

CIUDADES

VOLUMEN 1

Alfredo Rodríguez y  
Paula Rodríguez,  
editores

# Santiago, una ciudad neoliberal



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

**Editor General**  
Fernando Carrión

**Coordinador Editorial**  
Manuel Dammert G.

**Asistente Editorial**  
Ana Carrillo Rosero

**Comité Editorial**  
Fernando Carrión  
Michael Cohen  
Pedro Pérez  
Alfredo Rodríguez  
Manuel Dammert G.

**Diseño y diagramación**  
Antonio Mena

**Impresión**  
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-03-2

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: junio de 2009

# Contenido

---

Presentación .....	9
Introducción .....	11
<b>Capítulo I</b>	
<b>La disputa por la ciudad: los pobladores (1957–1973)</b>	
Presentación .....	29
Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile .....	35
<i>Javier Martínez y Margarita Palacios</i>	
La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964–1972 .....	53
<i>Joaquín Duque y Ernesto Pastrana</i>	
Lucha, vida, muerte y esperanza: historia de la población La Victoria .....	65
<i>Guillermina Farías</i>	

## Capítulo II

### La destrucción de la ciudad: castigo y mercado (1973–1990)

Presentación . . . . .	73
Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados . . . . .	81
<i>Alfredo Rodríguez</i>	
Las víctimas de un año de protesta y represión . . . . .	111
<i>Hechos Urbanos, Juventud (Edición especial, s/n)</i>	
Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular . . . . .	123
<i>Eduardo Morales y Sergio Rojas</i>	
Estructura administrativa de la ciudad . . . . .	143
<i>Clarisa Hardy</i>	

## Capítulo III

### La ciudad neoliberal realmente existente (1990–2008)

Presentación . . . . .	161
Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo . . . . .	167
<i>Carlos A. de Mattos</i>	
Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008 . . . . .	207
<i>Pablo Trivelli</i>	
Santiago, una ciudad con temor . . . . .	229
<i>Enrique Oviedo</i>	

Nuestros miedos .....	249
<i>Norbert Lechner</i>	

## Capítulo IV

### Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es

Presentación .....	269
--------------------	-----

Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados .....	277
<i>Iván Poduje y Gloria Yáñez</i>	

El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile .....	301
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	

Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago .....	327
<i>Oscar Figueroa</i>	

Transantiago: Propuesta y conclusiones. Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007) .....	351
--	-----

## Colofón

Presentación .....	357
--------------------	-----

Los imaginarios de La Victoria .....	359
<i>Francisca Márquez</i>	

# Temor, delitos y violencias en Santiago\*

Enrique Oviedo

Santiago es una ciudad muy segura en comparación con otras de América Latina. Sin embargo, para gran parte de sus habitantes, por su percepción de inseguridad frente al delito y la violencia, Santiago es una ciudad con temor. Mi interés es explorar esta contradicción. Para ello reviso la inseguridad como un fenómeno social que se genera y reproduce socialmente; la distribución geográfica de los delitos en la ciudad y la victimización, considerando que Santiago es una ciudad fragmentada espacial y socialmente; y propongo una explicación a través de la pérdida del Estado de Bienestar y de los resultantes cambios en los valores sociales.

## Inseguridad

Los estudios que comparan índices de violencia colectiva generalmente han considerado Santiago como una ciudad tranquila en el contexto latinoamericano. Desde comienzos de la década de los noventa hasta principios del 2000 –en quince años–, la ciudad duplicó su producto económico, se convirtió en una de las dos ciudades más caras de América Latina<sup>1</sup>

\* Artículo inédito, 2008. El presente texto integra contenidos de tres documentos escritos en diferentes periodos de la década de los noventa y comienzos del 2000: 1) “Violencia delictual y ciudad. Evolución histórica de hurtos y robos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago”, publicado en la Revista *Proposiciones* 22 (Santiago: Ediciones SUR, agosto de 1993); 2) “Santiago una ciudad con temor. Inseguridad ciudadana y pérdida del espacio público”, escrito junto a Alfredo Rodríguez, y publicado en 1999 en la *Revista de la Organización Panamericana de la Salud* 4 y 5, especial de violencia; y 3) un artículo sobre política pública en seguridad ciudadana, no publicado, que fue presentado por primera vez en un seminario realizado en FLACSO-Ecuador, los días 24, 25 y 26 de enero de 2007.

1 Según la revista *The Economist* (2006), que cita información de la Unidad de Inteligencia Económica.

y es considerada como la mejor ciudad de la región para hacer negocios.<sup>2</sup> Todo esto en un país que posee buenos indicadores macroeconómicos, considerado como el de mejor nivel de competitividad económica en América Latina<sup>3</sup> y con menor incidencia de pobreza de la región (CEPAL, 2004). La gran debilidad de Santiago, al igual que del país, es su alto nivel de desigualdad (Banco Mundial, 2006) y exclusión social. Santiago es una ciudad de fuertes contrastes entre ricos y pobres, con distritos vulnerables y estigmatizados, y una pequeña aunque creciente proporción de barrios con presencia de desorganización social y penetración del tráfico de drogas. En este contexto, desde los ochenta, al igual que en gran parte de América Latina, la ciudad ha visto aumentar los delitos, especialmente aquellos de origen económico. Por otra parte, históricamente Chile ha sido considerado uno de los países más seguros de América Latina. Así lo indica un estudio pionero (Duff y Mac Cammant, 1976), que lo situó entre los tres países con menor violencia en América Latina. Por su parte, según información de la base de datos del Sistema de Información Técnica, del Programa de Análisis de la Situación de Salud, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), durante el periodo 1980-1990 Chile se encontraba entre los países con las tasas brutas de mortalidad por homicidios más bajas de América (Camacho, 1994). Confirman lo anterior las estadísticas nacionales entre 1986 y 1996.

