

CAPITULO 5

El miedo al “otro”: la seguridad ciudadana

EL MIEDO AL OTRO: LA SEGURIDAD CIUDADANA

El miedo al otro

Los chilenos suelen asociar espontáneamente la inseguridad con la delincuencia. Esta representa una de las preocupaciones principales de los entrevistados en las distintas encuestas de los últimos años. La inseguridad descansa, más allá de las tasas reales de delitos, sobre la definición metafórica del delincuente. Es la imagen de un delincuente omnipotente y omnipresente la que condensa un temor generalizado y, por lo mismo, exagerado. El delincuente deviene, al menos en parte, un "chivo expiatorio" que nombra (y esconde) una realidad difícil de asir. El análisis de la seguridad ciudadana remite pues a factores subyacentes. En el miedo al otro resuenan otras inseguridades; aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y, finalmente, de la noción misma de orden.

La seguridad ciudadana como definición histórica

No temer una agresión violenta es el primer y principal significado de la seguridad; saber respetada la integridad física y, por extensión, "lo propio". Estar seguro significa por sobre todo poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo u otra agresión. Esta seguridad física, casi corporal, concierne pues a las reglas básicas de convivencia pacífica. No basta, empero, la ausencia de miedo a una muerte violenta. Al hablar de seguridad ciudadana o seguridad pública hacemos alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física. La seguridad es una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de "trato civilizado" representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con las demás. Está en juego la vida no sólo de la persona individual, sino igualmente de la sociedad. Dada lo fundamental de esta dimensión y, por ende, el peligro que involucra toda transgresión, la percepción de amenaza suele ser extraordinariamente sensible.

Como es sabido, las estadísticas registradas a partir de los años 40 por la Policía de Investigaciones y Carabineros reflejan más la actividad policial que la realidad de la delincuencia. Resulta entonces difícil averiguar en qué medida el miedo responde a un aumento efectivo de la delincuencia y de la violencia. En todo caso, no estamos ante un fenómeno reciente; el miedo ante el delito común o la violencia tiene una larga historia, pero alcanza dimensiones alarmantes a raíz de los procesos de urbanización e industrialización. La violencia se traslada del campo a la ciudad, donde el desarraigo de los emigrantes, las desigualdades sociales y la inestabilidad laboral favorecen la delincuencia. Autores de comienzos de siglo destacan cómo el trabajo fabril fomenta la desorganización de la familia tradicional, el abandono de niños y la aparición masiva de vagos y mendigos; todo ello acentuado por el alcoholismo y la frecuente impunidad. El temor provocado por el deterioro del antiguo orden de convivencia toma cuerpo en las llamadas "clases peligrosas". Más que la criminalidad (acotada) es la violencia (difusa) la que imprime a la "cuestión social" su virulencia.

En este período se consolida el papel ancestral del Estado como garante de la paz social y de la seguridad pública. A los procedimientos propios de un Estado de Derecho se agrega una intervención activa que combina mecanismos represivos con medidas preventivas y promocionales. La acción estatal dispone de sanciones (justicia penal) y de incentivos (Estado asistencial). Tanto la ley penal como las medidas sociales se guían por una idea de sociedad basada en una familia legítima y un trabajador disciplinado. El Estado es fuertemente regulador y no vacila en vulnerar principios liberales con tal de afirmar el disciplinamiento social. Un ejemplo es la detención por mera sospecha; entre 1930 y 1964 ella aumenta de un 12% a un 35% del total de detenciones. (Frühling, H., 1997))

Hasta mediados de siglo el miedo al delito está vinculado a acciones individuales y concentradas en los sectores populares. En

los años 70 aparece una nueva modalidad de delincuencia violenta y de violencia política; aumentan los robos y los delitos comunes con fines políticos. En la medida en que la sociedad se polariza políticamente también aumentan los conflictos intergrupales tanto en las ciudades como en el campo (huelgas, tomas de tierra). En septiembre de 1972, ocho de cada diez personas entrevistadas era de la opinión que en Chile se vivía un clima de violencia (Valenzuela, A., 1988). Ya no es el delito sino un ambiente generalizado de violencia difusa el que generaba miedo. Este adquirió una dimensión desconocida hasta entonces con la intervención militar. Aparece una nueva forma de violencia; el propio Estado abandona el marco jurídico. La represión estatal es particularmente intensa en 1973; la Comisión de Verdad y Reconciliación consigna 1.264 homicidios y desapariciones para ese año. Pero la afirmación del poder militar no elimina el miedo, por el contrario.

