

## **La inseguridad tan temida. Anomia y miedos en el Uruguay reciente.**

**Luis Eduardo Morás<sup>1</sup>**

### **De la sociedad amortiguadora a la sociedad anómica.**

Un factor de inevitable referencia en el análisis del panorama social del Uruguay actual, está constituido por los multifacéticos aspectos involucrados en el problema de la "inseguridad ciudadana" y sus consecuencias en diferentes planos. Escasamente estudiado en toda su complejidad<sup>2</sup>, el fenómeno adquiere singular importancia en la medida que supone un estado de la opinión pública sensibilizado por diversas manifestaciones de violencia y expectante respecto a las respuestas que se articulan desde la esfera estatal. Desde fines de la década del ochenta, la generalizada percepción de la violencia delictiva como un fenómeno creciente sumado a una evaluación negativa sobre las instituciones de control social han promovido un conjunto de reacciones que deben ser consideradas atentamente.

No obstante el reduccionismo presente en la opinión pública mayoritaria al condensar los miedos en las expresiones delictivas, múltiples expresiones de un malestar difuso es posible ubicar como dato contextual más amplio. Posiblemente el término más ajustado para caracterizar el Uruguay del siglo XXI sea el de una sociedad con pronunciados rasgos de *anomia*. Un esbozo de las problemáticas que podríamos incluir dentro de dicha configuración anómica, debería considerar un conjunto de indicadores que exceden la ambición de este trabajo; apenas como una contribución a estudios más profundos en la materia podríamos señalar:

1. Si consideramos como las tres fuentes principales de muertes violentas, aquellas que son producto de un acto tipificado como delito de Homicidio por el Código Penal; las que son producto de accidentes de tránsito y las que son consecuencia de un acto u omisión de la propia víctima (suicidios), nuestro país presenta rasgos singulares en el contexto latinoamericano. De acuerdo a datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre muertes violentas, promedialmente el continente presenta una cifra de 120.000 homicidios al año, la cantidad de suicidios es de 55.000, en tanto el número de muertes violentas por

---

<sup>1</sup> Doctor en Sociología. Profesor Adjunto de Sociología y Metodología en régimen de Dedicación Total. Facultad de Derecho.

<sup>2</sup> En el país no existe una comunidad académica orientada al estudio de la violencia y la seguridad ciudadana. Como ejemplo de un esfuerzo empírico y teórico sistemático en la materia, pueden señalarse los múltiples y valiosos trabajos del Sociólogo Rafael Paternain. El estudio de Rafael Sanseviero y Graciela López Machín: "Seguridad ciudadana: la situación en Uruguay" permite acceder a un completo conjunto de datos y reflexiones recientes sobre el tema. En: Escobar, Santiago et al.: "Seguridad ciudadana: concepciones y políticas". FESUR-Nueva Sociedad. Caracas. 2005.

accidentes de tránsito suman 125.000. Comparativamente en nuestro país la tasa de homicidios representa alrededor de **un tercio**, pero **el doble** de mortalidad por accidentes y **seis veces** más de suicidios respecto a la relación que mantienen entre sí estos factores como causa de muerte en el continente. En tanto la relación entre tasas de suicidios y ausencia o debilitamiento de los marcos normativos ha sido ampliamente estudiada por la tradición sociológica como uno de los factores más relevantes en la atribución de causalidades, menos evidencia se posee para el análisis de la mortalidad por accidentes de tránsito. En nuestra realidad, el conocimiento disponible sobre los factores que inciden en la elevada accidentalidad, atribuye sus causas a “factores humanos” y no resulta desmesurado postular como la principal condicionante de estos accidentes con víctimas fatales un extendido “desrespeto normativo” en el tránsito.<sup>3</sup>

Respecto a los homicidios, posiblemente el delito más estimulante de los miedos en la sociedad contemporánea, un diagnóstico reciente sobre su perfil señala como rasgo predominante la presencia de una elevada proporción de **violencia relacional** como motivo de consumación de los hechos.<sup>4</sup> En esta dirección, los estudios disponibles muestran una elevada proporción de presencia de un victimario que es familiar, amigo o conocido de la víctima, un escenario de los hechos que es el ámbito doméstico y motivaciones que no persiguen una finalidad económica inmediata. Los celos, las desavenencias familiares, o como prefiere tipificar la crónica periodística policial “cuestiones del momento”, son la causa de una importante proporción de los mismos.

La incipiente acumulación empírica en nuestro país comienza a ser terminante respecto a esta realidad: la mayor parte de los homicidios no son producto de una **violencia instrumental** (en tanto resultado de copamientos, rapiñas, etc. y como medio para alcanzar un beneficio económico inmediato); sino que responden a un más amplio y difuso cambio en los padrones de sociabilidad, que han incorporado la violencia como mecanismo para la resolución de conflictos. De allí que, resultaría más razonable focalizar los actuales temores a ser víctima de un delito violento al ámbito relacional más cercano, diseñando los instrumentos de medición, los mensajes y las políticas de seguridad hacia ese objetivo.

2. Un predictor ampliamente considerado por los estudios criminológicos y que cuenta con abundante evidencia empírica a nivel internacional, focaliza la cantidad de armas en poder de civiles como una de los mecanismos más seguros para, precisamente, incrementar la inseguridad. De acuerdo a los datos disponibles, Uruguay ocupa los primeros lugares –a nivel mundial y no sólo regional- considerando el número de armas entre la población civil. Al mes de

---

<sup>3</sup> De acuerdo a un informe sobre el primer semestre de 2007, elaborado por Estadísticas y Análisis de Policía de Tránsito, el 96% de los accidentes fatales tuvieron su causa en factores humanos. Publicado en Suplemento “Qué Pasa”. El País. 15 setiembre de 2007.

<sup>4</sup> Donnangelo, Javier: Evolución y patrones recientes de la criminalidad en Uruguay. Setiembre de 2006. [www.minterior.gub.uy/webs/observatorio/index.php](http://www.minterior.gub.uy/webs/observatorio/index.php)

junio de 2007 un informe oficial <sup>5</sup> señalaba la existencia de 596.662, al tiempo que una cantidad similar serían las estimaciones sobre la existencia de armas irregulares y no registradas. En definitiva, una de cada tres personas poseería un arma, cifra que prácticamente nos colocaría al nivel de sociedades en situación de un conflicto armado de graves proporciones. Para tener una aproximación comparativa que sustenta la anterior afirmación podemos señalar que la campaña electoral de Mauricio Macri para el gobierno de Buenos Aires, tuvo como uno de sus ejes el combate a la proliferación de armas en la capital: la misma tiene más de tres millones de habitantes y la cantidad de armas evaluada como intolerable para el líder opositor y hoy gobernante era de 200.000 registradas y un estimado de 330.000 irregulares.<sup>6</sup> En el caso de Brasil, la cantidad de armas en manos civiles es estimada en una cada veinte personas y promovió recientemente un plebiscito para su prohibición. Los EE.UU. considerado un país que hace culto de la tenencia de armamento y hasta lo considera como manifestación de las libertades civiles se estima que existe una cada seis norteamericanos.