Ahora bien, pese a los datos históricos sobre los comparativamente bajos niveles de delincuencia en Chile, el tema de la seguridad ciudadana ha ocupado desde comienzo de los años noventa —a través de las noticias en los medios de comunicación y de las opiniones registradas en las encuestas— un lugar cada vez más prominente en la vida pública de la ciudad de Santiago. Ello se aplica especialmente al tema de la delincuencia, que desde esos años está apareciendo en las encuestas de opinión como uno de los problemas principales para las personas y uno de los temas prioritarios para los que se demanda la acción del gobierno. Así, según cifras obtenidas en encuestas mensuales realizadas por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la empresa de estudios de mercado Adimark, en

2 De acuerdo con el ranking de la revista *América Economía* en los años 2004 y 2005.

3 Foro Económico Mundial (2006). Las nueve variables que se tuvieron en cuenta para determinar las posiciones del informe regional son macroeconomía, instituciones, infraestructura, educación básica y salud pública, educación superior y capacitación, eficiencia de los mercados, preparación tecnológica, sofisticación de las empresas y capacidad de innovación.

1989, un 21 por ciento de los encuestados opinaba que el gobierno debía dedicar su mayor esfuerzo a solucionar dicho problema. Esta demanda ha crecido, hasta llegar a 56 por ciento en 1997. A ello se suma que el 84 por ciento de la gente cree que la delincuencia en Chile es hoy más violenta que en el pasado (encuesta de Adimark, 1996).

Al margen de la percepción de un aumento de la violencia por acciones delictivas, en Santiago la creciente percepción de inseguridad de la gente no tiene como correlato un aumento equivalente del número de hechos delictivos. Los resultados de la Encuesta Activa (1996-1997) llevada a cabo en la ciudad de Santiago, referidos a victimización, destacan que en los doce meses que precedieron a la indagación, 11 por ciento de las personas encuestadas había sido víctima directa de una acción de violencia, 12 por ciento había presenciado acciones violentas contra terceros, y 77 por ciento no había sido victimizado. En comparación con tales cifras, la percepción de inseguridad en la ciudad era alta: de los encuestados, 80 por ciento se sentía inseguro en alguna parte de la ciudad. Al respecto, estudios realizados en Santiago muestran que la percepción de inseguridad está más relacionada con la mayor violencia incorporada en las acciones delictivas y con su mayor cobertura por los medios de comunicación,<sup>4</sup> que con un aumento relativo de la totalidad de las acciones delictivas (Oviedo, 1994).

Cabe destacar que 72 por ciento de los habitantes que tienen una percepción de inseguridad en la ciudad de Santiago nunca ha sido víctima directa o indirecta de alguna acción de violencia. La inseguridad aumenta a medida que las personas se alejan de su residencia. Asimismo, sobresale el elevado porcentaje de personas que se sienten inseguras en el espacio público: 66 por ciento de los encuestados sentía inseguridad en los medios de transporte, y 71 por ciento en el centro de la ciudad, percepción que no varió en función del estrato social. No obstante, el porcentaje de personas que se sentían inseguras en su propia casa o en calles de su vecindario fue más alto entre las que pertenecían al estrato social bajo.

4 Según información disponible en los años 2000, la cobertura, el tiempo de calidad dedicado por televisión a los temas de delincuencia —desde noticias a crónicas especializadas, descripción de casos, etcétera— aumentó considerablemente. A fines del año 2005 el Ministerio del Interior (a través de su Subsecretaría) entregó a los medios de comunicación la siguiente información: entre 2001 y 2004, la cantidad de segundos dedicados a estos temas se duplicó desde 288 a 460; en octubre de 2005 era de 425 segundos.



Los resultados indican, por añadidura, que la percepción de inseguridad altera algunas de las actividades cotidianas que realizan las personas en la ciudad, particularmente en lo que se refiere a las compras y, en menor medida, a las que se desarrollan en tiempo de ocio y recreo. Entre los que sentían una inseguridad intensa, 60 por ciento afirmó haber limitado sus lugares de compra, 43 por ciento haber limitado los lugares de recreo, 28 por ciento deseaba mudarse de barrio, y 11 por ciento había sentido la necesidad de adquirir armas. Además, la encuesta hizo ver que la gente tiende a adaptarse a la realidad creada por la percepción de inseguridad adoptando una postura conformista, homogeneizando las creencias y los comportamientos y sobreestimando la fuerza como medio de resolver los conflictos. Como corolario, en la población de Santiago se aprecia una actitud negativa hacia el sistema político y social (así lo manifestó el 67 por ciento de los seguros, el 69 por ciento de los inseguros moderados y el 80 por ciento de los inseguros intensos). Nótese que quienes se sienten inseguros en la ciudad tienden a adoptar actitudes más negativas hacia el sistema y menos pacíficas en lo que atañe a la resolución de conflictos. Cabe destacar que 37 por ciento de estas personas declaró que en ciertas circunstancias podría ser buena una dictadura o que vivir en democracia o en dictadura no suponía ninguna diferencia en su vida. De ellas, la proporción de las que mostraron tener una actitud negativa o indiferente hacia la democracia fue mayor entre quienes sentían inseguridad intensa (44 por ciento) o moderada (38 por ciento), que entre aquellas que se sentían seguras (33 por ciento). Manifestó tener actitudes no pacíficas para resolver conflictos a nivel nacional el 56 por ciento de los que se sentían seguros, 59 por ciento de los inseguros moderados y 69 por ciento de los inseguros intensos. De estas personas, 44 por ciento coincidió en que la presencia militar en las calles es necesaria para controlar la violencia delictiva. Este acuerdo fue mayor entre los que se sentían muy inseguros (54 por ciento) que entre los seguros (37 por ciento).