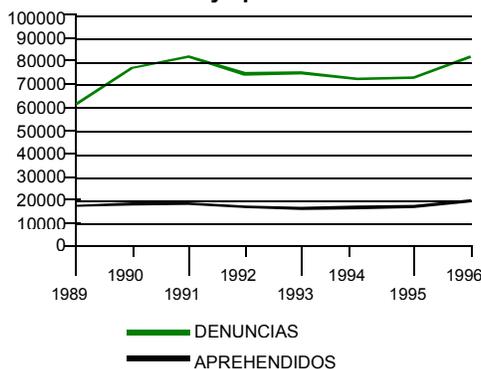
La democracia pone fin a la represión, pero no al miedo. La transición está acompañada de un temor difuso que, a falta de amenaza explícita, se cristaliza nuevamente en la delincuencia. A partir de 1990 se afianza la percepción de que la delincuencia ha crecido y que está fuera de control. Desde entonces las encuestas señalan a la delincuencia como uno de los problemas prioritarios para los chilenos. Más importante que el aumento cuantitativo es el cambio cualitativo: hay más asaltos a mano armada, ellos afectan también a hogares en comunas del "barrio alto" y comienzan a operar bandas organizadas. Además adquiere visibilidad un factor que comienza a cristalizar el miedo al delito: la droga. Entre 1977 y 1992 los detenidos por tráfico de estupefacientes aumentan de 254 a 10.119, según datos de Carabineros (Frühling, H., 1997)

En los años 70 y 80 la sociedad chilena se encuentra dominada por una verdadera

A medida que fue pasando el tiempo y fui escarbando en el corazón de la gente tan heterogénea como un sacerdote, un militar, un militante comunista y un empleado de banco, comencé a percibir que el miedo era un elemento común a casi todos. Sus historias son tan distintas como pueden serlo las vivencias de un Chicago boy, de un minero del cobre, de una voluntaria de la Secretaría de la Mujer, o la madre un detenido-desaparecido. Sin embargo, en algún momento de la conversación, el temor surgió en forma más o menos explícita y con razones más o menos fundadas. En algunos, era miedo a los militares, en otros, a la cesantía; en el siguiente, a la pobreza, al soplaje, a la represión, al comunismo, a los marxistas, al caos, a la violencia o al terrorismo. Cada uno tenía el suyo.

Patricia Politzer: Miedo en Chile, Santiago, 1984

GRAFICO 30
Denuncias de robo y aprehensiones 1989-1990



Fuente: Paz Ciudadana 1997

"cultura del miedo": miedo al comunista, al subversivo; miedo al "cáncer" invisible y omni-presente que corroe al cuerpo social. Miedo a la represión y al delator; miedo a ser "descubierto" en alguna (no se sabe cuál) imprudencia. Las "reglas del juego" quedan suspendidas; la arbitrariedad del poder provoca estrategias de disimulación y auto-coerción. La desconfianza del otro se instala en toda la vida social, incluido el hogar. No todo es violencia política; también aumenta la delincuencia. El control estatal no logra opacar la disgregación producida por la crisis económica y el desempleo. En pleno gobierno militar los robos con violencia aumentan 77% entre 1980 y 1986 (Blanco, R. et al., 1995). Sin embargo, el fenómeno

sólo alcanza niveles de alarma pública bajo el régimen democrático.

condensa en la imagen del delincuente drogado; él simboliza la pérdida de todo lazo social y de toda norma moral.

