

Justicia y Policía son el último puente entre integración y segregación social

Las tasas de criminalidad están fuertemente asociadas a la desigualdad de una sociedad, pero no a la pobreza en sí misma

El problema de la seguridad pública constituye otro ángulo desde donde observar el desfonde de la arquitectura de bienestar del estado social de Uruguay, afectado por una nueva y compleja estructura de riesgos, afirmó el sociólogo Juan Bogliaccini, investigador del Programa IPES de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). El entrevistado es autor del estudio titulado "Inseguridad y segregación en Montevideo. Las claves territoriales de la fractura social urbana", que fue publicado recientemente en Prisma, la revista semestral de ciencias humanas de la UCU. A continuación se publica un resumen de la entrevista concedida a ECONOMIA & MERCADO.

-¿Ha aumentado realmente la tasa de delitos en nuestro país?

-Es indudable que en la última década ha aumentado sostenidamente la tasa de delitos en Uruguay, sobre todo en el medio urbano. Este movimiento ascendente tuvo una aceleración durante la crisis de los primeros años del nuevo siglo pero, como razonablemente era de esperar y lo confirma el Observatorio sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, se ha desacelerado notoriamente durante 2004 y 2005. Sin embargo, un aspecto que no puede ser soslayado son las dificultades existentes para la medición de los delitos. Por ejemplo, las fuentes de datos para medir los robos surgen de los registros de denuncias en la Policía, los registros de procedimientos judiciales y, en el caso de los crímenes violentos o muertes, de los registros forenses. Esto plantea problemas de subrepresentación e interpretabilidad del dato. Si, por ejemplo, en una seccional policial determinada aumenta la tasa de denuncias, eso no puede ser atribuido linealmente a un aumento en la criminalidad, sino que debe considerarse, entre otras, la alternativa del aumento en la confianza en la eficiencia de la policía. Es decir que, para una correcta interpretación de la realidad, se necesita un análisis más detallado que considere otras variables auxiliares.

-¿Cuáles son los factores que más han incidido en el aumento de la criminalidad en Montevideo?

-Están relacionados indudablemente con la falta de seguridad pública, la destrucción de empleo y la pérdida del poder adquisitivo de los hogares. La criminalidad así como la migración, aunque sean situaciones muy diferentes, pueden ser vistas como conductas adaptativas, es decir comportamientos que adoptan los individuos cuando no es posible acceder al bienestar a través de los medios socialmente establecidos para alcanzarlo. Nuestra sociedad occidental está basada en una lógica de esfuerzo y logro, es decir que el trabajo genera una remuneración con la cual el individuo puede subsistir. Cuando en la valoración individual no se logra un resultado óptimo con el esfuerzo, la persona asume estrategias de complementación como es la búsqueda de otro trabajo. En casos extremos, el individuo migra, ya sea del interior a la capital o se va a vivir al exterior; o bajo circunstancias diferentes, delinque.

-¿Qué incidencia ha tenido el mayor número de personas que vive por debajo de la línea de pobreza en Uruguay en el aumento de la tasa de delitos?

-En el trabajo "La ciudad fragmentada", elaborado por colegas del IPES (www.ucu.edu.uy/ipes) y liderado por Ruben Kaztman en conjunto con las universidades de Princeton y Austin-Texas, los autores ofrecen evidencia empírica que nos permite afirmar que las tasas de criminalidad están fuertemente asociadas a la desigualdad de una sociedad, pero no a la pobreza en sí misma. En general, los países con alta desigualdad suelen ser sociedades con altas tasas de población pobre. Sin embargo, Estados Unidos, por ejemplo, tiene altas tasas de criminalidad comparativamente y, al mismo tiempo, es una sociedad con una gran tolerancia a la desigualdad, pero no es un país con altos índices de pobreza.

Percepción de inseguridad

-¿Cuáles son las zonas de Montevideo en donde encontraron niveles más altos de inseguridad?