### Segregación de los delitos en Santiago

Producto de su estructura espacial segregada, la ciudad de Santiago presenta zonas o territorios que, por el material construido, por su acceso y por su representación simbólica, ofrecen mayores probabilidades ambien-

tales (físicas) de ser afectadas por los delitos de robos y hurtos. Ello permite caracterizar, en términos teóricos, algunas tendencias espaciales de la gradación de violencia de los tipos de delitos en la ciudad.

El área geográfica de mayor importancia por la acumulación absoluta de robos y hurtos es el centro de la ciudad. La comuna de Santiago presenta una gran dispersión de delitos —hurtos, robos con fuerza y robos con violencia—, heterogeneidad que responde a la forma social de ocupar el espacio. Allí, en el centro de la ciudad, el espacio urbano aparece asociado a funciones de integración, intercambio y coordinación de actividades descentralizadas; a funciones lúdicas, al congregarse lugares de entretenimiento, de diversión y ocio; a funciones comerciales, de gestión, administrativas, financieras y políticas, de alta jerarquía. El centro de la ciudad de Santiago encarna así la posibilidad más inmediata y de más fácil acceso al consumo de determinados bienes y de servicios de mayor jerarquía para una gran parte de la población, especialmente de menores ingresos. Por esta razón, reúne diariamente una gran cantidad de personas, que durante las jornadas de trabajo generan una fuerte movilidad desde y hacia los sectores residenciales de la periferia. Esta circulación de personas y mercancías hace de la comuna céntrica de la ciudad un territorio con alta probabilidad de delitos contra la propiedad. Los hurtos a personas en espacios públicos y privados, los hurtos a instituciones, los robos con fuerza a instituciones comerciales, financieras y administrativas, los robos con violencia a personas (principalmente por sorpresa) y a instituciones, se deben principalmente a los numerosos y concurridos espacios públicos y de interacción que presenta la comuna.

Desglosando lo anterior, se tiene que, de acuerdo con cifras de delitos por investigar de la Policía de Investigaciones de Chile en el año 1990, del total de delitos de robos y hurtos cometidos en la comuna de Santiago, 43,7 por ciento de ellos corresponde a robos con fuerza, 34,2 por ciento a robos con violencia y 22,1 por ciento a hurtos. Entre los robos con fuerza, 55,9 por ciento afecta a los automóviles, el 23,4 por ciento a las instituciones, principalmente las de rubro comercial (52,6 por ciento) y financieras y administrativas (35,8 por ciento), y sólo 20,7 por ciento a las residencias. En los robos con violencia, 68,6 por ciento afecta directamente a las personas. De éstos, 92,2 por ciento se realiza en la vía pública, 4,13 por ciento en espacios privados y 3,67 por ciento en los medios de locomoción colectiva. Cabe destacar que de estos delitos, de gran significación

por el grado de agresión asociado, la mayor cantidad corresponde a aquellos de menor violencia. Los robos por sorpresa concentran 57,4 por ciento, seguidos de aquellos cometidos con armas blancas (33,9 por ciento) y de fuego (8,7 por ciento).

Los robos con violencia que afectan a las instituciones representan 26,4 por ciento del total de robos con violencia. De ellos, 56 por ciento se concentra en las instituciones comerciales, 26,2 por ciento en las financieras y administrativas, 4,8 por ciento en las de educación y salud, y 3,57 por ciento en las de rubro industrial. Al igual que en los robos con violencia contra las personas, tan sólo un pequeño número de éstos conlleva los más altos grados de violencia. Por su parte, los robos con violencia que comprometen a los automóviles constituyen 3,1 por ciento del total de robos con violencia, todos los cuales se llevan a cabo con armas de fuego. En último término, sólo 1,9 por ciento de estos delitos en la comuna afectan a las residencias. De ellos, 83,3 por ciento se dirige contra las casas y 16,7 por ciento contra los departamentos; en el 100 por ciento de los casos se utiliza armas de fuego.

Dentro de los delitos de menor violencia, los hurtos, el 40 por ciento afecta directamente a las personas, 33,2 por ciento a las instituciones y 26,8 por ciento a las residencias. Del total de delitos de hurtos contra las personas, cerca de 80 por ciento es cometido en espacios públicos.

Por otra parte, al agrupar los hurtos, robos con fuerza y robos con violencia según la tipología de objetos o sujetos afectados, se obtiene que, a diferencia de la ciudad, el mayor número de delitos en la comuna se dirige contra las personas (33,2 por ciento), seguidos de las instituciones (26,6 por ciento), vehículos (25,5 por ciento) y residencias (15,6 por ciento).

Esta situación refleja que los problemas de seguridad ciudadana de la comuna de Santiago se concentran en los espacios públicos, colectivos, producto del tipo de actividades que se realizan en este territorio y de la gran circulación cotidiana de objetos y sujetos.

Dentro de las tendencias apreciadas, se puede destacar el incremento de las acciones de mayor violencia hacia comunas periféricas de la ciudad. Estos delitos, perpetrados generalmente con armas blancas o de fuego, en ocasiones pueden comprometer menor monto o avalúo material de la acción, pero siempre presentan mayor impacto en las familias o personas afligidas.

Otra tendencia importante a destacar es aquella que identifica la zona residencial oriente de la ciudad (sector que alberga los estratos económi-

cos más altos) con delitos que comprometen básicamente objetos más que directamente a personas. Estos territorios se caracterizan por los llamados robos con fuerza a autos, residencias e instituciones comerciales y financieras. Esto último como extensión del centro, ya que esta zona es elegida por muchas empresas importantes, además del comercio de mayor jerarquía y bancos, que ven esta área como de indudable privilegio.