El sentimiento de inseguridad

Las encuestas de opinión confirman los sentimientos que afloran en los grupos de discusión: la inseguridad cotidiana está asociada a la delincuencia. Casi ocho de cada diez personas entrevistadas por CEP-PNUD en julio de 1997 estiman muy probable o medianamente probable que pueda ser víctima de un robo o intento de robo en la calle, seis de cada diez presumen que ello les puede ocurrir en su hogar, la mitad de las mujeres entrevistadas temen ser víctimas de una violación o agresión sexual y cuatro de cada diez entrevistados consideran muy o medianamente probable otro tipo de agresión (pandillas, etc.). Según vimos en el acápite anterior, dicho miedo es proyectado sobre el otro. La imagen del otro es la de un agresor potencial que amenaza en cualquier momento y en cualquier lugar. El miedo a una violencia descontrolada se

Ahora bien, el aumento notable del miedo al delito y a la violencia en los años recientes no corresponde, según vimos, a un incremento similar de la delincuencia. La encuesta CEP-PNUD de 1997 permite contrastar la percepción de los entrevistados acerca de las probabilidades de ser víctima y el número de veces que ellos fueron efectivamente víctimas de un delito. En el CUADRO 21 se indica una proporción significativa, pero el hecho deviene motivo de alarma a raíz de ciertas razones adicionales

Al sentimiento generalizado de inseguridad contribuye, por una parte, el hecho de ser agredido en más de una ocasión; un 5,3% de dichos entrevistados había sufrido dos o más robos sin violencia en un lugar público y 2% fueron víctimas de dos o más asaltos en el hogar. Tales situaciones potencian el sentimiento de vulnerabilidad. Por otra

CUADRO 21
Probabilidad percibida de ser víctima, y víctimas efectivas de un delito

A. ¿Cuán probable cree que Ud. o alguien de su hogar pueda ser víctima de..?

	Muy probable/ bastante probl.	poco probable/ muy improbl.	NSNC
Robo en calle, locomoción	78,1	20,9	0,9
Robo al interior hogar	61,8	37,0	1,2
Agresión sexual/violación	47,2	51,0	1,8
Otro tipo de agresión	39,8	58,5	1,7

B. ¿Cuántas veces en los últimos doce meses ha sido Ud. o algún miembro de su hogar víctima de..?

	Una o más veces	No fue víctima
Robo sin violencia en calle	17,4	82,2
Robo con violencia en calle	6,0	93,7
Robo sin violencia en hogar	6,0	92,6
Robo con violencia en hogar	0,3	99,3
Agresión sexual, violación	0,9	98,8
Otro tipo de agresión	2,5	96,9

Fuente: Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD, 1997

parte, es un hecho novedoso que las víctimas pertenecen a todos los grupos sociales. Las víctimas de robo sin violencia tanto en la calle como en el hogar pertenecen preferentemente al nivel socioeconómico alto (32% y 13%), seguido del nivel socioeconómico medio (21% y 7%) y del nivel socioeconómico bajo (15% y 7%).

En años recientes los delitos contra la propiedad aumentan significativamente en las comunas más pudientes, mientras que los delitos contra las personas son más numerosos en las comunas populares. En el pasado parecía existir una clara delimitación de lo que eran lugares y grupos peligrosos. La amenaza era acotada social y geográficamente. De los grupos de discusión antes mencionados se desprende que la deslimitación actual transforma a la ciudad entera en territorio hostil e incrementa la incertidumbre.

A la alarma pública contribuyen también los medios de comunicación masiva. La "crónica roja" concita un amplio interés público, y es tenue la distinción entre la información detallada del acontecer social y el relato sensacionalista. La conmoción es todavía mayor cuando la imagen viva del delito se introduce, por medio de la televisión, al interior del hogar. Incluso el espacio íntimo aparece entonces indefenso.

