) (1998). *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago: Centro de Estudios de Desarrollo.
- (2000). *Seguridad ciudadana: Las nuevas estrategias y el rol de las policías*. Ciudad de edición: mimeo.
- (2001a). 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 (pp.)*. Santiago: CED.
- (2001b) *La Reforma Policial y el proceso de democratización en América Latina*. Santiago: CED.
- Frühling, H., J. Tulchin y H. Golding (eds.) (2005). *Crimen y violencia en América Latina: Seguridad ciudadana, democracia y Estado*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York: Free Press.
- Fundación Paz Ciudadana. *Índice del temor 2006*. Disponible en <http://www.pazciudadana.cl>
- Furedi, F. (1998). *Culture of Fear: Risk-Taking and the Morality of Low Expectation*. Londres: Cassell.
- (2002). *Culture of Fear: Risk-Taking and the Morality of Low Expectation. Revised Edition*. Londres: Continuum.
- (2006). *Culture of Fear Revisited: Risk-taking and the Morality of Low Expectation*. Londres: Continuum.
- Gabriel, U. y W. Greeve (2003). The psychology of fear of crime: conceptual and methodological perspectives. *British Journal of Criminology*, 43, 600-614.
- Gallego, F. (2002). *El malestar de una ilusión. Un viaje a la crisis de la democracia española*. Cuadernos de pensamiento político FAES, 7. Recuperado el 3 de abril de 2009 de <http://documentos.fundacionfaes.info/es/documentos/cuadernos/show/00060-00>
- García Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Ciudad de México: Grijalbo.
- (1997). *Imaginario urbanos*. Buenos Aires: Eudeba.
- (1998). *Cultura y comunicación en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Grijalbo-Universidad Autónoma Metropolitana.
- (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados, mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.
- García Luna, G. (2006). ¿Por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México. Ciudad de México: Edición del autor.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Garofalo, J. (1981). Crime and Mass Media: A selective review of research. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 18, 319-350.
- Garofalo, J. (1977). *Public opinion about crime: The attitudes of victims and nonvictims in selected cities*. NCJ 41336. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Criminal Justice Information and Statistics Service.

- Gaviria, A. y C. Pages (1999). *Patterns of Crime Victimization in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank, Research Department. Recuperado de http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=PublicationsView&pub_id=WP-408
- Gayol, S. y G. Kessler (2002). *Violencias, delitos y justicias*. Buenos Aires: Manantial.
- Gerbner, G. (1970). Cultural Indicators: The Case of Violence in Television Drama. *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 338(1), 69-81.
- Gerbner, G. y L. Gross (1976). Living With Television: The Violence Profile. *Journal of Communication*, 26(2), 173-199.
- Gerbner, G., L. Gross, L. Morgan y N. Signorelli (1980). The Mainstreaming of America: Violence Profile 11. *Journal of Communication*, 30, 10-29.
- Gibson, C. L., J. Zhao, N. Lovrich y M. Gaffney (2002). Social Integration, Individual Perceptions of Collective Efficacy and Fear of Crime in Three Cities. *Justice Quarterly*, 19(3), 537-563.
- Giddens, A. (1990). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- (1991). *Sociología*. Madrid: Alianza.
- (2004). *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Ciudad de México: Taurus.
- Girling, E., I. Loader y R. Sparks (2000). *Crime and Social Change in Middle England. Questions of Order in an English Town*. Londres: Routledge.
- Godbey, G., A. Patterson y L. Brown (1979). *The relationship of crime and fear of crime among the aged to leisure behavior and use of public leisure services*. Washington, D.C.: Andrus Foundation.
- Godoy Snodgrass, A. (2006). *Popular injustice. Violence, community, and law in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gómez, M. I. y D. Fritz (2005). *Con la muerte en el bolsillo. Seis desafortadas historias del narcotráfico en México*. Ciudad de México: Planeta.
- Gordon, S. (1981). *The Sociology of Sentiments and Emotions*. New York: Basic Books.
- Gray, E., J. Jackson y S. Farrall (2006). Reassessing the Fear of Crime: Frequencies and Correlates of Old and New Measures. *Experience and Expression in the Fear of Crime Working Paper N° 3*: Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=996314>
- Green, D. (2006) Public Opinion Versus Public Judgment About Crime: Correcting the 'Comedy of Errors.' *British Journal of Criminology*, 46(1), 131-154.