Las denuncias de delitos de mayor connotación social en el país, así como en Santiago, han aumentado desde comienzos de los años ochenta.<sup>5</sup> Desde 2004 se observa una estabilización de la tasa semestral de denuncias por robos y hurtos y del porcentaje de hogares victimizados por algún robo o intento de robo.

Cuadro 1:Victimización en el país y la Región Metropolitana de Santiago, Chile, 2003–2006 (en porcentajes)

	Años			
	2003	2005	2006	2007
<b>Victimización país</b>				
Hogares	43	38,3	38,4	34,8
Personal (*)	15,5	12,4	13,1	12,2
Denuncia (última vez que fue víctima)	42,4	37,9	39,4	35,7
<b>Victimización Región Metropolitana de Santiago</b>				
Hogares	43,9	38,7	42,0	40,1
Personal (*)	16,3	13,1	14,9	14,7
Denuncia (última vez que fue víctima)	39,1	35,5	39,1	32,4

Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). Instituto Nacional de Estadísticas/ Ministerio del Interior, Chile.  
 (\*) Corresponde a robo por sorpresa, robo con violencia e intimidación, además de hurtos y lesiones.

El incremento de los delitos observados, desde los años ochenta, en Santiago, al igual que en el país, tiene en mayor proporción una motivación económica –hurto, robo con fuerza y robo con violencia<sup>6</sup>–. Un caso de

- Véase documentos del Ministerio del Interior, “Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile (2003)” y “Política Nacional de Seguridad Ciudadana” (2004), donde se entrega un análisis basado en estadísticas oficiales de delitos denominados de mayor connotación social (robos con violencia, robos con intimidación, robos por sorpresa, robo con fuerza, hurtos, lesiones, homicidio y violación). El análisis es compartido por centros de estudios, universidades, entre otros.
- Si bien entre las autoridades públicas y ciertos centros de estudios en la materia se considera que los delitos violentos –lesiones, homicidios, sexuales, violencia intrafamiliar– muestran niveles

particular preocupación por su impacto en la sociedad, también de causa económica, corresponde al incremento del tráfico de drogas y sus violencias asociadas.

En este periodo, con independencia de las tasas de denuncias y victimización, el alto temor a ser afectado por algún delito se mantiene estable. Así lo demuestran las mediciones disponibles desde fines de los años ochenta. Llama la atención que en todos los estudios la gente dice sentir que la delincuencia ha aumentado más en los espacios que menos transitan que en los que frecuentan: en el país (80 por ciento), más que en la comuna (60 por ciento), más que en su barrio (40 por ciento).

### Una ciudad con temor

A fines de los noventa, basados en los resultados de la encuesta de la OPS, decíamos que “Santiago es una ciudad con temor”. En aquellos años observamos que entre los santiaguinos existía una alta percepción de inseguridad relacionada con la violencia delictiva, que no se sustentaba en las tasas de victimización. La percepción de inseguridad era mucho mayor que la victimización directa e indirecta. Se estimaba que en los doce meses que precedieron a la realización de la encuesta de este estudio, 23 por ciento de los habitantes de Santiago había sido víctima directa o indirecta de una acción violenta; y alrededor de 77 por ciento de los no victimizados manifestó sentirse inseguro en su casa, en su vecindario, en los medios de transporte colectivo o en el centro de la ciudad.

En los años 2000, la situación no ha variado considerablemente en términos generales. De acuerdo con la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) en Santiago (Región Metropolitana), la cifra de percepción respecto del aumento de la delincuencia del país no baja de 76 por ciento, con independencia de la tasa de victimización. Siempre la percepción de aumento de la delincuencia en el país es superior a la misma percepción respecto de lo que sucede en la comuna y en el barrio.

---

preocupantes, los antecedentes disponibles no permiten asegurar que se haya experimentando una tendencia al alza en los años analizados.

**Cuadro 2: Percepción respecto del aumento de la delincuencia en el país y en la Región Metropolitana de Santiago, 2003–2007 (en porcentajes)**

	Años			
	2003	2005	2006	2007
En el país	80,5	79,3	78,4	86,6
En la Región Metropolitana de Santiago	77,7	77,5	76,4	85,2

Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio del Interior, Chile.

En una ciudad socioeconómicamente segregada como Santiago, la percepción de inseguridad en los espacios públicos significa una interacción sumamente escasa entre habitantes pertenecientes a estratos sociales diferentes. Las relaciones sociales disminuyen, se tiende a la reclusión y se pierden los lugares públicos de encuentro. La ciudad tiende a la privatización de sus espacios. Éste es un fenómeno frecuente en las ciudades de América Latina, donde los espacios públicos no protegen al ciudadano (Borja, 1998). Son espacios vacíos de ciudadanía o donde la ciudadanía se siente amenazada por la violencia urbana, delictiva o política. En el caso de Santiago, sus habitantes notifican sentir mayor inseguridad en los espacios públicos que en los privados, situación que se contradice con la información estadística nacional, según la cual al hacer el cómputo único de hurtos, robos con fuerza y robos con violencia, las residencias están más amenazadas que las personas, las instituciones o los vehículos (Oviedo, 1994).

Los resultados del estudio Activa de la OPS muestran parcialmente que la debilidad de los valores democráticos, la tendencia a la resolución de los conflictos nacionales por medios no pacíficos y la evaluación negativa de las instituciones sociales a los que ya hemos hecho referencia, han incidido en una actitud de pesimismo frente al futuro del país. Una parte importante de la población de Santiago ha dejado de creer en el futuro y se plantea sobrevivir solamente en el presente, lo que acota una situación que puede encontrarse en el origen del desarrollo de actitudes agresivas y apáticas en los ciudadanos.