La inseguridad provocada por la impunidad

Finalmente, es menester mencionar un cuarto factor que incide en el sentimiento generalizado de inseguridad: la (real o supuesta) impunidad del delito. Nueve de cada diez entrevistados por CEP-PNUD en 1997 expresaban poca o ninguna confianza en que la ejecución de un delito grave recibiera castigo en un tiempo razonable (ver CUADRO 22). Sólo entre los entrevistados en zonas rurales existía algo más de confianza. Tal vez por eso solamente algo más de la mitad de los entrevistados que había sufrido algún tipo de robo realizó la denuncia correspondiente. Las denuncias disminuyen cuando se trata de secuestro, venganza o alguna agresión por pandillas. En el caso de agresión sexual, ni siquiera la

cuarta parte de las entrevistadas hizo denuncia. La percepción de que el delito queda sin sanción posiblemente influya en la evaluación negativa que hace la sociedad del poder judicial. En todo caso, genera desconfianza y acentúa el sentimiento de impotencia y frustración. La situación parece estar fuera de control. No debe sorprender entonces el pesimismo reinante. Según encuestas de Paz Ciudadana la proporción de personas que opina que la delincuencia había aumentado respecto al año anterior subió de 59% en 1993 a 74% en 1996, para bajar al 69% en marzo de 1997 (Paz Ciudadana - Adimark, 1997). Es decir, dos tercios de las personas estiman que la situación va a empeorar aún más. Opinión tan masiva indica que, al menos en la percepción de la gente, los mecanismos de seguridad son deficientes.

CUADRO 22

Si Ud. o alguien de su hogar fuera víctima de un hecho delictual grave, ¿cuánta confianza tiene Ud. de que el o los culpables serían condenados en un tiempo razonable?

Absoluta/bastante confianza	9,0 %
Poca/ninguna confianza	89,1 %
NS/NC	1,8 %

Fuente: Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD, 1997

La seguridad pública

La seguridad ciudadana es considerada una tarea primordial del Estado. Desde antiguo corresponde al Estado velar por "la ley y el orden". Para ello cuenta con el instrumental tradicional: control policial (preventivo y represivo) y medidas legales. En relación con la policía es menester constatar la permanente disminución de la dotación de Carabineros e Investigaciones con respecto al número de habitantes. De acuerdo con estimaciones de Hugo Frühling acerca del personal efectivamente operativo, en 1933 y 1941 había un policía por 277 habitantes; la relación bajó a 440 habitantes por policía en 1990 y a 454 habitantes por policía en 1994.

En años recientes, sin embargo, hubo un fuerte incremento del aporte fiscal a la labor policial. Mientras que el aporte fiscal total a Carabineros e Investigaciones disminuyó un 13,5% entre 1986 y 1990, entre 1990 y 1996 aumentó en 93%, respondiendo a las demandas de la opinión pública. A ello se agregan aportes municipales y privados (Frühling, H., 1997).

Existe asimismo un conjunto de medidas legales destinadas a combatir mejor el delito. Se creó en 1991 el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes y en 1993 la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones; se facilitaron los trámites para denunciar delitos de hurto y robo; se incrementaron las potestades policiales para investigar el tráfico ilícito de estupefacientes y se tipificaron nuevos delitos (lavado de dinero). La iniciativa más relevante, empero, concierne la amplia reforma del poder judicial. No se trata tan sólo de perfeccionar el sistema de justicia penal sino de simbolizar, por medio del poder judicial, la responsabilidad que asume la sociedad entera por la seguridad.

La privatización de la seguridad

La desconfianza en los mecanismos públicos de seguridad ha dado mayor protagonismo a los mecanismos privados. El creciente miedo al delito motiva conductas elusivas y medidas de seguridad doméstica. Especialmente en Santiago está a la vista el aumento explosivo del mercado privado de seguridad. La privatización se hace visible en la proliferación de alarmas, en la presencia de 14.000 guardias privados, en el cierre de calles. Acorde con un estudio de la

CUADRO 23
Gastos privados en seguridad, 1994
(en miles de millones de pesos)

Servicios privados de vigilancia	66,8
Seguros de robo	7,7
Otros productos de seguridad	14,4

Fuente: Paz Ciudadana 1994

Fundación Paz Ciudadana, en 1994 los chilenos gastaron cerca de 100.000 millones de pesos en diversas medidas privadas de seguridad (ver CUADRO 23).