3. A pesar de las insistentes demandas formuladas por actores sociales, políticos y medios de comunicación acerca de una supuesta benevolencia del sistema penal en Uruguay, el número de presos cada 100.000 habitantes nos muestra al tope de un triste ranking: nos encontramos entre las sociedades que tenemos mayor proporción de personas privadas de libertad. A nivel mundial, las dos terceras partes de los países tienen una tasa de encarcelamiento inferior a 150 personas y si consideramos sólo América del Sur el promedio es de 107.<sup>7</sup> Las 7.300 personas privadas de libertad indican una tasa de 220 presos cada 100.000 habitantes; apenas superada por Chile con una tasa de 238.<sup>8</sup> Paradojalmente desde la recuperación de la democracia los uruguayos logramos duplicar la cantidad de presos cada 10 años<sup>9</sup>; tendencia revertida temporalmente apenas por la *Ley de Humanización del Sistema Carcelario* aprobada en 2005, que presumiblemente postergó hasta el 2008 el penoso privilegio de ocupar el primer lugar entre los países sudamericanos que tiene mayor proporción de personas privadas de libertad.

---

<sup>5</sup> Servicio de Material y Armamento del Ejército. Publicado en El Observador. 27 de julio de 2007.

<sup>6</sup> Publicado en Búsqueda. 14 de junio de 2007.

<sup>7</sup> Roy Walmsley: World Prison Population List. Findings No.188. Londres. 2003.

<sup>8</sup> Las complejidades que encierra el análisis de la problemática de la seguridad puede ser ilustrada abordando los casos de Uruguay y Chile: los dos países están en los primeros lugares en el contexto regional en el *Índice de Desarrollo Humano* y son los que presentan menores tasas delictivas, lo cual podría inducir una lógica relación de sentido entre ambos; también ocupan los dos primeros lugares en tasas de encarcelamiento de la población, lo cual podría sugerir un conjunto de interpretaciones bien diferentes a la anterior.

<sup>9</sup> La cantidad de presos era de: 1.890 en 1984; 3.200 en 1994; 7.150 en 2004; y 7.300 en 2007. Cabe destacar que mediante los beneficios de la citada ley, obtuvieron la libertad anticipada más de 800 reclusos. El nivel de reincidencia de los mismos alcanza al 25%, cifra notoriamente inferior a los índices de reincidencia habitual para aquellos que cumplen la totalidad de la pena.

4. Menos objetivable para ser representadas en cifras y tasas resultan las transformaciones en el ámbito de la sociabilidad, los comportamientos individuales, las evaluaciones que realizan las personas sobre sus vidas y las expectativas de futuro que poseen. Una serie de estudios recientes, si los vemos en una perspectiva acumulativa de indicios que marcaría una tendencia, pone en cuestión las posibilidades de convivir civilizadamente bajo un marco normativo compartido por el conjunto de la sociedad. Los datos del *Observatorio de Inclusión Social* mostraron una imagen que pone de relieve un conjunto de celos y antagonismos al interior de la sociedad, cuestionando el ideal de una sociedad integrada y tolerante a las diferencias. Al mismo tiempo dos diagnósticos elaborados por la UDELAR, pueden ser objeto de una lectura coincidente: la división de Montevideo entre “*chetos, planchas y viejos*”<sup>10</sup> delinea más una geografía de “ciudad partida” que un espacio público como ámbito de intercambios y sociabilidad; en tanto que las expectativas de futuro de jóvenes liceales donde se plantea “*cuando sea grande quiero ser narco, ganar la lotería o casarme con un rico*”<sup>11</sup> sugieren el desarraigo del vínculo entre esfuerzo personal y medios institucionalizados legítimos en procura de metas. En esta dirección es posible ubicar un indicador que nos coloca, nuevamente, al tope de una estadística negativa en el contexto latinoamericano: la proporción de jóvenes en edad liceal que han hecho abandono de sus estudios.<sup>12</sup> El 11% de los jóvenes no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo. En ese marco no es de extrañar que los niveles de informalidad laboral alcance cifras de cuatro de cada diez trabajadores, ni que el crecimiento económico o las políticas proactivas para reducir el desempleo logren resultados positivos al encontrar como obstáculo insalvable la “falta de capacitación” y la “pérdida de hábitos de trabajo”.<sup>13</sup>

En definitiva, sin necesidad de recurrir a las imágenes de un pasado ya muy lejano de “Suiza de América”, en algún momento de la historia más reciente pudimos pensarnos como una sociedad relativamente integrada, reflejada en el imprescindible estudio de Real de Azúa y en la expresiva síntesis de la “sociedad amortiguadora”. Más allá de lo cuestionable que suelen ser los mitos sociales, la realidad actual nos marca la imposibilidad de ser pensadas metáforas de ese estilo; el siglo XXI nos acerca la imagen de una *sociedad partida*, donde una proporción creciente de la población es tan envejecida y con indicadores y expectativas de vida que asemeja rasgos europeos, asentada en una base también creciente de niños y jóvenes con características de pobreza material y ajenidad cultural que empieza a mostrar similitudes a sociedades del

---

<sup>10</sup> Filardo, V., Aguiar, S., Schinca, P.: “Usos y apropiaciones de espacios públicos de Montevideo y clases de edad”. Facultad de Ciencias Sociales. Publicado en El Observador. 2 de mayo de 2007.

<sup>11</sup> Servicio de Orientación Vocacional. Facultad de Psicología. Publicado en El Observador. 14 de mayo de 2007.

<sup>12</sup> En Uruguay los jóvenes que a los 21 años han completado secundaria alcanzan un porcentaje de 32%; siendo el peor país en este indicador, exceptuado Brasil con un 29%. Como elemento comparativo en Chile la proporción de jóvenes que culminaron los estudios alcanza al 69% y en Argentina el 55%. Fuente: Panorama Social de América Latina. CEPAL. Santiago. 2000.

<sup>13</sup> Informe del CINVE. Publicado en Búsqueda. 12 de julio de 2007.

continente africano. Un país que diseñó una errática geometría que transformó la pirámide de edades en un rectángulo, donde los mayores de 60 años ocupan una proporción cercana a los menores de 15 años.<sup>14</sup>

El vacío generacional que nos legó la persecución política en los años de dictadura y la incapacidad –económica y cultural- en los sucesivos gobiernos democráticos para retener y atraer a los uruguayos en edad productiva, plantea un serio desafío sobre el futuro. No resulta desmesurado plantear que el grupo mayoritario de los jóvenes del Uruguay actual se agrupa en tres grandes categorías en función de sus expectativas: los que se quieren ir, los que ya se fueron, y los que no se fueron ni lo aspiran pero, tampoco están. En definitiva, jóvenes afectados por el “inxilio”, ajenos a la vida económica, al sistema educativo, a marcos referenciales y normativos compartidos; estigmatizados por los medios de comunicación, sin canales ni opciones para construir proyectos alternativos en una sociedad envejecida, conservadora y cada día menos tolerante. Frecuente habitante fantasmal, además, de una casa sin número de una calle sin nombre, apenas reducidos a ser actores relevantes cuando los medios de comunicación o los desvelos y miedos colectivos lo visten con la ropa de “menor” y/o de “consumidor”.