Tanto los planteamientos teóricos que se han postulado en Chile (Martínez, Tironi y Weinstein, 1990), como los resultados de algunos de los análisis de la encuesta OPS 1996–1997 (Oviedo y Rodríguez, 1999), respaldan la idea de que para superar el temor la gente tiende a adaptarse

a la realidad adoptando una postura conformista, homogeneizando las creencias y los comportamientos y sobreestimando la fuerza como medio para resolver las diferencias. Los resultados de este estudio lo confirman parcialmente: la violencia es un fenómeno social que se genera y reproduce socialmente.

## La pérdida del Estado social

Basados en la información disponible, lo que observamos en Chile es la criminalidad del posfordismo,<sup>7</sup> periodo que caracteriza un cambio económico social en el mundo –con distintos momentos e intensidad– desde comienzo de los años setenta. En Chile este proceso se dio en dictadura. Entre los años 1973 y 1988 se consolidó una economía neoliberal, de cuyas características –según Draibe y Riesco (2006)– destaca su inicio temprano, su naturaleza extremista, su apertura al mercado internacional, la disminución de la presencia del Estado junto al fin del Estado Desarrollista de Bienestar, entre otros.

De acuerdo con autores como Lea (1997), Garland (2005) y Wacquant (2000), la disminución de la presencia del Estado Social en América Latina –que, entre otros efectos, generó la eliminación de puestos de trabajo y la precarización de la seguridad social– dio paso a un Estado con orientación policial y/o penal. Lea (1997) comenta que el fordismo generó un relativo consenso acerca de la justicia penal y el control del crimen. Es así que se observa una pacificación de la legislación en la materia, se desarrollan actitudes positivas en las policías, se baja la encarcelación, así como se tiende a la disminución de la sanción (el control y disciplinamiento), a la vez que se desarrolla un sistema basado en multas y en servicio comunitario, que busca la restitución.

Con el posfordismo, la polarización social se agudiza y la justicia criminal se torna más represiva. La mayor vulnerabilidad de ciertos sectores

7 Después de la posguerra, entre 1950 y comienzos de la década de 1970, se vive un periodo de expansión económica. Se desarrolla un mercado masivo de consumo adecuado a la creciente producción laboral, a través de sistemas de producción masiva en línea que reconocen como pionero a Henry Ford. En este periodo, los keynesianos demandan gerencia y Estado de Bienestar, como un conjunto de derechos sociales universales, ingresos mínimos, salud, educación, vivienda, entre otros (Lea 2006).

sociales se encuentra con una convivencia social precaria, en un contexto de fuertes asimetrías en las relaciones íntimas y públicas. A modo de ejemplo, el trabajo flexible, que promueve el riesgo, hace vulnerables a los trabajadores y los enfrenta al sinsentido; al debilitar los vínculos sociales y dificultar el arraigo, afecta también los ámbitos sociales y familiares (Sennett, 2000). Por otra parte, la privatización de formas básicas de seguridad social –salud, previsión, educación, entre otros– provoca una demanda social a la familia. Parte importante de la percepción respecto de la existencia de una crisis de la familia se debe a la vulnerabilidad de ésta por la sobreexigencia a la que es sometida (PNUD, 2000).

Se vuelve a formas de vigilancia y disciplinamiento de la clase trabajadora propias del prefordismo. Las nuevas formas de estabilidad se encuentran en un nuevo régimen de “acumulación flexible”, coherente con el sistema de “producción flexible”, con desempleo, baja calidad del empleo, bajo salario y seguridad social para la clase trabajadora, que sirve a un mercado más diverso. Según Lea (1997), en este contexto el crimen crece, así como cambia su organización y funcionalidad. Un tipo se asimila al individualismo y marginalidad respecto de la normalidad en las relaciones sociales; otro es funcional a la acumulación flexible del sector informal; en este último, la violencia se lleva a cabo como una meta del negocio: baste mirar el encadenamiento de la droga con la acumulación a través del lavado de dinero, así como la venta a pequeña escala en las poblaciones.

Garland (2005), refiriéndose a Estados Unidos y Gran Bretaña, observa que durante toda la década de los ochenta y parte de los noventa, la derecha domina la política social y económica, generando la disminución de los beneficios del Estado de Bienestar, la promoción del mercado –la competencia, la exposición al riesgo y la desigualdad– y el control social.<sup>8</sup> Como efecto de este tipo de políticas, en los barrios donde se concentran las desventajas sociales y económicas surgen y se consolidan problemas como la “violencia, delitos callejeros y el abuso de drogas” (Garland, 2005: 176) y en la ciudad, los delitos contra la propiedad. En este contexto, el autor indica que la responsabilidad social que se asignaba a distintos sectores del Estado de Bienestar se transfiere en los ochenta al Poder Judicial.

8 “Si las consignas de la socialdemocracia de posguerra habían sido *control económico y liberación social*, la nueva política de los años ochenta impuso un marco bastante diferente de libertad económica y control social” (Garland, 2005: 174).



La justicia debe hacerse cargo de todos lo que no se pueden integrar o someter el actual sistema; crecientemente se ocupa de aquellos que, simplemente, no acceden al trabajo formal.