- Green, D. (2008). Political Culture and Incentives to Penal Populism. En H. Kury (ed.) *Fear of Crime-Punitivity: New Developments in Theory & Research. Kriminalität und Kriminalpolitik*, 3, 76-251.
- Greene, M. y F. Soler (2004). Santiago: De un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones. En C. de Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez y G. Yañez (eds.) *Santiago en la globalización. ¿Una nueva ciudad? (47-84)*. Santiago: Sur-Eure Libros.
- Güell, P. (2004). *Seguridad. Una construcción social sobre un mapa de disyuntivas*. Santiago: Expansiva.
- Hagopian, F. (2005). Government Performance, Political Representation, and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America. En F. Hagopian y S. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks (319-362)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harriot, A. (2000). *Police and crime control in Jamaica*. Jamaica: West Indies Press.
- Heath, L. (1984). Impact of newspaper crime reports on fear of crime: a multimethodological investigation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 47, 263-276.
- Hernández, J. y R. Valdivia (2004). *(In)seguridad ciudadana en noticieros de TV*. Tesis para obtener el título de Sociólogo, Universidad Católica de Chile.
- Hetherington, M. (1998). The political relevance of political trust. *The American Political Review*, 92(4), 791-808.
- Hiernaux, D. (2002). Turismo e imaginarios. *Cuaderno de Ciencias Sociales*, 123, 7-32.
- (2006). Repensar la ciudad: La dimensión ontológica de lo urbano. *Liminar*, 4(2), 7-17.
- Hindelang, M. (1974). Public Opinion regarding Crime, Criminal Justice, and Related Topics. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 11(2), 101-116.
- Hochschild, A. (1983). *The Managed Heart. Commercialization of Human feelings*. Berkeley: University of California Press.
- Hollander, J. A. (2001). Vulnerability and Dangerousness: The Construction of Gender Through Conversation About Violence. *Gender & Society*, 15, 83-109.
- Hollander, J. A. (2002). Resisting Vulnerability: The Social Reconstruction of Gender in Interaction. *Social*

- Problems*, 49, 474-496.
- Hollway, W. y T. Jefferson (1997). The Risk Society in an Age of Anxiety: Situating Fear of Crime. *British Journal of Sociology*, 48(2), 255-266.
- (2000a). The Role of Anxiety in the Fear of Crime. En T. Hope y Sparks, R. (eds.), *Crime, Risk and Insecurity: Law and order in Political Discourse and everyday life (31-49)*. Londres: Routledge.
- (2000b). *Doing qualitative research differently: Free association, narrative and the interview method*. London: Sage.
- Hindelang, M., M. Gottfredson y J. Garofalo, J. (1978). *Victims of personal crime: An empirical foundation for a theory of personal victimization*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
- Hraba, J., W. Bao, F. Lorenz y Z. Pechacova (1998). Perceived Risk of Crime in the Czech Republic. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 35(2), 225-242.
- Huesmann, L. y J. Moise (1996). *Violencia en los medios de comunicación: Una verdadera amenaza de salud pública para los niños*. Ciudad de edición: editorial.
- Inglehart, R. (1988). Cultura política y democracia estable. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 42, 45-70.
- (1998). *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS.
- Isla, A. y D. Minguez (coord.) (2003). *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales de los noventa*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.
- Jackson, J. (2004a). Experience and Expression: Social and Cultural Significance in the Fear of Crime. *British Journal of Criminology*, 44(6), 946-966.
- (2004b). An Analysis of a Construct and Debate: The Fear of Crime. En H. Albrecht, T. Serassis y H. Kania (eds.), *Images of Crime II (35-64)*. Freiburg: Edition Iuscrim, Max Planck Institute.
- (2005). Validating New Measures of the Fear of Crime. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(4), 297-315.
- (2006). Introducing Fear of Crime to Risk Research. *Risk Analysis*, 26(1), 253-264.
- (2008a). Bridging the Social and the Psychological in Fear of Crime Research. En M. Lee y S. Farrall (eds.), *Fear of Crime: Critical Voices in an Age of Anxiety (143-167)*. Nueva York: Routledge-Cavendish.