En función de este sintético panorama, un ejercicio prospectivo nos llevaría a plantear que al cabo de algunos años se consoliden dos sociedades antagónicas e irreconciliables, reduciéndose las posibilidades y efectos de la intervención estatal, comprometiendo la gobernabilidad y afectando las posibilidades de una convivencia bajo las garantías plenas de un estado de derecho.

### **De los delitos y las víctimas.**

Nuestro país no ha escapado a lo que es una realidad común a la mayoría de los países latinoamericanos: la recuperación de la institucionalidad democrática en la década del ochenta, convive con un creciente fenómeno de inseguridad (visualizado bajo la forma de incremento delictivo) y la consecuente extensión del temor entre la población a ser víctima de una ofensa criminal. Con las particularidades características de cada realidad nacional, este fenómeno es acompañado generalmente de una evaluación negativa de las instituciones y los marcos para efectivizar un control social democrático (legislación, policía, instituciones carcelarias, sistema de justicia, etc.).

Un análisis más profundo sobre los orígenes del miedo en las sociedades contemporáneas, debería considerar un conjunto de factores más amplios que apenas la probabilidad de ser víctima de una infracción considerada delito por el Código Penal. En este sentido, elaborar un análisis sobre la situación de la

---

<sup>14</sup> La relación entre mayores de 60 y menores de 15 años era de: 7% a 28% en la década del cincuenta; en los años setenta pasó a ser de 13% a 28%; y hacia fines de los noventa de 17% a 25% respectivamente. Previsiblemente, en el término de una generación, se iguale el número de mayores de 60 con la cantidad de menores de 15 años.

seguridad pública encuentra su primera dificultad al intentar definir el propio objeto de estudio. Una visión que delimite exclusivamente el campo de estudio a la realidad delictiva puede, razonablemente, ser catalogada de reduccionista, al desconsiderar la amplitud de factores que generan incertidumbre en un mundo contemporáneo caracterizado por el ordenado caos de una globalización que incrementa las demandas por seguridad al tiempo que expone una multiplicación de los “riesgos” de toda índole.

Por otra parte, desde diferentes vertientes del pensamiento actual en el ámbito de la seguridad, se sugiere adoptar un concepto más amplio del término que la restrictiva visión que circunscribe esta compleja problemática a la tarea del mero mantenimiento del orden público. Estos enfoques subrayan la necesidad de abordar el desafío de elaborar definiciones conceptuales más comprensivas que las ya conocidas de seguridad *pública* y seguridad *ciudadana*, adoptando posturas que colocan el énfasis en las nociones de seguridad *sostenible* o en la idea de seguridad *humana*.

La dificultad que plantean estos abordajes que incorporan una multiplicidad de factores para considerar las complejidades involucradas, reside en el eventual desdibujamiento de las violaciones al orden normativo y los indicadores estadísticos de la criminalidad como un dato relevante. En lo que respecta al componente estrictamente delictivo, el análisis de las estadísticas, si bien demanda múltiples precauciones<sup>15</sup>, puede “ilustrarnos” sobre varios indicios y tendencias.

Los datos que se presentan a continuación recogen información sobre la cantidad de denuncias de homicidios, hurtos y rapiñas efectuadas en el período 1985-2004, agrupados por quinquenios que se corresponden a períodos de gobierno. Esta presentación de los datos pretende aportar una tendencia a largo plazo al promediar la cantidad de delitos para cada período, superando eventuales cambios abruptos que se pudieran presentar en el registro anual.

**Promedio de denuncia de Homicidios, Hurtos y Rapiñas.**  
**Años 1985-2004**

|                | 1985-89      | 1990-94      | 1995-99      | <b>2000-04</b> |
|----------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Homicidios     | 157          | 200          | 220          | <b>212</b>     |
| Hurtos         | 46.956       | 52.352       | 52.079       | <b>78.916</b>  |
| <b>Rapiñas</b> | <b>1.894</b> | <b>2.736</b> | <b>5.000</b> | <b>7.097</b>   |

<sup>15</sup> Numerosas son las críticas que la literatura especializada efectúa sobre las estadísticas oficiales de criminalidad. Como señala A. Giddens “las estadísticas sobre el crimen y la delincuencia son probablemente las menos fiables de todas las cifras publicadas sobre cuestiones sociales”. Citado por Paternain, Rafael: “La violencia social en Uruguay. Los reflujos de la seguridad: la democracia uruguaya en la encrucijada”. En Tavares Dos Santos, José V.: “Violências no tempo da globalização”. Editora Hucitec. São Paulo. 1999. No obstante creemos que ellas pueden “ilustrar” una realidad; que de otro modo apenas quedaría definida en el impresionismo de los medios de comunicación o los vaivenes de la opinión pública. Sobre los riesgos de la “renuncia” a utilizar estadísticas de criminalidad, ver: Paixão, A. Luis: “Crime, Violência e Poder”. Brasiliense. São Paulo. 1983.

Elaboración propia. Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis. Ministerio del Interior.

Como tendencia general el volumen de delitos contra la propiedad (hurtos y rapiñas) muestran un crecimiento significativo desde la primera administración democrática hasta la administración finalizada en marzo de 2005.

Los delitos de homicidio crecen también hasta el período 2000-2004, cuando se estabilizan e incluso comienzan a mostrar un leve descenso; como lo muestra el siguiente cuadro, desde el máximo alcanzado en el año 2002 de 231 homicidios, los mismos muestran una tendencia a la baja.

#### **Denuncia de Homicidios, Hurtos y Rapiñas. Años 2000-2006**

|                | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006           |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Homicidios     | 214          | 218          | 231          | 197          | 200          | 188          | <b>203</b>     |
| Hurtos         | 60.608       | 68.833       | 75.826       | 89.853       | 99.460       | 104.902      | <b>102.014</b> |
| <b>Rapiñas</b> | <b>6.866</b> | <b>6.147</b> | <b>8.483</b> | <b>6.933</b> | <b>7.055</b> | <b>8.352</b> | <b>8.867</b>   |

Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis. Ministerio del Interior.

Si bien es válida la anterior precaución metodológica -considerar períodos largos y no fases de variación interanual- un análisis específico de la administración de gobierno iniciada en 2005 respecto a las anteriores, indica como tendencia una reducción en la proporción del crecimiento anual del total de delitos denunciados, e incluso una reducción en el volumen de los mismos.

#### **Variación porcentual anual del total de delitos denunciados. Años 2000-2006**

|                  | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006           |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|
| Total delitos    | 108.922 | 117.528 | 130.474 | 173.130 | 179.652 | 180.876 | <b>175.008</b> |
| <b>Variación</b> |         | 7,9 %   | 11,0 %  | 32,7 %  | 3,8 %   | 0,7%    | - 3.2%         |

Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis. Ministerio del Interior.

¿Permiten estos datos sobre denuncias de hechos delictivos, afirmar que la seguridad no es un tema grave para la sociedad uruguaya?. Creemos que no, por varias razones. La principal de ellas es que, independientemente del eventual éxito que puedan comenzar a tener las políticas de seguridad de la actual administración, el volumen de victimización existente en la sociedad uruguaya es *objetivamente* importante. Por supuesto, no es un tema nuevo: ya en el año 1995 una encuesta de opinión pública mostraba que el 42% de los uruguayos sostenían haber sido víctima de robo o intento de robo.<sup>16</sup> Diez años después, una encuesta publicada en abril de 2005 daba como resultado que: el 15% de los entrevistados afirmaban haber sido víctimas directa de un delito; el 21% era pariente de alguien que había sido victimizado, en tanto que un 40% sostenía haber presenciado un delito.