-El conjunto de las zonas estudiadas por IPES en 2004 se caracteriza por tener la mayor tasa de concentración de la pobreza de Montevideo. En nuestro estudio, el barrio Casavalle exhibió la tasa más alta de inseguridad ya que el 84% de los encuestados en esa zona declararon sentirse muy o bastante inseguros. Fue seguido por algunas áreas de Colón con 75%, de Punta Rieles con 71%, y de Peñarol-Aires Puros y Cruz de Carrasco con 70%. Las dos excepciones respecto a esa percepción fueron algunas zonas de asentamientos de Manga y del Cerro que registraron un nivel del 35% y 53% respectivamente.

La razón de esa brecha con la de la mayoría de los residentes de otros barrios puede explicarse, en el caso de Manga, por su condición de reciente urbanización y cuya población es la de menor tiempo promedio -trece años- de residencia en la zona. La homogeneidad relativa del conjunto de vecinos asentados, las características semi-rurales de esta zona al momento del asentamiento, la juventud de las familias migrantes, mayormente debido al poco tiempo transcurrido desde el momento en que se asentaron, y la ausencia de fuertes oleadas migratorias posteriores son factores que sugieren la explicación de la baja percepción de inseguridad. En el caso de las zonas críticas del Cerro, donde la mitad de la población hace más de veinte años que vive en el barrio y la mayor frecuencia de llegada de contingentes poblacionales es de hace treinta años atrás, la clave explicativa de la menor percepción relativa de inseguridad parece estar sugerida por el mejoramiento de la imagen y presencia policial. La seccional policial correspondiente a esa zona ha desarrollado diversas estrategias de cambio en su imagen y eficiencia en la prevención y combate al delito en los últimos años.

En el otro extremo, la composición poblacional de la zona de Casavalle, signada por sucesivos aluviones de población muy heterogéneos en las últimas décadas, se ha visto resentida en la capacidad de logro de cohesión social y de construir redes sociales entre esos asentamientos, lo que genera una sensación más fuerte de inseguridad.

-¿Se ha hecho una comparación entre los índices de inseguridad y la tasa de delitos contra la propiedad?

-Sí. En nuestro estudio, encontramos que, por ejemplo, en Casavalle el índice de percepción de inseguridad llegaba al 84%, pero la tasa de delito contra la propiedad era del 26 por mil en el año 2002. En cambio, en Pocitos que es un barrio con una de las percepciones de inseguridad más bajas de Montevideo, la tasa de delito contra la propiedad era del 42 por mil en el mismo año. Sin embargo, esto no quiere decir que haya más robos en Pocitos que en Casavalle, sino que la tasa de denuncia de este tipo de delito es más alta en la Seccional 10^a que en la Seccional 17^a.

Pautas de conducta

-¿Han cambiado las pautas de conducta en la población de áreas de contexto crítico de Montevideo?

-Las sociedades se organizan en relación a una pauta de conducta que privilegia el binomio entre esfuerzo y logro. El esfuerzo es estudiar todo el año para aprobar los cursos, trabajar todo el mes para cobrar un sueldo, pagar aportes a la seguridad social cuando uno trabaja para recibir una jubilación o pensión. Esta lógica implica un retraso de la gratificación, pero funciona por el convencimiento de que ese esfuerzo finalmente nos llevará a la recompensa. Pero esto depende también de que la sociedad tenga la capacidad de proveer a los individuos los medios necesarios para llegar a ese fin, o sea un trabajo estable y bien remunerado.

Sin embargo, la sociedad uruguaya ha experimentado dos grandes cambios en las últimas décadas. Uno es el cambio en las formas de empleo, que se hizo más precario y más flexible. Han crecido el desempleo y el multiempleo, la gente necesita más de un trabajo y estos empleos se caracterizan, muchas veces, por ofrecer menores niveles de protección social. El otro gran cambio son las nuevas pautas de nupcialidad: ha crecido el porcentaje de hogares inestables (presencia estable de uno de los adultos, generalmente la madre, y rotación de su pareja) así como el de hogares incompletos (presencia de un solo adulto en el hogar). Estos cambios han impactado negativamente en la manutención del hogar.