Wacquant expresa que, en los noventa, “América Latina es (...) tierra de evangelización de los apóstoles del ‘más Estado’ policial y penal, como en la década del setenta y del ochenta, bajo las dictaduras de derecha, había sido el terreno predilecto de los partidarios y constructores del ‘menos Estado’ social” (2000: 12). Es así que las ciudades latinoamericanas comparten –al igual que Europa– una preocupación, expresada en el debate público, por los jóvenes, las violencias urbanas y los barrios vulnerables, entre otros, que se relaciona con las inseguridades sociales, la desocupación y/o el empleo precario.<sup>9</sup>

El Estado penal representa para Wacquant (2000) el abandono de la meta de mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través de las políticas sociales y su reemplazo por el objetivo del control, especialmente de la vida de los pobres. Las consecuencias de este tipo de políticas son evidentes: en la ciudad se manifiestan en distanciamiento de las instituciones públicas, segregación y aumento de la criminalidad, endurecimiento de penas, disminución de la edad de responsabilidad penal, desarrollo de la industria privada de la prisión y fuerte crecimiento de las poblaciones recluidas –siendo los “precarios, extranjeros y drogadictos” clientes privilegiados (Wacquant, 2005:106).<sup>10</sup>

En Chile, en los años noventa, en democracia, se ha hecho política pública en seguridad ciudadana en el contexto antes reseñado de incerti-

9 Cabe destacar que esta relación causal no es extraña para los chilenos. De hecho, en tres de las cuatro encuestas nacionales urbanas de victimización (ENUSC, 2003 a 2007) se coloca en primer lugar a la pobreza como el principal problema del país, con una mención entre 24 y 35 por ciento. La delincuencia aparece en segundo lugar: en 2003 supera por poco a la pobreza. Por otra parte, siempre se menciona la falta de trabajo, la extrema pobreza, el desempleo, la falta de pre-ocupación y supervisión de los padres y la deserción escolar (mala calidad de la educación) como causas de la delincuencia. Estas causas, en los diferentes años, en total representan la opinión de entre el 40 y 70 por ciento de los encuestados.

10 Esto sucede en Estados Unidos, así como en algunos países de Europa, como Inglaterra, pero también en Chile. De acuerdo con el documento Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004: 13), “el total de personas recluidas en 1980 a escala nacional era de 15.230, cifra que se incrementó a 22.593 en 1990 y a 36.331 en 2003. En términos relativos, en 1980 la tasa de personas recluidas alcanzaba a 136 cada 100 mil habitantes, mientras que en 2003 era de 228 cada 100 mil habitantes. Este cuadro se completa con la observación respecto a que, en los últimos años, también ha habido un incremento en la proporción de personas cumpliendo sanciones de privación de libertad, en desmedro de las medidas alternativas a la reclusión”.

dumbre —una incertidumbre derivada del cambio de las condiciones en que se da la relación Estado e individuo, mundo privado y mundo público—, temor, y la consiguiente presión ciudadana para que las autoridades encuentren soluciones rápidas para lograr la disminución de la delincuencia. La incertidumbre y el temor en Santiago van de la mano con el desmantelamiento del Estado de Bienestar en condiciones de polarización de los ingresos y de segregación socioeconómica en la ciudad. Esta última es el resultado espacial de la distribución de las familias desempleadas o con baja calidad del empleo, de la privatización de los servicios, así como de la concentración del ingreso, entre otros, en el sector financiero, que se encuentra desconectado de la vida orgánica de la ciudad (Castells, 1989 y Sassen, 1991; en Lea, 1997).

Lea (1997) comenta, siguiendo a David Harvey (1987), que en un periodo prefordista, para la clase trabajadora tradicional la defensa del espacio era una defensa de sus redes de apoyo, ayuda, y de sus propios valores, que frecuentemente envolvían economías locales delictivas. Este tipo de comunidades fue hostil a los extraños, especialmente las policías, porque eran percibidas como una amenaza del espacio.

El fordismo intentó consolidar el estilo de vida de la clase media como modelo para la ciudad. Se amplió el acceso a bienes, equipamiento y servicios urbanos, y con ello se intentó poner freno a la continua apropiación del espacio que la clase trabajadora hacía para asegurarse el acceso a la ciudad. El posfordismo representa un nuevo cambio para la ciudad. En Chile, con la dictadura militar, desde 1973 se obligó a los ciudadanos a guarecerse en el ámbito privado y a refugiarse en relaciones con la familia y los amigos muy cercanos. El reverso de esta moneda fue la pérdida del espacio físico por parte de la sociedad civil. Durante un largo periodo, el encuentro social en plazas y calles requería una justificación ante la autoridad. Estas situaciones generales de la sociedad chilena se vieron agudizadas en los sectores pobres, que fueron sometidos a una pérdida de ciudad. En Santiago, las erradicaciones masivas, en que decenas de miles de familias fueron sacadas de sus lugares de residencia originales y radicadas en lugares determinados por las autoridades (CED, 1990), representan hasta el día de hoy un problema de desarraigo y de pérdida no sólo de los espacios físicos conocidos, sino del espacio social conformado por la red de relaciones entre personas, familias y grupos.

En este proceso, los barrios de trabajadores, de pobladores con ideología de clase, han derivado en barrios externamente segregados e internamente fracturados, con conflictos interfamiliares y luchas por el poder entre familias o clanes como un sistema jerarquizado de relaciones sociales (Harvey, 1989: 153; Lea, 1997: 50). El descrédito de las viejas formas de organización afecta la seguridad de la clase baja. En los barrios populares se comienzan a generar lealtades familiares y/o de pequeños grupos ligados al sector informal delictivo. Lea (1997), explica que en el contexto del ataque a la economía solidaria de la clase trabajadora, se abre paso al control de éstas por parte del crimen.