<sup>16</sup> Publicada en El País, 18 de junio de 1995.

Si bien las encuestas de opinión no representan el mejor instrumento para medir el volumen real de delitos existentes en una sociedad; un ejercicio de proyección de las denuncias anuales (180.000) que considere el factor subregistro por las no denuncias <sup>17</sup> y atiende el núcleo familiar más inmediato del afectado, indica un nivel de victimización importante en la sociedad uruguaya.

Ciertamente nuestro país no se encuentra en la peor posición en el contexto latinoamericano, al menos en términos de violencia delictiva. Si determináramos las prioridades de elaboración de políticas públicas en función de los indicadores cuantitativos, posiblemente debiéramos atender con mayor urgencia dos manifestaciones de violencia más graves, como vimos en el numeral anterior: la auto y heteroagresividad que representan los suicidios y la mortalidad por accidentes de tránsito y los componentes anómicos que ellos dibujan sobre nuestra sociedad. No obstante, afirmaciones de esta índole cuando se destacan para minimizar el volumen de violencia delictiva pueden ser cuestionables. Al menos dos argumentos pueden ser señalados.

En primer lugar, la comparación relativa se efectúa con países que tienen tasas de homicidios que caracterizan "sociedades en situación de guerra civil" (O.P.S.); respecto a países desarrollados la tasa de homicidios uruguaya al menos duplica las mismas. El segundo argumento refiere a que lo relevante –y lo que no lo es– parte de criterios socialmente construidos.

El nivel de violencia "tolerable" para una sociedad no puede ser definido por "indicadores objetivos", ni por académicos, ni periodistas y hasta posiblemente ni siquiera por los representantes del sistema político. En una sociedad democrática lo estipulan los propios ciudadanos, en función de sus expectativas e intereses y sin duda en esa evaluación influye la herencia de sus tradiciones. La memoria biográfica de una sociedad relativamente integrada, que "amortiguaba" –o eludía– sus conflictos y que no necesitaba de rejas, muros, alarmas, ni centros comerciales cerrados para sentirse segura está presente aun. No solamente como una imagen difusa relatada por los antepasados en la conciencia colectiva; sino que **está biológicamente viva**. Las personas hacen su evaluación de la seguridad ciudadana actual tomando como parámetros, antes la realidad nacional ya remota pero vivida como pasado reciente; que por las estadísticas de lo que ocurre en Medellín, San Pablo o Caracas. No solamente en el tema de la seguridad, nuestra sociedad se destaca por la imposible tarea de querer restaurar un mitológico pasado de grandilocuentes éxitos y desmesuradas protecciones a cargo del Estado. En este sentido, las demandas existentes en la población por mayor presencia policial en las calles pueden ser interpretadas como el utópico deseo de

---

<sup>17</sup> Algunos delitos presentan un mayor nivel de confiabilidad su registro. En lo personal considero que las *rapiñas* en la medida que involucran uso o amenaza de violencia y tener como objetivo mayoritario a comercios o provocar un mayor impacto emocional en particulares, representa el indicador más confiable. No obstante cerca del 60% de los delitos denunciados son hurtos. Una encuesta reciente sostenía que el 40% de los mismos no era denunciado.



protección constante ante un enemigo tan difuso como imprevisible en su accionar.<sup>18</sup>

Pero es posible avanzar una hipótesis más allá de los datos cuantitativos para determinar la relevancia del delito: sistemáticamente nuestra sociedad en la última década ha definido que éste es un problema grave. Poco sentido tiene para una sociedad demográficamente envejecida y que por ende mantiene todavía viva una memoria colectiva de país integrado ("donde podía dormirse con la puerta abierta") los indicadores relativos de violencia. Ha sido definido socialmente como un problema grave, y parece razonable que como tal debe ser abordado.<sup>19</sup>

### **El rol de los medios en la construcción de las percepciones sociales.**

De acuerdo a un estudio denominado agenda *setting*, los temas vinculados a la seguridad obtuvieron el mayor nivel de audiencia en los medios de comunicación durante el mes de julio de 2006.<sup>20</sup>

La constante presencia de diversas manifestaciones de hechos delictivos y el tema de la inseguridad en los medios de comunicación, tanto bajo la forma de noticias como de editoriales, reportajes, reclamos o supuestas "investigaciones periodísticas", ha pasado a ocupar un lugar central en el cotidiano de los uruguayos, planteando diversos actores la eventual distancia entre datos reales y percepciones subjetivas. Una interpretación, ya de larga data, señala que esta exposición mediática del tema induce a configurar una *sensación térmica* de inseguridad entre la población que no se corresponde con la realidad "real" de los delitos existentes. Ciertamente que esta posible interpretación presenta, al menos como ha sido usada y abusada en la última década por buena parte del periodismo y de actores sociales y políticos, algunas imprecisiones y no pocas confusiones.

En primer lugar resulta interesante hacer una sintética reconstrucción de la propia idea de la *sensación térmica*; para ello deberíamos remontarnos a fines

---

<sup>18</sup> Este es un rasgo bastante particular de nuestra sociedad, y no deja de tener un aspecto positivo: la institución policial **todavía hace parte de la solución** y no del problema. En efecto si tomamos en cuenta los estudios sobre el accionar de la fuerza policial en los países de la región, lo destacable son sus niveles de corrupción y su variable pero siempre elevado grado de connivencia con el crimen organizado. Y esto se refleja en la opinión pública; de acuerdo a mediciones sobre confianza en la institución policial realizadas por el Latinobarómetro, la generalidad de los países del continente exponen una evaluación extremadamente negativa sobre la misma.

<sup>19</sup> Si bien la "gravedad" del delito como preocupación de los uruguayos puede ser objeto de polémica, como efectivamente ocurre entre datos y análisis de fuentes encuestadoras, es indiscutible que el "miedo" es un sentimiento democrático con posibilidades diferenciales de ser atendido. El mérito de las opciones políticas conservadoras ha sido dar la importancia que –sobre todo los sectores populares– le adjudican al tema, promoviendo en la izquierda la reacción contraria de quitarle importancia. Sobre el tema ver: Soares, Luiz E.: "Meu casaco de general. 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro". Companhia das Letras. Rio de Janeiro. 2000.