-¿Qué efectos tienen esos cambios sociales entre la población más joven?

-En algunos sectores sociales, la ruptura entre el mundo adulto y joven provoca un profundo desajuste en la capacidad de transmisión intergeneracional de las pautas de socialización. Esto es, cuando las nuevas generaciones no valoran como exitosas las rutas seguidas por las generaciones precedentes, buscan nuevas alternativas, en este caso para la búsqueda de los recursos económicos. Entonces, el binomio exitoso entre esfuerzo y logro muchas veces se permuta por el binomio entre oportunidad y logro. La lógica de la oportunidad se basa en la relación virtuosa entre oportunismo y logro. Esta alternativa es también generadora de cultura, fundamentalmente cuando operan dos factores: la dificultad de incorporarse al mundo del trabajo y la retracción o ineficiencia de las otras instituciones de socialización.

Cuando el desempleo es el común denominador desaparece el lugar de trabajo como ámbito de socialización, y la escuela por la deserción temprana. La familia, por otro lado, ha sufrido profundos cambios en materia de nupcialidad, los que han llevado a una mayor inestabilidad e "incompletitud" de los hogares, fundamentalmente en los estratos más pobres. Estos tres procesos operan simultáneamente en forma compleja y bajo un principio tan básico como obvio: todo individuo busca los recursos necesarios para la supervivencia de su hogar por los medios que encuentre disponibles. La lógica de la oportunidad, cuando se traduce en actos delictivos, lleva a la segmentación y formación de guetos debido al conflicto natural que genera con la lógica de trabajo y pautas de convivencia defendidas por el conjunto de la sociedad. Este es el punto de inflexión y, a su vez, el desafío más importante que enfrenta la ciudad de Montevideo en la actualidad, el cual la pone de cara a dos caminos opuestos.

-¿Cree Ud. que ese camino lleve a la sociedad uruguaya a un cambio cultural en el que prevalezca la lógica de oportunidad y logro en amplios sectores?

-En realidad, se llega a ese punto cuando las estrategias delictivas toman una forma más organizada. Es una ruta que no permite la integración social porque nadie, por más rico que sea, puede presentarse en sociedad declarando que la fuente de sus ingresos es el narcotráfico u otras conductas delictivas. Si bien no parece probable que este tipo de delincuencia organizada vaya a tener lugar en Uruguay en el corto plazo, la experiencia internacional nos indica que sí estamos en la ruta de la desintegración social y que, en estadios avanzados de desintegración del colectivo social, la cultura dominante tiende a quebrarse y dejar lugar a culturas que compiten en relación a la lógica validada de generación de recursos. Ese es el caso de las favelas de Río de Janeiro, donde hay grupos organizados que tienen basada su supervivencia en actividades ilegales y esta realidad convive en forma pública con el resto de la sociedad. Entonces, la capacidad del mercado laboral para captar a estas personas

que no tienen la disciplina de trabajo es bajísima. La sociedad uruguaya está en una etapa que tiene que estar alerta para diseñar políticas eficaces para el combate contra la delincuencia.

Policía y barrio

-¿Confían los uruguayos en la capacidad del Estado uruguayo para hacer frente a la actual ola delictiva?

-Si bien los niveles de confianza pueden variar, básicamente los uruguayos han ido comprando seguridad por diversas vías que no son las del Estado. La seguridad ciudadana, sin embargo, forma parte de los servicios básicos que todo Estado brinda o pretende brindar. La última parte del siglo XX, sin embargo, ha dejado entre sus huellas la del progresivo debilitamiento de la capacidad ordenadora de los estados latinoamericanos, fundamentalmente a partir de la ineficiencia de los sistemas judiciales y la precarización de los cuerpos policiales en relación a sus remuneraciones y capacitación. Tanto las fuerzas de defensa nacional como las del orden interno han pasado a cumplir en diferentes países un importante rol como empleadoras de sectores cada vez más empobrecidos que ven en el enrolamiento en estos cuerpos un salario mínimo asegurado y un trabajo estable. A partir de este fenómeno, el Estado ha ido cediendo partes importantes de la seguridad ciudadana al mercado o a la comunidad.