### Valores y políticas públicas

Como marco del contexto descrito en la sección anterior, se observa en Chile un desplazamiento de valores sociales con expresión en la política pública:

*Desde el valor de la libertad al valor de la seguridad.* En nuestra sociedad, el temor a la delincuencia, asociado a políticas públicas basadas en una cultura del control, ha llevado a una mayor valoración de la seguridad por sobre la libertad. A modo de ilustración, a comienzos de los años noventa discutíamos públicamente sobre la legitimidad del uso de cámaras de vigilancia en espacios públicos, del enrejamiento de pasajes de ingreso a conjuntos de vivienda, del control del acceso al espacio público y su uso, entre otros. En la actualidad, para muchas de estas medidas ya no se confrontan posiciones: se asumen como solución, y sólo se conversa sobre las normas técnicas de su implementación.

*Desde el valor de lo público al valor de lo privado.* De acuerdo con antecedentes que se manejan en el ámbito de la seguridad privada de Chile, el crecimiento aproximado del sector en los últimos años ha sido entre 12 y el 15 por ciento anual, alcanzando un total cercano a las 90 mil personas empleadas en el sector.<sup>11</sup> En 2006, en Chile, país donde la policía (Carabineros) es la institución pública mejor evaluada, había prácticamente dos

11 Se contabilizaba cerca de un total de 1.300 empresas y se estima que el monto aproximado de la inversión privada en seguridad durante el año 2006 alcanza a 700 millones de dólares en Chile (Gutiérrez, 2007: 2).

agentes privados por cada agente público en seguridad (estos últimos sumaban alrededor de 45 mil personas: Carabineros 38.700 y policías civiles 6.300).<sup>12</sup>

Para autores como Lea (1997: 53), el renacer de las policías privadas es un retorno al comienzo del 1800. En un contexto de protección de la propiedad privada, se segrega, se polariza la ciudad y se militariza el espacio público. En casos extremos, siguiendo la misma dirección de la privatización de las policías, las agencias de justicia local comienzan a generar sus propias formas –criterios y estrategias– para resolver los crímenes y/o para administrar el desorden.

*Desde la valoración de las políticas sociales a la valoración de las políticas de seguridad.* La seguridad constituye un derecho universal y, como tal, contribuye a la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. En efecto, cualquier agresión, así como el temor a ser víctima, afecta el desarrollo individual y social de los habitantes. La ciudad disminuye su oferta: los espacios públicos son abandonados, la vida social se pierde, mientras la vida individual, familiar, así como la de pequeños grupos, se realiza en el hogar y en espacios privados.

Para muchos, en estos tiempos es difícil separar las materias propias de la seguridad ciudadana respecto de las que tradicionalmente han ocupado y dominan las políticas sociales: familia, educación, salud, trabajo, vivienda, entre otras. Lo anterior sucede porque cuando el ciudadano pide seguridad ciudadana está solicitando, paralelamente, política urbana y política social de inclusión (Oviedo, Rodríguez y Rodríguez, 2008: 119).

En este sentido, actualmente en la demanda por seguridad cristaliza un conjunto de necesidades sociales relacionadas con el riesgo o desprotección. Esto se une a que la provisión de seguridad, en sí misma, es transversal a las demandas sociales: se otorga seguridad a los escolares a través de programas de mejoramiento de la convivencia en la comunidad educativa o con control visual en los entornos de las escuelas; se provee seguridad a

12 Cifras de estudios en el ámbito de la seguridad privada mundial (Norteamérica, Europa, Japón y resto del mundo), nos muestran un gran mercado que crece en promedio entre 7 y 8 por ciento anual (2004–2005). A escala latinoamericana, Brasil y México agrupan a más de la mitad de la vigilancia privada del continente, con cifras cercanas a los 500 mil agentes legalmente registrados en cada país. Sin embargo, hay que considerar que existe un gran mercado informal: Brasil, 570 mil; México, 500 mil; Colombia 190 mil; Centroamérica, 105 mil; Chile, 83 mil; Argentina, 80 mil; Venezuela, 75 mil; Perú, 50 mil (Abelson, 2006: 2).

los peatones con paraderos y buses diseñados contra accidentes y conductas delictivas; se previene las conductas no cívicas o violentas disminuyendo el consumo problemático de alcohol y drogas, ocupando el tiempo libre adecuadamente o garantizando oportunidades laborales, entre otras.

No obstante lo anterior, durante los noventa se ha constatado un problema asociado a la difícil distinción del límite entre el acceso al derecho universal de seguridad y otros derechos universales (educación, salud, vivienda, entre otros), que deben ser respetados. Durante este periodo, a través de políticas orientadas a disminuir los delitos y el temor se ha provisto el acceso a iluminación, a espacios públicos de calidad, al deporte y la recreación, entre otros.<sup>13</sup>

*Desde el infractor o victimario a la víctima.* La víctima es el nuevo actor en escena en las políticas modernas de seguridad. En el Estado de Bienestar, las respuestas públicas al fenómeno de la delincuencia estuvieron centradas en el agresor o victimario, hacia quien se orientaban los esfuerzos en materias de control e (re)inserción. Sin embargo, desde mediados de los ochenta, “se cuestionó la capacidad del Estado para contener el delito (...) y se devaluó las políticas de rehabilitación y el correccionalismo” (Garland, 2005: 121).

Durante los noventa, en Chile, en democracia, las víctimas antes olvidadas comenzaron a ser presentadas públicamente por políticos y medios de comunicación, proceso en el cual muchas veces se confundió el apoyo a la víctima con el uso de ella para intereses propios. De todas formas, en Chile la agenda cambió y, en términos positivos, se impuso un nuevo imperativo: las víctimas debían ser escuchadas, protegidas, y sus miedos debían ser atendidos. Sin embargo, como efecto negativo, se ha mantenido una baja preocupación por la rehabilitación del victimario y, en ciertos casos, se ha pretendido hacer política pública de seguridad desde el dolor de la víctima.<sup>14</sup>

13 De alguna manera, el Ministerio del Interior, encargado de la seguridad, ha suplido la labor de otros ministerios sectoriales, tradicionalmente a cargo de las políticas públicas.