<sup>20</sup> El estudio efectuado por CSNET-IBOPE, alcanzaba un promedio de 17.1 puntos de rating, representando un número superior a 200.000 personas. Publicado en El País, 20 de agosto de 2006.

de la década del ochenta encontrando su origen en el medio académico como enfoque crítico del discurso institucional predominante, que planteaba un “alarmante auge delictivo” y demandaba respuestas represivas más firmes.<sup>21</sup> La realidad -o al menos la parte de ella que es representada por las estadísticas criminales- no permitía sostener en ese entonces la propia idea de un auge delictivo en general, ni en lo particular en lo que hacía referencia a una violencia creciente de los actos cometidos por menores infractores. Paradojalmente, la interpretación de la *sensación térmica* pasa a ser adoptada, a comienzos de la década del noventa, por el ámbito institucional; desde ese entonces fuentes ministeriales, en mayor o menor medida, han recurrido al señalado argumento. Esta transferencia discursiva entre ámbitos diferentes admitiría varios intentos de explicación. Muy sintéticamente, puede representar la adopción del marxismo como método de análisis de la realidad por parte de los responsables institucionales, pudiéndose interpretar el sentimiento de inseguridad en clave de *ideología*: una conciencia invertida del mundo divorciada de lo real concreto. Esta hipótesis, por cierto, cuenta con una baja probabilidad de ser cierta o al menos admitida públicamente.

Una segunda hipótesis estaría representada por la eventual “colonización” del discurso económico neoliberal hacia el discurso de la seguridad (“los números de la macroeconomía dan bien, a pesar que la gente *percibe* que está cada vez peor”). Pero posiblemente la interpretación más plausible, al menos como forma de alimentar la imaginación sociológica, sería la siguiente: la *sensación térmica* como representación *irreal* de la realidad se convierte en una conveniente interpretación cuando, justamente, los indicadores objetivos disponibles comienzan a mostrar como tendencia que el delito efectivamente crece en forma sostenida. Entre mostrar la inoperancia de las políticas implementadas, o más ajustadamente la imposibilidad de mejorar los niveles de seguridad en un mundo cada vez más caracterizado por la incertidumbre y la multiplicación de los riesgos de todo tipo, se recurre al argumento de una “sensación” alimentada por los medios de comunicación que no se compadece con la realidad.

Estas reflexiones, vale reiterar, tienen un carácter meramente hipotético que no es posible desarrollar en este artículo, apenas sugieren una evidencia: sabemos poco sobre el proceso de configuración de estas percepciones, fenómeno escasamente estudiado en la realidad nacional. En otras palabras, una investigación que pretendiera dilucidar estos temas con mayor precisión debería poder responder, entre otras, las siguientes preguntas: ¿qué cuota parte tienen de incidencia los medios de comunicación como formadores de opinión?, ¿cuál es la incidencia del discurso de los actores sociales y políticos con capacidad de definir la agenda de lo socialmente relevante?, ¿cómo afectan algunos hechos extracotidianos puntuales pero particularmente aberrantes?, y ¿qué relevancia

---

<sup>21</sup> El principal exponente de esta postura fue el Sociólogo Rafael Bayce con múltiples estudios y apariciones en medios de comunicación. Mi aporte en esta línea fue el libro “Los hijos del Estado” (SERPAJ-FCS, 1992) donde mostraba la relación entre un inexistente “auge delictivo” como medio de alimentar campañas de “ley y orden” en momentos de crisis estructural de la sociedad uruguaya. Para profundizar en una lectura crítica de esta relación ver: Paternain, Rafael: op. cit.

posee la propia vivencia personal, familiar, laboral y barrial en la construcción de sentimientos, percepciones y valoraciones sobre el tema?. En lo personal, y a modo de contribución para estudios más profundos, me interesa destacar algunas ideas.

En primer lugar los medios de comunicación, si bien no son políticamente asépticos o ingenuos, ante todo son –en su gran mayoría- ineptos en la materia específica y aplican con rigor la ley del mínimo esfuerzo. Como empresas comerciales regidas por la lógica del mercado, procuran obtener la mayor rentabilidad haciendo la mínima inversión, lo cual hace que en Uruguay no exista prácticamente lo que podría catalogarse como verdadero periodismo de investigación. En definitiva, poseen una gran capacidad de seleccionar los temas de “portada”, presentan una visión parcial y por lo tanto fragmentada e incompleta de los hechos, destacando la irracionalidad e imprevisibilidad de lo que sucede –que es apenas aquella pequeña parte que muestran del conjunto de lo que efectivamente ocurre cotidianamente-. Al perder contextualidad, la noticia policial nos muestra una imagen de los sucesos signada por la desmesura y lo irracional, lo cual representa uno de los factores que alimentan los temores difusos y el sentimiento de indefensión: “a cualquiera de nosotros podría haberle ocurrido esto”.

No obstante esta capacidad de los medios, si bien de suma importancia, no es el único factor que debe ser considerado cuando se plantea el análisis de las “percepciones sociales”. Como lo muestran múltiples ejemplos, el “espectáculo mediático” es a mediano plazo insostenible si no mantiene algún nivel de contacto con la realidad.<sup>22</sup> Si bien producen el “espectáculo” de la violencia desde una visión fragmentada de la realidad construyendo la cotidiana “agenda del miedo”, su rol debería ser incorporado y a la vez matizado por el análisis de un conjunto de factores.

La seguridad tiene una dimensión *objetiva* (dada por la cantidad de delitos existente y la probabilidad de convertirse en víctima de ellos), y una *subjetiva* (percepciones difusas socialmente construidas). En la segunda, juegan un rol fundamental los medios; pero también las experiencias personales, familiares, vecinales y laborales que relatan episodios efectivamente vividos por las personas. Asimismo inciden en esta construcción, las particularidades demográficas, la composición de los hogares, las relaciones “cara a cara” de una estructura social todavía con rasgos de *comunidad* y la vigencia de mitos societales que refieren a un pasado reciente idealizado. Estos factores, entre otros, integrados a los niveles efectivos de victimización existentes deben ser abordados para un análisis que posibilite contextualizar la recepción de los mensajes distribuidos por los medios de comunicación.

---

<sup>22</sup> A modo de ejemplo, vale recordar que la prédica de la prensa oficialista y abrumadoras campañas publicitarias no pudieron legitimar en nuestro país mediante plebiscito el proceso militar en 1980; ni en la España del 11M adjudicar responsabilidades equivocadas en la autoría de atentados. Cuando la prensa trasmite una imagen no realista de sucesos que la experiencia cotidiana de la gente desmiente, resulta ineficaz y hasta contraproducente para los intereses que supuestamente defiende.

## De los miedos difusos y sus consecuencias concretas.

Independientemente del debate sobre el sustento empírico de los temores colectivos actualmente presentes, y ya sea que estemos en presencia de “temores desmesurados” o bien frente a “miedos razonables”, me interesa destacar que la persistencia de estas percepciones tienen efectos, en la medida que *“cuando se definen determinadas situaciones como reales ellas son reales ... en sus consecuencias”*. Las respuestas diseñadas por la sociedad uruguaya parecen dar razón a la sentencia sociológica y han comenzado a recorrer un preocupante camino.