- (2008b). *Revisiting Sensitivity to Risk in the Fear of Crime*. Ciudad de edición: editorial.
- Jackson, J., N. Allum y G. Gaskell (2006). Bridging Levels of Analysis in Risk Perception Research: The Case of the Fear of Crime. *Forum: Qualitative Social Research*, 7(1). Recuperado de: <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-06/06-1-20-e.htm>
- Jackson, J. y B. Bradford (2009). Crime, Policing and Social Order: On the Expressive Nature of Public Confidence in Policing. *The British Journal of Sociology*, 60(3), 493-521.
- Jackson, J. y J. Sunshine (2007). Public Confidence in Policing: A Neo-Durkheimian Perspective. *British Journal of Criminology*, 47, 214-233.
- Jackson, J., S. Farrall y E. Gray (2006). The Provenance of Fear. *Experience and Expression in the Fear of Crime*, Working Paper N° 2. Recuperado de: <http://ssrn.com/abstract=1012364>
- Janoschika, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: Fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85), 11-20.
- Joignant, A. (2003). *Los enigmas de la comunidad perdida. Historia, memoria e identidades políticas en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- Jaycox, V. (1978). The elderly's fear of crime: Rational or irrational? *Victimology*, 3, 329-334.
- Kahneman, D., P. Slovic y A. Tversky (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katz, J. (1999). *How Emotions Work*. Chicago: University of Chicago Press.
- (2004). Everyday Lives and Extraordinary Research Methods. *Social Science Information*, 43(4), 609-619.
- Karstedt, S. (2001). Comparing cultures, comparing crime: Challenges, prospects and problems for a global criminology. *Crime, Law and Social Change*, 36, 285-308.
- Kenny, A. (1963). *Action, emotion, and will*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Kemper, T. (1990). Social Relations and Emotions: A Structural Approach. En T. Kemper (ed.), *Research Agendas in the Sociology of Emotions (pp.)*. Albany: State University of New York Press.
- Killias, M. y C. Glerici (2000). Different Measures of Vulnerability in their relation to Different Dimensions of Fear of Crime. *British Journal of Criminology*, 40, 437-450.

- Klesner, J. L. (2007). Social Capital and Political Participation in Latin America: Evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru. *Latin American Research Review*, 42(2), 1-32.
- Kliksberg, B. (2007). *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina: Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. Ciudad de edición: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAP).
- Koonings, K. y D. Kruijt (1999). *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. Londres: Zed Books.
- Lacarrieu, M. (2007). La 'insoponible levedad' de lo urbano. *EURE*, 33(99), 47-64.
- LaGrange, R. y K. Ferraro (1987). The elderly's fear of crime: A critical examination of the research. *Research on Aging*, 9, 372-391.
- (1989). Assessing age and gender differences in perceived risk and fear of crime. *Criminology*, 27, 697-719.
- Lagos Cruz-Coke, M. (2001). Between Stability and Crisis in Latin America. *Journal of Democracy*, 12(1), 137-145.
- LaGrange, R., K. Ferraro y M. Supancic (1992). Perceived risk and fear of crime: Role of social and physical incivilities. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 29, 311-334.
- Lara, M. (2006). *Hoy te toca la muerte. El imperio de las maras visto desde dentro*. Ciudad de México: Planeta.
- Lechner, N. (1996). *Los patios interiores de la democracia*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- (1999). Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social. Contribución al Foro Desarrollo y Cultura organizado para Science Po para la Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Santiago: LOM Ediciones.
- Lee, G. (1982). Sex differences in fear of crime among older people. *Research on Aging*, 4, 284-298.
- Lewis D. y A. Weigert (1985). Trust as a social reality. *Social Forces*, 63(4), 967-985.
- Lewis D. y M. Maxfield (1980). Fear in the neighborhoods: An investigation of the impact of crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 17, 160-189.
- Liska, A., A. Sanchirico y M. Reed (1988). Fear of crime and constrained behavior: Specifying and estimating a reciprocal effects model. *Social Forces*, 66(3), 827-837.
- Loader, I. (1999). Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security. *Sociology*, 33(2), 373-392.