14 Algunos han querido imponer políticas públicas desde la demanda de las víctimas. Ser víctima da idoneidad e inhabilita la discusión de aquellos que no han vivido la experiencia. La víctima ya no es un personaje atípico, sino que representa una experiencia compartida; de alguna manera, todos somos víctimas. Sin embargo, a diferencia de décadas pasadas, nadie se siente responsable socialmente de la existencia de victimarios. Lejos quedó el discurso sobre la responsabilidad colectiva en los efectos de las variables ambientales sobre niños y jóvenes abandonados, que sufren negligencia familiar, entre otros.

*Desde la duración o permanencia de la solución al impacto inmediato.* En la política pública de seguridad nos vemos enfrentados a una serie de nuevos comienzos, a una historia de continuos finales (Bauman, 2004). La centralidad de la seguridad en la competencia político-partidista —que decide elecciones locales y nacionales— ha incidido en la continua presentación de ideas novedosas (eslóganes), frases ocurrentes, soluciones rápidas, para terminar con un problema complejo de larga data de consolidación.<sup>15</sup> Es así como se han perdido de vista los aportes positivos de las políticas de Estado para brindar mayor seguridad a las personas. Las políticas públicas requieren tiempo, deben madurar para obtener resultados. En la actualidad, parece que no fuera posible aprender de las experiencias, de estrategias y programas empleados con relativo éxito en el pasado. En políticas de seguridad se actúa como sometidos a cambios vertiginosos, empujados a hacer frente a imprevistos cotidianos.

## Bibliografía

- Abelson, Adam (2006). “Seguridad privada en Chile: tema pendiente para el Ministerio de Seguridad Pública”. *Boletín del Programa de Seguridad Ciudadana*, 6. Santiago: FLACSO.
- Banco Mundial (2006). “Informe de equidad y desarrollo”. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bauman, Zygmunt (2004). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borja, Jordi (1998). *Ciudadanía y espacio público*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Documento mimeografiado.
- Camacho, Álvaro (1994). “Las dimensiones de la democracia y la violencia en las Américas”, en: Organización Panamericana de la Salud. *Actas de la Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

15 No obstante, el problema no es sólo económico, sino que involucra lo social y cultural; en muchos de nuestros países con tradicionales problemas de delincuencia se requiere alterar la estructura de oportunidades de la sociedad conjuntamente con alentar cambios en el ámbito de los valores y normas sociales (cambios institucionales), que deben revertir pautas normativas culturales arraigadas en las familias y grupos sociales.

- CED – Centro de Estudios del Desarrollo (1990). *Santiago, dos ciudades: análisis de la estructura socioeconómica y espacial del Gran Santiago*. Santiago: CED.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004). *Anuario de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco (2006). “¿Un nuevo Estado de Bienestar Desarrollista en formación? Chile en América Latina”, ponencia presentada en el Simposio Est-34 Protección Social en América Latina: Experiencias de un Nuevo Modelo Social, en el marco del 52. Congreso Internacional de Americanistas (ICA), Pueblos y Culturas de las Américas, Diálogos entre globalidad y localidad. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Duff, Ernest A. y John F. Mac Cammant (1976). *Violence and repression in Latin America*. Nueva York: The Free Press.
- Garland, David (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Gutiérrez, Óscar (2007). “La seguridad privada en Chile”, disponible en: <http://www.latinrisk.com.ar/files/content/1/1639/Documento3.pdf>. Consulta: 18 de diciembre de 2008.
- Harvey, David (1987). “Flexible accumulation through urbanization: reflections on ‘postmodernism’ in the American city”, en: *Antipode*, 19(3): 260–86.
- Harvey, David (1989). *The Condition of Postmodernity; An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Basil Blackwell.
- INE – Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio del Interior (Chile, 2003, 2005, 2006 y 2007). *Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana*.
- Lea, John (1997). “Post-fordism and criminality”, en: Nick Jewson y Susanne MacGregor (Eds.) *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Divisions*. London: Routledge.
- Martínez, Javier; Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein (Eds.) (1990). *Personas y escenarios en la violencia colectiva. Vol. II de La violencia en Chile*. Santiago: Ediciones SUR.
- Ministerio del Interior (Chile, 2003). *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile*.
- Ministerio del Interior (Chile, 2004). *Política nacional de seguridad ciudadana*.

- OPS – Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (1996). *Estudio multicéntrico sobre actitudes y normas culturales sobre la violencia (Proyecto ACTIVA)*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Oviedo, Enrique (1993). “Violencia delictual y ciudad. Evolución histórica de hurtos y robos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago”, en: *Proposiciones*, 22.
- Oviedo, Enrique (1994). “Violencia urbana. Percepción o realidad: el caso de la ciudad de Santiago”, en: Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU) *Ciudad y violencias en América Latina*. Serie de Gestión Urbana 2. Quito: PGU.
- Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez (1999). “Santiago una ciudad con temor. Inseguridad ciudadana y pérdida del espacio público”, en: *Revista de la Organización Panamericana de la Salud*, números 4 y 5, Especial de violencia. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Oviedo, Enrique; Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (2008). “Cohesión social: miedos y políticas de ciudad”. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 4. Quito: FLACSO.
- PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). “Más sociedad para gobernar el futuro”, en: PNUD *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile*. Santiago: PNUD.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Sennet, Richard (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Wacquant, Loïc (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.