Un indicador de estos desvelos se expresa en las opiniones favorables –y fuertes demandas- por leyes que promueven la creación de figuras delictivas nuevas y el endurecimiento de las penas para los delitos ya existentes.<sup>23</sup> Lo recogido por las encuestas de opinión en 1995 sobre la llamada *Ley de Seguridad Ciudadana* y diez años después con la *Ley de Humanización del Sistema Carcelario* son sintomáticas de esta realidad. En el primer caso, la reforma legal se presentaba ante la opinión pública como un intento de **reducir la criminalidad** y recogía la adhesión del 60% de la población a pesar que el 73% afirmaba que “no había escuchado hablar”. En un sentido inverso, en el año 2005, la reforma que procuraba **reducir el hacinamiento** de las prisiones era rechazado por el 62% de los consultados; a pesar que las medidas concretas contenidas en la ley, tomadas individualmente, mostraban un muy alto nivel de opinión favorable que oscilaban entre un mínimo de 68% y un 81% de acuerdo. La conclusión más factible es que la población evaluaba apenas lo que sugerían los titulares de dichas reformas.<sup>24</sup>

En forma simultánea con el malestar por la situación de la seguridad pública, se delinea un proceso que ha dado lugar a un creciente mercado “privado” de la seguridad y a un diseño territorial fuertemente estratificado que tiende al aislamiento de los individuos, planteando un conjunto de problemáticas y desafíos a futuro.

Históricamente el proceso de urbanización y la configuración de redes de sociabilidad fueron factores que se conjugaron y alimentaron recíprocamente. Posiblemente sea necesario volver a comienzos del pasado siglo para ubicar un paralelismo con características similares a la actualidad: la inseguridad y el temor urbano de hoy, adopta un tono de temor al contagio de enfermedades de pronóstico grave, dudoso tratamiento y penosos resultados.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> La primer lectura que se puede realizar sobre las demandas mayoritarias entre la población podría señalar el componente importante de esquizofrenia que poseen. Simultáneamente sostiene la necesidad de leyes más severas, más policía y más presos para contener los delitos; al tiempo que admite que la justicia no funciona, la policía no previene ni las cárceles reeducan delincuentes.

<sup>24</sup> Ambas encuestas fueron realizadas por Equipos Consultores y publicadas en la prensa, la primera en El Observador del 12 de julio de 1995, la segunda en El País del 3 de julio de 2005.

<sup>25</sup> Quizás la principal diferencia respecto al proceso relativamente exitoso de comienzos de siglo XX, radique en los instrumentos disponibles para el intervencionismo estatal y el audaz optimismo

Al igual que la búsqueda en el pasado del "aire saludable", alejándose de posibles centros contaminados y de sospechosos contactos, la procura actual del "barrio cerrado" tomando distancia de los agentes que revisten "peligrosidad", más que metáfora representa una realidad. Esta dinámica altera varios de los fundamentos de una sociedad plenamente integrada, extendiendo sus negativas consecuencias en diversos planos (económicos, sociales, culturales y políticos) y abandona simbólica y efectivamente la utopía de construcción de una "sociedad amortiguadora", sustituyéndola por una más realista "sociedad de muros" bien provista de una sofisticada tecnología defensiva.<sup>26</sup>

Una ciudad urbanísticamente más "homogénea" al interior de sus divisiones geográficas, es también una "ciudad partida" en estéticas, dinámicas y servicios paulatinamente más diferentes y previsiblemente en el futuro inmediato, cada día también más antagónicos. Un indicador de este proceso está representado por la creciente oferta de "countrys", "barrios cerrados", barrios jardín", o la promoción publicitaria destacada de la "seguridad" del entorno como valor inmobiliario agregado.<sup>27</sup> Cabe agregar que una gran proporción de esta oferta inmobiliaria se sitúa en zonas alejadas del centro urbano montevideano.

También desde el otro vértice de la escala social, impulsada por razones evidentemente dispares, se asiste a un alejamiento de las zonas centrales del entramado urbano. La proliferación de "asentamientos" y "countrys" en la periferia, posee una característica en común, su abandono del espacio urbano con las redes de servicio existentes y su insularización, con el consiguiente cerramiento a los contactos exteriores, desarrollándose una sociabilidad intramuros.

El futuro urbano de buena parte de los países latinoamericanos -realidad de la cual Uruguay cada vez se diferencia menos- muestra una tendencia, más que hacia una modernidad avanzada y a una creciente intercomunicabilidad entre individuos y grupos, hacia la "medievalización" de la vida cotidiana. Entre los muros del "country" y del lugar de trabajo y la seguridad del espacio de consumo y ocio del shopping, apenas existen los contactos imprescindibles para llegar a destino y los temores de circular un territorio despoblado, paisaje hostil pleno de incertidumbres y sospechas. El desarrollo de este estilo de construir las certezas e incertidumbres, o sea entre el territorio percibido como seguro y el mundo exterior de las inseguridades, no deja de representar una dinámica

---

de un conocimiento científico positivista. Ejemplos de estas reformas en el campo educativo, hospitalario y sanitario en : Luis Eduardo Morás: "De la tierra purpúrea al laboratorio social. Reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917)". Banda Oriental. Montevideo. 2000.

<sup>26</sup> Este proceso de configuración de la ciudad como un "espacio de desprotección y peligro" viene siendo ampliamente estudiado en el continente. Entre otros pueden citarse: Rotker, Susana (ed.): "Ciudadánias del miedo". Nueva Sociedad. Caracas. 2000. Caldeira, Teresa: "Cidade de muros". Edusp. São Paulo. 2000.

<sup>27</sup> Adicionalmente se puede señalar la desvalorización inmobiliaria, por razones de seguridad, de propiedades ubicadas en las esquinas de la ciudad, y observando la "letra chica" de los préstamos inmobiliarios actuales que delimitan un estrecho territorio del Montevideo Sur, como condición excluyente para la concesión de financiamiento de viviendas.

potencialmente dañina para la vida social y además de ser absolutamente ineficaz en su objetivo, alimenta estilos de comportamientos que entrañan elevadas cuotas de agresión y violencia hacia el entorno y los "otros", cognitivamente convertidos en desconocidos habitantes de extramuros. Los sectores más desfavorecidos suman entonces, a su segregación espacial, una ajenidad perceptiva que es alimentada profusamente por las sospechas que despiertan, las anécdotas de encuentros fortuitos con saldo desagradable, las noticias (malas) sobre sus avatares cotidianos suministradas por los medios de comunicación. Las características estéticas y comportamentales diferentes son cada día más afirmadas y autónomas por una segmentación que se acentúa, promoviendo la ausencia de contactos.<sup>28</sup> Los resultados en ambos vértices de la sociedad son similares: consolidar intragrupalmente valores, actitudes, estéticas en el espacio físico y social donde son aceptados y valorados positivamente. Para los sectores menos favorecidos, el límite es también el contorno de los muros simbólicos que bordean asentamientos y cantegriles, reproduciendo la marginalidad, la ajenidad y eventualmente el rencor. Las certezas cognitivas, aquí también se construyen entre iguales, el abandono de las mismas y la exposición a la estigmatización incursionando en el mundo exterior, se produce apenas en caso de imperiosa necesidad, con inseguridad y en tono de desafío personal. Dispuesto a aceptar rechazos o bien a responder la agresión simbólica y fáctica de los mismos.