- Loader, I. (2006a). Policing, Recognition and Belonging. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605, 202-221.
- (2006b). Fall of the Platonic Guardians. *British Journal of Criminology*, 46(4), 561-586.
- (2008). The Anti-politics of Crime. *Theoretical Criminology*, 12(3), 399-410.
- (2009). Ice Cream and Incarceration: On Appetites for Security and Punishment. *Punishment & Society*, 11(2), 241-257.
- Loader, I. y N. Walker (2007). *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Loader, I., E. Girling y R. Sparks (2000). After Success: Anxieties of Influence in an English Village. En Hope T. y Sparks, R. (eds.), *Crime, Risk and Insecurity: Law and Order in Everyday Life and Political Discourse (65-82)*. London: Routledge.
- Loewenstein, G. F., E. U. Weber, C. K. Hsee y E. S. Welch (2001). Risk as feelings. *Psychological Bulletin*, 127, 267-286.
- Londoño, J. L. (2000). *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- López-Pintor, R. y J. Wert (1982). La otra España. Insolidaridad e intolerancia en la tradición político-cultural española. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 19, 7-26.
- Lundgren, R. (1994). *Risk communication: A handbook for communicating environmental, safety, and health risks*. Columbus, Ohio: Battelle Press.
- Mainwaring, S. y T. Scully (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Manzi, J. y E. Helsper (2003). *El sentido de la seguridad en Chile*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Martín-Barbero, J. (1987). *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. Ciudad de México: Gustavo Pili.
- (1995). Secularización, desencanto y reencantamiento massmediático. *Diálogos*, 41, pp.
- (1996). De la ciudad mediada a la ciudad virtual, transformaciones radicales en marcha. *Telos*, 44,

- pp.
- (2001). Globalización y multiculturalidad: Notas para una agenda de investigación. En M. Moraña (ed.), *Nuevas perspectivas desde, sobre América Latina (19-34)*. Pittsburgh: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.
- (2002). La ciudad que median los medios. En M. Moraña (ed.), *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina (pp.)*. Pittsburgh: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.
- Márquez, F. (2007). Imaginarios urbanos en el Gran Santiago: Huellas de una metamorfosis. *EURE*, 33(99), 79-88.
- Marshall, M. (2004). Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods. *Political Research Quarterly*, 57(2), 231-244.
- Mayes, A. (1979). The physiology of fear and anxiety. En W. Sluckin (ed.), *Fear in animals and man*. Nueva York: Van Nostrand Reinhold.
- Melossi, D. (2006). Teoría social y cambios en las representaciones del delito. En M. Sozzo (ed.), *Reconstruyendo las criminologías críticas (pp.)*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Mertz, C. (2006). *Prevención de la violencia en las escuelas*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: www.pazciudadana.cl/documentos/Prevencionviolenciaescuelas.pdf
- Miethe, T. y R. McCorkle (1998). *Crime profiles: The anatomy of dangerous persons, places, and situations*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company.
- Ministerio del Interior (2007). Denuncias de delitos de mayor connotación social. Recuperado de: www.seguridadciudadana.gob.cl
- Mishler, W. (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post communist societies. *Comparative Political Studies*, 34(1), 30-62.
- Monsiváis, C. (2006). El centro histórico de la Ciudad de México. Madrid: Turner.
- Moro, J. (ed) (2006). *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas*. Guatemala: Magna Terra edit.
- Morrison, A. y M. L. Biehl (1999). *Too close to home: Domestic Violence in the Americas*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moser C. y R. Holland (1997) *Urban Poverty and Violence in Jamaica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moser, C. y C. McLwaine (2004). *Encounters with violence in Latin America*. Londres: Routledge.
- Muller, E. y M. Seligson. (1994). Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships. *American Politic Science Review*, 88(3), 653-654.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Malley, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- OPS y OMS (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Recuperado de: http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm
- Ortí, A. (1986). La apertura y el enfoque cualitativo estructural: La entrevista y la discusión de grupo. En M. García Ferrando, J. Ibáñez y F. Alvira (comps), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación (17-47)*. Madrid: Alianza.