-¿Cuáles son los problemas que los vecinos y comerciantes atribuyen al trabajo policial?

-La valoración negativa respecto del relacionamiento entre la Policía y el barrio, de acuerdo con la evidencia analizada, básicamente puede explicarse sobre dos dimensiones: la carencia de respuesta ante los requerimientos de la población y su desconfianza respecto a la honestidad del cuerpo.

En los barrios donde se considera que el cuerpo policial es insuficiente, el 67% de los encuestados considera que vive en una zona insegura. Sin embargo, sólo el 39% cree que su barrio es inseguro cuando se considera que la presencia policial es suficiente. Por otro lado, en los barrios donde los vecinos creen que el cuerpo policial es confiable, sólo el 30% enfatiza la inseguridad del barrio. En cambio, el 70% de los individuos interrogados dice que el barrio es inseguro en las zonas donde se cree que la Policía no es confiable. El concepto de confianza está definido a partir de la percepción de honestidad del cuerpo policial por parte de los vecinos, básicamente respecto de su actitud frente a delitos y delincuentes.

Otro aspecto que contribuye a definir el concepto de confianza es el vínculo concreto existente entre la comisaría y el barrio. La presencia policial es considerada adecuada, generalmente cuando existe un clima de tranquilidad y seguridad razonable. Cuando el clima es de inseguridad, una mayor presencia policial puede a su vez ser valorada en dos modos diferentes: como positiva si contribuye a solucionar el conflicto o como negativa si esta presencia es percibida como represión.

Los problemas y desafíos de cada zona son diferentes y, por tanto, también han de ser diferentes las acciones en términos de política pública.

Políticas del Estado

-Si los problemas de inseguridad pública se dan cuando la percepción de presencia y la percepción de confianza son muy bajas, ¿cuál debería ser la política directa del Estado al respecto?

-Las políticas públicas son complejas porque no dependen directamente del Ministerio del Interior, sino que deben ser diseñadas e implementadas a nivel nacional e intersectorial. Sin embargo, eso no alcanza en la medida en que no haya más crecimiento económico y se generen nuevos empleos. Mientras el deterioro no cese, más necesaria será la fuerza pública

para mantener el orden. Muchas veces, quizás por razones históricas, se confunde mantener la seguridad pública con la represión, pero estas son dos cosas muy diferentes. El Estado tiene un camino importante e insustituible hacia adelante para mejorar los niveles de seguridad a través de la Justicia y la Policía, ya que estas son el último puente existente entre integración y procesos de segregación.

-¿Cuáles serían las posibles soluciones para que la seguridad pública mantenga su rol en beneficio de quienes resisten la desafiliación institucional?

-Actualmente los instrumentos públicos a cargo del orden social no logran mantener este mínimo orden que garantice una seguridad básica en los barrios más empobrecidos de la ciudad. Ante este escenario, las políticas de seguridad pública y la valoración del cuerpo policial como instrumento garante de este orden social deben pasar al centro de la discusión. Este brazo de la política social del Estado tiene la capacidad de poder impactar en forma directa en beneficio de los sectores más pobres, generando un conjunto de seguridades básicas que colaboren en el desarrollo de mejores estrategias de generación de recursos así como mejorando el propio nivel de cohesión social y vida pública colectiva en estos barrios.

Los jóvenes son los más vulnerables

-Desde mediados de la década de los noventa se habla de la infantilización de la pobreza. ¿Podría decirse que actualmente el delito tiene cara de joven?