### **Los riesgos inherentes a una desigual distribución de la seguridad pública.**

Ciertamente que resulta razonable y pertinente sostener que desalentar la vía delictiva para alcanzar metas es una operación que incluye privilegiadamente decisiones en política económica y acciones firmes en los campos de las políticas educativas y sociales. Esta línea de acción puede ser afirmada a la luz de algunos indicadores como el alto porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, el voluminoso índice de delitos contra la propiedad y la alta participación entre los procesados de personas sin antecedentes delictivos. No obstante este reconocimiento, resulta también plausible afirmar que, ni todas las formas que asumen los delitos, ni todas las manifestaciones de violencia cotidiana, pueden ser superadas por una dinámica de intervención exclusivamente centrada en políticas económicas, educativas y sociales. Una larga tradición en el pensamiento humanista atribuyó las desviaciones al divorcio del hombre del mercado laboral y sus dificultades para alcanzar una plena inserción en la sociedad. Esta situación de alienación, producto del desarraigo económico y social, tenía como contrapartida lógica y comprensible el rechazo a los valores de las clases dominantes, adquiriendo el hecho delictivo

---

<sup>28</sup> Uno de los principales agentes socializadores y formadores de identidad como la escuela, es objeto también de un creciente proceso de segmentación como lo muestran recientes investigaciones. Los aprendizajes en escuelas públicas del Montevideo Sur no muestran diferencias importantes con los aprendizajes adquiridos en colegios privados, pero sí respecto a escuelas públicas de la zona Norte.

cierto matiz de acto contestatario frente a las innumerables y evidentes injusticias de un mercado capitalista competitivo y promotor de la exclusión. No obstante esta realidad, la matriz interpretativa que absolutiza el argumento de que las diversas manifestaciones de violencia son producto de un conjunto de desigualdades económicas y sociales, puede contribuir a incrementar las asimetrías sociales. Al sostener que las deficiencias deben superarse exclusivamente con instrumentos de política económica y la extensión también en forma exclusiva de políticas sociales; otorga un rol subsidiario a los contenidos de la seguridad ciudadana como instrumento para el acceso igualitario a bienes y servicios públicos que tienen una demanda homogénea, pero heterogénea posibilidad de ser satisfechos.

La exacerbación de una cultura hedonista desprovista de valores y basada en el consumismo con el fugaz triunfalismo de los sobrevivientes de la competencia, ha estimulado la extensión de un "individualismo negativo"<sup>29</sup>, que alimenta comportamientos privados y colectivos impregnados de violencia, promoviendo los círculos perversos de competencia, alienación y descompromiso con la suerte de ideales de proyectos colectivos y manifestándose también en una cotidianeidad privada, familiar y comunitaria con elevadas dosis de agresividad y proliferación de maltratos. También en los mundos de la exclusión se reproduce la competencia y una cultura del "exitismo", una lógica que se extiende y proclama ganadores y perdedores. En igual medida que la economía de mercado distribuye en forma desigual recompensas y castigos, siendo afectados en primer término los más débiles, aquí son frecuentes que las peores consecuencias las experimenten los que menores recursos de defensa poseen. En este sentido, parece inconstrastable que las múltiples desviaciones individuales al orden normativo que enfrentan las sociedades en países periféricos no contienen valores alternativos capaces de construir una hegemonía contraria al curso histórico, en tanto que -y es lo que en este trabajo en definitiva más interesa destacar- determinan un mayor grado de alienación colectiva para un conjunto creciente de individuos y comunidades.<sup>30</sup> Por supuesto que, recomponer el tejido de sociabilidad a nivel de los individuos y el entorno familiar y comunitario, requiere como condición imprescindible cambios en las expectativas y realidades de inserción laboral y productiva. Condición necesaria, pero no suficiente si apreciamos el nivel del deterioro en las circunstancias reales de vida de una importante proporción de la población, que se expresa en las variadas formas y cuantitativamente relevantes cifras de violencia relacional.

---

<sup>29</sup> Tomo la expresión de Robert Castel que define este individualismo como falta: "falta de consideración, falta de seguridad, falta de bienes seguros y vínculos estables". Castel, Robert: "Las metamorfosis de la cuestión social". Paidós. Buenos Aires. 1997.

<sup>30</sup> Como señala Tavares dos Santos "los fenómenos de violencia difusa adquieren nuevos contornos, pasando a diseminarse por toda la sociedad". Esta "red de poderes que permea todas las relaciones sociales, marcando las interacciones entre los grupos y las clases (...) configura una *microfísica de la violencia* en la vida cotidiana de la sociedad contemporánea". En: Tavares dos Santos J.V.: "Violências e dilemas do controle social nas sociedades da modernidade tardia". São Paulo em Perspectiva. Vol. 18 No.1. Jan/Mar. 2004.

Una manera de "recomponer" trayectorias de vida, supone extender los beneficios del acceso a bienes y servicios ausentes, alimentar posibilidades de futuro en el ámbito laboral; y en igual medida universalizar el acceso a padrones de seguridad que garanticen el bienestar colectivo promoviendo la confianza entre pares, la solución civilizada de los conflictos, liberando al uso público y participativo los espacios urbanos, el acceso a una intervención de la fuerza pública sin abusos, cuando corresponda y respetuosa de los derechos humanos para la defensa de bienes materiales o la integridad física. En definitiva, nada fuera de lo que la parte más favorecida de la sociedad ya no posea (y aspire permanentemente a mejorar) como servicio de utilidad pública de vital importancia, o pueda comprar mediante las abundantes ofertas existentes en el mercado privado de la seguridad.

### **La inseguridad ciudadana como desafío a la gobernabilidad democrática.**

La evaluación negativa sobre la situación de la seguridad ciudadana que mantiene la población desde la década del noventa, puede convertirse en un elemento que en el futuro incida en los niveles de gobernabilidad democrática al verse deteriorada la imagen de instituciones básicas del Estado. La ausencia de respuestas eficaces ambienta discursos, orientaciones y acciones que cuestionan la esfera natural y privativa de la intervención pública estatal. Este deterioro de la credibilidad puede restar legitimidad a las políticas del Estado, promoviendo un estado de la opinión pública que evalúe favorablemente respuestas **represivas** en el tema, **privatizadoras** en un marco más amplio de la provisión de servicios públicos, e **individualistas** en el plano de la vida social y de las responsabilidades colectivas.

Respuestas previsiblemente destinadas al fracaso, no agregarán sino frustración y desaliento. Ni leyes más severas ni **rejas privadas** contuvieron a partir de 1995 los delitos; ni las **rejas públicas** rehabilitaron o desestimularon delincuentes. Apenas agregaron una cuota de descrédito en la capacidad del Estado de "hacerse cargo" del problema. Eric Hobsbawn en una reciente entrevista respecto a sus temores sobre el futuro, señalaba precisamente esta pérdida de capacidad del Estado de establecer el orden dentro de las fronteras nacionales y controlar la violencia, como un debilitamiento del monopolio de la violencia y la amenaza que representaba para el ejercicio pleno de la democracia.<sup>31</sup>

Como ejemplo local de esta dinámica puede señalarse un incipiente proceso de privatización en la administración de justicia: conciliación y arbitrajes "privados" frente a las carencias y lentitud del Poder Judicial en conflictos de volumen económico importante y mecanismos de "justicia por mano propia" en sectores pobres<sup>32</sup>. Esta situación plantea un serio riesgo a futuro: la segmentación en las posibilidades reales de acceso a la justicia comprometiendo tanto el cabal

---

<sup>31</sup> Citado por Luis C. Fridman: A globalização e o desejo de segurança. En: "Rio a democracia vista de baixo". Ibase. Agenda Social. Rio de Janeiro. 2005.



cumplimiento de un derecho humano básico, como retaceando las posibilidades de un efectivo ejercicio del gobierno.