- Oviedo, E. (2000). Policías de proximidad para las ciudades chilenas. *Temas Sociales*, 35. Recuperado de <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=30>
- (2002). Democracia y seguridad ciudadana en Chile. En L. R. Briceño (ed.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina (313-338)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Pantazis, C. (2000). Fear of Crime, Vulnerability and Poverty. *British Journal of Criminology*, 40(3), 414-436.
- Paramio, L. (2002). La globalización y el malestar en la democracia. *Documento de trabajo 02-23, Unidad de Políticas Comparadas, CSIC, Madrid*. Recuperado de: <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0223.pdf>
- Paras, P. (2003). Unweaving the Social Fabric: The Impact of Crime on Social Capital. *Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*: <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/paras>
- Park, R. E., E. W. Burgess y R. D. McKenzie, (1925). *The city*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Pavarini, M. (2006). *Un arte abyecto: Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Pérez, N. (2004). *Análisis descriptivo del comportamiento de las tasas de delito de homicidio en Venezuela en el periodo 1995-2003*. Grupo Venezolano de Criminología, Encuentro Anual, Mérida. Recuperado de:

- <http://www.venecrim.com/pdf/Neelie.pdf>
- Perkins, D. D. (1990). *The social and physical environment of residential blocks, crime, and citizens participation in block associations*. Tesis doctoral no publicada. Department of Psychology, New York University.
- Perkins, D. y R. Taylor (1996). Ecological Assessments of Community Disorder: Their Relationship to Fear of Crime and Theoretical Implications. *American Journal of Community Psychology*, 24, 63-107.
- Peyrefitte, A. (1996). *La sociedad de la confianza: Ensayo sobre los orígenes y la naturaleza del desarrollo*. España: Editorial Andrés Bello.
- PNUD Chile (1998). *Informe de Desarrollo Humano 1998. Las paradojas de la modernidad*. Santiago: PNUD.
- (2000). *Informe de Desarrollo Humano 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: PNUD.
- (2002). *Informe de Desarrollo Humano 2002. Nosotros los chilenos. Un desafío cultural*. Santiago: PNUD.
- (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Power, T. (2002). La confianza interpersonal brasileña en perspectiva comparada. *América Latina Hoy*, 32, 91-115.
- Prezza, M. y M. G. Pacilli (2007). Current Fear of Crime, Sense of Community, and Loneliness in Italian Adolescents: The Role of Autonomous Mobility and Play During Childhood. *Journal of Community Psychology*, 35(2), 151-170.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ramos, M. y J. A. Guzmán (2000). *La guerra y la paz ciudadana*. Santiago: LOM Ediciones.
- Reguillo, R. (1996). *La construcción simbólica de la ciudad. Sociedad, desastre, comunicación*. Guadalajara: Iteso / Universidad Iberoamericana.
- (2003). ¿Guerreros o ciudadanos? Violencia(s). Una cartografía de las interacciones urbanas. En M. Moraña (ed.), *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina (51-68)*. Pittsburgh: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.
- Reiner, R. (2007). *Law and Order: An honest citizen's guide to crime and control*. Cambridge: Polity Press.
- Rico, J. M y L. Chinchilla (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina: Hacia una política integral*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Roberts, J. y M. Grossman (1990). Crime Prevention and Public Opinion. *Canadian Journal of Criminology*, 32(1), 75-90.
- Roberts, J., L. Stalans, D. Indermaur y M. Hough (2002). *Penal populism and public opinion: lessons form five countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Robinson, M. D. y G. L. Clore (2002a). Belief and Feeling: Evidence for an Accessibility Model of Emotional Self Report. *Psychological Bulletin*, 128, 934-960.
- (2002b). Episodic and Semantic Knowledge in Emotional Self-report: Evidence for Two Judgment Processes. *Journal of Personality and Social Psychology*, 83, 198-215.
- Robinson, J. B., B. A. Lawton, R. B. Taylor y D. D. Perkins (2003). Multilevel longitudinal impacts of incivilities: fear of crime, expected safety, and block satisfaction. *Journal of Quantitative Criminology*, 19(3), 237-274.
- Rodríguez, A. (2001). La vivienda privada de ciudad. *Temas Sociales*, 39. Santiago: SUR.