-Por cierto, ha aumentado la tasa de delincuencia juvenil y también los procesamientos de jóvenes. Incluso ha crecido más que en otros rangos de edad. El problema de la inseguridad tiene un marcado corte de edad y de género. Son jóvenes, varones y desempleados quienes en gran número han adoptado la lógica de la oportunidad y no la del esfuerzo. Esto tiene que ver con que el desempleo no se distribuye de manera homogénea entre todos los estratos etarios. Por ejemplo, los jóvenes de 14 a 17 años registran una tasa de desocupación de cuatro o cinco veces más alta que las personas de entre 40 y 65 años. La población más joven es la más vulnerable en términos de empleo. Cuando esos jóvenes no logran insertarse en el mercado laboral, empiezan a desarrollar conductas adaptativas. Muchas veces se mezcla un trabajo inestable y precario con alguna actividad delictiva menor. También ocurre que los delitos cometidos por estos jóvenes son generalmente delitos menores y que, por lo tanto, se sancionan con una pena de reclusión más corta. Eso hace que haya un flujo constante de la población juvenil entre barrio, comisaría y cárcel. Este circuito de espiral descendente sólo parece cortarse con el transcurso de los años: la adopción del delito como estrategia de supervivencia disminuye progresivamente cuanto mayor es la edad entre los varones desempleados.

Delegar en los individuos la seguridad fragmenta aún más a la sociedad

-¿Cuál ha sido la respuesta mayoritaria de la sociedad ante el aumento de los delitos?

-El problema de la seguridad pública constituye otro ángulo desde donde observar el desfonde de la arquitectura de bienestar del estado social de Uruguay, afectado por una nueva y compleja estructura de riesgos. La sensación de inseguridad se ha convertido en una característica estructural de amplios sectores de la población montevideana. El conjunto de la ciudad ha experimentado una profunda transformación en las estrategias de protección, que se mueve desde la esfera pública a la privada. Sin embargo, este movimiento toma formas muy diferentes en el Uruguay de tres pisos que visualiza el Programa IPES.

En el piso superior, los sectores de nivel socioeconómico medio a alto pasan mayormente a comprar seguridad en el mercado, habiéndose expandido la contratación de agencias privadas de seguridad, las que han aparecido y crecido en forma casi epidémica en los últimos años. Del mismo modo, otras estrategias de protección privada han surgido merced al avance

tecnológico: alarmas, circuitos de seguridad, cámaras, etc. No ocurre lo mismo con el cada vez más estrecho piso del medio, formado en su mayoría por empleados del sector público, que todavía utiliza los servicios del Estado porque no dispone de suficientes ingresos para recurrir al mercado.

En cambio, el piso de abajo se ha desfondado porque no le llegan debidamente las políticas sociales como, por ejemplo, las políticas de salud, de educación y tampoco de seguridad pública, entre otras. Son lugares donde la Policía entra con menos frecuencia o donde se patrulla, pero no existe una comisaría en las inmediaciones, etc. En esos sectores, las estrategias de seguridad son más caseras. Las rejas, alarmas, armas y perros han sido las principales vías. Otra estrategia aparece cuando la deficiencia de recursos económicos o bien la impunidad de los victimarios hacen fútiles las otras vías, estrategia cualitativamente diferente a las anteriores en términos de sus consecuencias sobre la capacidad de las familias de estructurar su cotidianeidad: no dejar la vivienda sola. Esta estrategia es muy negativa en términos de la capacidad de los hogares de conseguir sus propios recursos porque quien no puede dejar su casa está impedido de salir a trabajar. Eso representa un problema adicional en términos de la capacidad de reducir la pobreza.

-¿Qué efectos tienen esas estrategias privadas en procura de seguridad?

-Representan un enorme peligro porque el Estado abandona la pretensión de universalidad en términos del bien público y aceptamos que cada sector social vaya estableciendo su pauta de orden social como mejor pueda. Eso, a su vez, genera mayor inequidad porque los que tienen más recursos lo van a hacer mejor y los que tienen menos van a vivir con mayor inseguridad. En resumen, el Estado no puede delegar en los individuos la seguridad pública porque, de alguna manera, esa tendencia conduce a una mayor fragmentación de la sociedad.

Ficha técnica

Juan Ariel Bogliaccini, uruguayo, 28 años, es licenciado en sociología por la Universidad Católica del Uruguay y magíster en política educativa por la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Es investigador del programa sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la UCU y docente de Metodología de la Investigación y de Sociología de la Familia en las Facultades de Ciencias Humanas y Psicología de dicho centro universitario