En buena medida esta sintética descripción de los riesgos presentes, ha encontrado hasta el momento dificultades para ser interpretadas en toda su dimensión, dando lugar a respuestas parciales desde los poderes públicos.

La administración que se inicia en marzo de 2005, encuentra un conjunto de problemas ciertamente importante: un volumen de delitos que crece en forma sostenida, una configuración de percepciones entre los ciudadanos crítica de las instituciones de control social, un fuerte proceso de fragmentación social y segregación residencial que estimulan un temor difuso, comprometen las políticas de inclusión social y amenazan convertirse en mecanismos expeditivos de hacer justicia. Administra un país con una población civil fuertemente armada, con una proporción de presos que lo sitúan al tope de los ranking continentales y con un marco normativo que hace una década incrementó figuras delictivas y endureció las penas sin un resultado efectivo ni en la reducción de los delitos, ni en las demandas de la sociedad. Al mismo tiempo, para enfrentar la parte que le corresponde de este universo de problemas -muy sintéticamente reseñado y sin duda incompleto- la implementación de las políticas de seguridad encuentra como principal herramienta un personal policial<sup>33</sup> que en buena medida es expresión de la histórica situación de “**desgobierno**” de la seguridad pública.<sup>34</sup>

Por otra parte el “desbordamiento” y “contradicciones” del Estado no han cesado de agudizarse desde la década del ochenta y son aun más notorios en las “sociedades del riesgo” actual.<sup>35</sup> Posiblemente en Uruguay, con un importante

---

<sup>32</sup> Entre los múltiples ejemplos puede citarse para el primer caso la tercerización de las “carteras pesadas” de los bancos públicos vía fideicomisos. Por otra parte, en diferentes barrios de Montevideo, se asiste a un fenómeno creciente de autoorganización que tiene como cometido inicial el alerta entre vecinos, y en algunos casos se llega al “arresto civil” de sospechosos. Aparentemente -más allá del surgimiento mediático en enero de 2006, de supuestas “águilas justicieras”- aún no sería frecuente el paso lógico siguiente: hacer justicia sumaria.

<sup>33</sup> Básicamente y en términos generales, su personal subalterno ha sido mal reclutado, escasamente capacitado para la multiplicidad, complejidades y gravedad que plantean las situaciones cotidianas, pobremente equipado y pésimamente remunerado. Considerando además, ocasionales instrumentalizaciones con fines político partidario, la suma no puede ser otra que la existencia de un grado variable de desmotivación y bajo profesionalismo, apenas superado por las vocaciones de servicio efectivamente existentes en considerables porciones del personal policial.

<sup>34</sup> Si bien desde nuestra perspectiva resultan acertados los diagnósticos elaborados por varios expertos de Naciones Unidas; resulta controvertible la expresión “desgobierno” para sintetizar las (ausentes) políticas de seguridad en América Latina. Las falencias de “gobernar” el tema por parte del sistema político, con las contradicciones, confusiones y contramarchas de las políticas implementadas, configuran en última instancia un estilo de “gobierno” al cual habrá que añadir el adjetivo acorde a la realidad local.

<sup>35</sup> No resultan nuevas las limitaciones del Estado de Bienestar para enfrentar el conjunto de desafíos que se le plantean; como ya lo señalaban en la década del ochenta varios autores desde diferentes marcos referenciales, como Niklas Luhmann (“desbordamiento”) y Claus Offe (“contradicciones”). El presente, parece agudizar esta característica ante el incremento de las

desarrollo y considerables éxitos del intervencionismo estatal en el pasado, estas imposibilidades revisten mayor gravedad. Las demandas y expectativas de la sociedad respecto al abanico de protecciones deseables, lucen como un programa verdaderamente imposible de ser contemplado, vistos los condicionantes estructurales y los instrumentos efectivamente disponibles.<sup>36</sup> Es en este marco que resulta más notoria, para la opinión pública, las debilidades de las respuestas promovidas hasta el momento.

Sin duda que poco puede avanzarse en materia de integración social y convivencia sin logros sustantivos en el impacto de las políticas tendientes a superar las múltiples vulnerabilidades, agravadas por la situación de emergencia social a partir del 2002. La dimensión, permanencia y gravedad del deterioro social con las manifestaciones anómicas que el mismo trajo, difícilmente puedan ser superados en el horizonte inmediato. Aún las variaciones de política económica más directa que impacten positivamente en el mercado de trabajo disminuyendo los niveles de desempleo y las mejoras en la distribución de la renta operan en el mediano plazo, y no es evidente una conexión inmediata ni lineal con la reducción de las tasas de violencia.

El correcto funcionamiento del andamiaje de seguridad es un factor ineludible para complementar los cambios estructurales y extender los mecanismos de incorporación social. En otras palabras, el incremento de las oportunidades sociales debe estar en sintonía con mayores obstáculos a las desviaciones normativas, incrementando el costo de oportunidad de las infracciones a las leyes, desestimulando los desvíos que frecuentemente vehiculizan formas de violencia social hacia el entorno y hacia el propio individuo o su círculo familiar. La excesiva confianza en los resultados benéficos inmediatos emergentes de políticas sociales, tiende a relegar la importancia del diseño de políticas de seguridad y omite una realidad aceptada en el mundo por todo el espectro ideológico: la seguridad es un servicio público ligado al desarrollo humano, tan relevante como el acceso a agua potable, saneamiento o energía eléctrica.

En definitiva, esta ausencia de un programa aceptable para la sociedad, promueve una favorable consideración pública hacia los discursos que promueven soluciones estrictamente represivas, que no mostraron ser efectivas en el pasado, pero logran vender en el presente una ilusión en el imaginario social: la promesa del orden en una sociedad con miedo y que muestra graves indicadores de anomia en sus patrones de relacionamiento. En este sentido debe entenderse que el “reformismo” impulsado por los sectores más conservadores del espectro político, reitera la lógica histórica de las campañas

---

incertidumbres y la reducción de la confianza interpersonal. Para la realidad nacional se destaca el imprescindible análisis realizado por Rafael Bayce: “Cinco tareas de Hércules. Para gobernar en el siglo XXI. Uruguay como ejemplo”. Trilce. Montevideo. 2005.

<sup>36</sup> Como señala Pierre Rosanvallon, las nuevas formas de exclusión cuestionando los principios organizadores de la solidaridad y la concepción tradicional de los derechos sociales, suman a la crisis financiera e ideológica, una crisis filosófica del modelo de intervención del Estado de Bienestar. En: Rosanvallon, Pierre: “La nueva cuestión social”. Ed. Manantial. Buenos Aires. 1995.

de “ley y orden”; que en el Uruguay de la época adquieren el formato de “vecino alerta” y “ciudadano firme”.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Expresiones que sintetizan la autoorganización de vecinos con fines de vigilancia barrial y los anunciados proyectos de recolección de firmas con el objetivo de introducir reformas en el ámbito de la seguridad.