- Rodríguez, A. y L. Winchester (2001). *Santiago Report: Governance and urban poverty*. Londres: University of Birmingham.
- Romero, A. y J. Salas [et al] (2001). *El miedo a la violencia y el guachimanismo: Instrumentalizad versus conformidad*. Capítulo Criminológico, 29(2), 25-51.
- Rosal del, B. (2009). ¿Hacia el derecho penal de la postmodernidad? *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 11. Recuperado de: <http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-08.pdf>
- Rotker, S. (2001). *Ciudadanía del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Rountree, P. y K. Land (1996). Perceived Risk versus Fear of Crime: Empirical Evidence of Conceptually Distinct Reactions in Survey Data. *Social Forces*, 74(4), 1.353-1.376.
- Rubio, M. (1998). *Los costos de la violencia en América Latina. Una crítica al enfoque económico en boga*. Santiago: Universidad de los Andes.
- Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: Efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Eure*, 22(77), 49-80.
- (2004). Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades

- latinoamericanas: El caso de Santiago de Chile. En G. Cáceres y Sabatini, F. (eds.), *Barrios cerrados en Santiago de Chile: Entre la exclusión y la integración residencial (pp.)*. Santiago: Lincoln Institute, Universidad Católica.
- Sagot, M. (2000). *Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina*. Washington D.C.: OPS.
- Salazar, G. (1993). De la participación ciudadana: Capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales). *Proposiciones*, 28, 175-177.
- (2005). *Construcción de Estado en Chile (1760-1860): Democracia de "los pueblos", militarismo ciudadano, golpismo oligárquico*. Santiago: Sudamericana.
- (2006). *La violencia política popular en las grandes alamedas*. Santiago: LOM Ediciones.
- Sampson, R. J. y D. Jeglum-Bartusch (1998). Legal cynicism and (subcultural?) tolerance of deviance: The neighbourhood context of racial differences. *Law and Society Review*, 32, 777-804.
- Sampson, R. J. y J. H. Laub (1993). *Crime in the Making: Pathways and Turning Points Through Life*. London: Harvard University Press.
- Sampson, R. J. y S. W. Raudenbush (1999). Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods. *American Journal of Sociology*, 105, 603-651.
- (2001). Disorder in Urban Neighborhoods: Does it lead to crime? *National Institute of Justice: Research In Brief*. US Department of Justice. Recuperado de: http://www.wjh.harvard.edu/soc/faculty/sampson/articles/2001_NIJ_Raudenbush.pdf
- (2004). Seeing disorder: Neighborhood stigma and the social construction of 'Broken windows'. *Social Psychology Quarterly*, 67(4), 319-342.
- Sampson, R. J., S. W. Raudenbush y F. Earls (1997). Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. *Science*, 277, 918-924.
- Sandoval, R. (2002). Los modelos de policía comunitaria como cambio doctrinario y procesos de modernización de las policías: Sobre qué aspectos trabajar prioritariamente en Latinoamérica. Ponencia presentada en el Seminario Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile.
- Santacruz M. y A. Concha-Estman (2001). *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. El Salvador: IUDOP.
- Savage, J. y S. Kanazawa (2002). Social Capital, Crime, and Human Nature. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 18(2), 188-211.
- Savenije, W. y M. A. Beltrán (2005). *Competiendo en Bravuras. Violencia estudiantil en el Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: FLACSO El Salvador.
- Segovia, O. y G. Dascal (eds.) (2002). *Espacio público, participación y ciudadanía*. Santiago: SUR.
- Segovia, O. (2007). *Ciudades para convivir: Sin violencias hacia las mujeres*. Santiago: Sur.
- Shaw, M. (2001). *Invirtiendo en los jóvenes 12-18 años: Enfoques internacionales para prevenir el crimen y la victimización*, Montreal: Centro Internacional para la Prevención del Crimen.
- Sherman, L. (1998). Thinking about crime prevention. En Sherman, L. (ed.), *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising (pp.)*. Report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.
- Silva, A. (1986). Las grandes urbes y la vida del espíritu. *Ensayos de crítica de la cultura*, 198, 247-263.
- (1992). *Imaginarios urbanos: Cultura y comunicación urbana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- (2001). Imaginarios: Estética ciudadana. En F. A. Vergara (coord.), *Imaginarios: Horizontes plurales (107-130)*. Ciudad de México: Conaculta.