Ahora bien, según se desprende de los grupos de discusión realizados, la gente se da cuenta del círculo vicioso: los equipos de alarma a la vez crean más alarma. Se hace evidente que la seguridad se ha vuelto un negocio y que, en definitiva, lo que hace falta es una renovación de los lazos sociales.

En efecto, la seguridad ciudadana es fundamentalmente un asunto ciudadano. No obstante, la cooperación ciudadana parece limitada.

La encuesta de Paz Ciudadana de 1996 documenta la retracción al espacio privado como principal reacción frente a la delincuencia. Apenas la mitad de los entrevistados cuenta con la ayuda de los vecinos (CUADRO 24). Un estudio realizado en tres comunas populares de Santiago confirma los resultados; la colaboración entre vecinos no constituye una opción masiva (Frühling y Sandoval, 1997). Prevalece pues el síndrome de "fortaleza asediada", cada cual defendiendo su hogar.

CUADRO 24
Medidas adoptadas para enfrentar la delincuencia

No salir de casa a ciertas horas	70%
Reforzar la seguridad de su casa	67%
Cooperación con los vecinos	51%

Fuente: Paz Ciudadana 1996

El deterioro de lo público

La razón de fondo del miedo al otro parece radicar en las grandes y aceleradas transformaciones que vive la sociedad chilena. Ellas tienen su expresión más notoria en el deterioro de las pautas básicas de sociabilidad. El vecino, el prójimo, aparecen como personas ajenas con las cuales se comparte poco o nada. El

fenómeno será analizado en el próximo capítulo, pero cabe adelantar tres resultados de la encuesta CEP-PNUD de 1997 que revelan la atomización reinante.

En primer lugar, llama la atención que casi dos tercios de los entrevistados estima difícil o muy difícil organizar a la gente para enfrentar un problema en el barrio. Sólo en el sector socioeconómico alto y en la zona rural se encuentra algo más de confianza en poder organizar a los vecinos.

En segundo lugar, resalta el hecho de que la gente suele confiar sólo en su propia familia. Casi seis de cada diez entrevistados no confían en que alguien que no pertenezca a su hogar le ayudará a solucionar un problema. Nuevamente las personas de zonas rurales y de nivel socioeconómico alto se declaran más confiadas en recibir ayuda externa.

El tercer resultado concierne a la fuerte desconfianza cuando se trata de esperar ayuda frente a una agresión en un lugar público. Casi nueve de cada diez entrevistados tienen

poca o ninguna confianza en que la gente que pase por allí acuda en su ayuda (ver CUADRO 25).

En este caso, las personas de nivel socioeconómico alto son todavía más desconfiadas. Incluso en la zona rural menos de un tercio de los entrevistados manifiestan alguna confianza. Estas cifras desoladoras señalizan cuán resquebrajado se encuentra el cuidado del otro en los espacios compartidos.

Precisamente la esfera pública es uno de los ámbitos dañados por los cambios sociales. En Chile se ha deteriorado ese ámbito en que estar juntos exterioriza una pasión y un interés compartido por la vida en común. Cuando los chilenos acuden a un centro comercial o un estadio de fútbol - los nuevos lugares públicos - tal vez compartan emociones, pero no un bien público. El gran dinamismo de la sociedad chilena descansa sobre estrategias individuales, no sobre un **animus societatis**. Parecería no existir un "nosotros" capaz de hacerse cargo de la vida en sociedad.

CUADRO 25
La fragilidad del "nosotros"

Sociabilidad: La fragilidad del "nosotros"	Evaluación positiva	Evaluación negativa	NS/NR
Confianza en recibir ayuda de los demás	41,5	40,7	0,9
Facilidad para organizar la gente	35,5	63,4	1,2
Confianza en recibir ayuda ante la agresión	11,7	87,7	0,7

Fuente: Encuesta nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD, 1997