- (2003). *Bogotá imaginada*. Barcelona: Taurus.
- Sims, L. (2001). Neighbourhood Watch: findings from the 2000 British Crime Survey. *Findings 150*. Londres: Home Office.
- Sims, B. y E. Johnston (2004). Examining Public Opinion about Crime and Justice: A Statewide Study. *Criminal Justice Policy Review*, 15(3), 270-293.
- Smith, N. y P. Williams (1986). *Gentrification of the City*. Londres: Allen and Unwin.
- Skogan, W. (1977). Public policy and fear of crime in large American cities. En J. A. Gardiner (ed.), *Public Law and Public Policy (1-18)*. Nueva York: Praeger.
- (1981). *Issues in the measurement of victimisation*. U. S. Department of Justice Washington D.C.: U. S. Government Printing Office.
- (1986). Fear of crime and neighborhood change. *Crime and Justice*, 8, 203-229.
- (1990). *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*. New York: Free Press.

- (1993). The Various Meanings of Fear. En W. Bilsky, C. Pfeiffer y P. Wetzels (eds.), *The Fear of Crime and Criminal Victimization (131-140)*. Stuttgart: Enke.
- (1995). Crime and the Racial Fears of White Americans. *The Annals of the American Academy*, 539, 59-71.
- Skogan, W. y M. Maxfield (1981). *Coping with crime: Individual and neighborhood reactions*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Soja, E. (2000). *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*. Oxford: Blackwell.
- Slovic, P., B. Fischhoff y S. Lichtenstein (1987). Behavioral decision theory perspectives on protective behavior. En N. Weinstein (ed.), *Taking care: Understanding and encouraging self-protective behavior (14-41)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1982). Facts versus fears: Understanding perceived risk. En D. Kahneman, P. Slovic y A. Tversky (eds.), *Judgment under uncertainty; Heuristics and biases (463-491)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1980). Facts and fears: Understanding perceived risk. En R. Schwing y W. Albers, Jr. (eds.), *Societal risk assessment: How safe is safe enough? (181-216)*. Nueva York: Plenum Press.
- (1979). Rating the risks. *Environment*, 21(3), 14-20.
- Sozzo, M. (2007). ¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y “prisión-depósito” en Argentina. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 1, 88-116.
- Spencer, E. C. (2003). El rol de los medios de comunicación en la difusión de las noticias de seguridad ciudadana: Análisis cualitativo de los procesos de recepción de audiencia. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Taylor, S. y R. Bodgan (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.
- Tironi, E. (1990). *La invisible victoria. Campañas electorales y democracia en Chile*. Santiago: SUR.
- (2006). *Crónica de viaje. Chile y la ruta a la felicidad*. Santiago: El Mercurio-Aguilar.
- Tudela, P. (2001). Seguridad, policía y comunidad. *Revista Detective*, número, páginas.
- Tulloch, M. (2000). The Meaning of Age Differences in the Fear of Crime. *British Journal of Criminology*, 40, 451-467.
- Turner, J. y J. Stets (2005). *The Sociology of Emotions*. New York: Cambridge University Press.
- Tschannen-Moran, M. y W. Hoy (2000). A multidisciplinary analysis of the nature, meaning, and measurement of trust. *Review of Educational Research*, 70(4), 547-593.
- UDP (2006). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2005*. Recuperado de: http://www.udp.cl/derecho/derechoshumanos/informesdhh/informe2005/abusos_policiales.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (2007). *Annual Report 2007*. Viena: editorial.
- Ungar, M. (2002). *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Universidad de Chile (2001). *Estudio Detección, análisis y prevalencia de violencia intrafamiliar en la Región Metropolitana*. Santiago: Universidad de Chile.
- Valenzuela, A. y L. Dammert (2006). Problems of Success in Chile. *Journal of Democracy*, 17(4), 65-79.
- Valenzuela, E. (2000). Sociabilidad y asociatividad: Un ensayo de sociología comparada. *Estudios públicos*, 77, páginas.
- Vandershuere, F. y A. Lunecke (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos*. Santiago: Ministerio del Interior.
- Varas, A., C. Fuentes y F. Agüero (2008). *Instituciones cautivas. Opinión pública y nueva legitimidad social de las Fuerzas Armadas*. Santiago: FLACSO-Catalonia.
- Villa Martínez, M. I. (ed.) (2002). *El miedo. Reflexiones sobre su dimensión social y cultural*. Medellín: Corporación Región.
- Vlassis, D. (2000). Long Arm of the Law. *World Today*, 56(2), 10-11.
- Wacquant, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Walklate, S. (1998). Crime and Community: Fear or Trust? *The British Journal of Sociology*, 49(4), 550-569.
- (2001). Fearful communities? *Urban Studies*, 38, 5-6.
- Ward, H. (2001). Police Reform in Latin America: Current Efforts in Argentina, Brazil, and Chile. Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars, ciudad, país.
- Warr, M. (1980). The accuracy of public beliefs about crime. *Social Forces*, 59, 456-470.
- (1981) Which norms of justice? A commentary on Hamilton and Rytina. *American Journal of*

- Sociology*, 85, 433-435.
- (1982). The accuracy of public beliefs about crime: Further evidence. *Criminology*, 20, 185-204.
- (1984). Fear of victimization: Why are women and the elderly more afraid? *Social Science Quarterly*, 65, 681-702.
- (1985). Fear of rape among urban women. *Social Problems*, 32, 238-250.
- (1987). Fear of victimization and sensitivity to risk. *Journal of Quantitative Criminology*, 3, 29-46.
- (1989). What is the perceived seriousness of crimes? *Criminology*, 27, 795-821.
- (1990). Dangerous situations: Social context and fear of victimization. *Social Forces*, 68, 891-907.
- (1992). Altruistic fear of victimization in households. *Social Science Quarterly*, 73, 723-736.
- (1994). Public perceptions and reactions to violent offending and victimization. En A. Reiss y J. Roth (eds.), *Consequences and control. Understanding and preventing violence (67-165)*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- (1995a). Poll Trends: Public Opinion on Crime and Punishment. *The Public Opinion Quarterly*, 59(2), 296-310.
- (1995b). Public perceptions of crime and punishment. En J. Sheley (ed.), *Criminology: A contemporary handbook (15-31)*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Warr, M. y M. Stafford (1983). Fear of victimization: A look at the proximate causes. *Social Forces*, 61, 1.033-1.043.
- Williams, S. y G. Bendelow (1998). *Emotions in social life: Critical themes and contemporary issues*. Londres: Routledge.
- Wilson, J. Q. y G. L. Kelling (1982). Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. Recuperado de: http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf
- Wolfgang, M. E., M. Robert, P. Figlio, E. Tracy y S. Simon (1985). *The National Survey of Crime Severity*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Young, J. (1986). The Failure of Criminology. The Need for a Radical Realism. En R. Matthews y J. Young (eds.), *Confronting crime (9-30)*. Londres: Sage.
- Young, H. (1993). *One of Us*. Londres: Pan Books.
- (1992). Ten Points of Realism. En J. Young y R. Matthews (eds.), *Rethinking Criminology (24-69)*. Londres: Sage.
- (1999). *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. Londres: Sage.
- Zedner, L. (2006). Liquid Security. Managing the market for crime control. *Criminology and Criminal Justice*, 6(3), 267-288.
- (2003). Too Much Security? *International Journal of the Sociology of Law*, 31, 155-184.

Direcciones electrónicas

- Centro de Estudios Públicos:
<http://cepchile.cl>
- División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior del Gobierno de Chile:
<http://www.seguridadciudadana.gob.cl/>
- Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina:
<http://www.dnpc.jus.gov.ar>
- Facultad de Ciencias Sociales, Santiago de Chile:
<http://www.flacso.cl>
- Fundación Paz Ciudadana:
<http://www.pazciudadana.cl>
- Fundación Latinobarómetro. Informe 2006:
<http://latinobarometro.org>
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad (ICESI):
<http://www.icesi.org.mx/>
- Observatorio Centroamericano de Violencia:
<http://www.ocavi.com/>
- Vanderbilt University. "Latin American Public Opinión Project" (LAPOP). Barómetro de las Américas, 2006:
<http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/links>