

PERCEPCIONES DE INSEGURIDAD Y REALIDAD DELICTUAL EN TRES COMUNAS POPULARES DE SANTIAGO*

Hugo Frühling y Luis Sandoval

Esta es una investigación empírica acerca de las percepciones de seguridad en tres comunas (La Pintana, Pedro Aguirre Cerda y Renca) en las que reside un importante porcentaje de población de escasos recursos. Su objetivo es identificar la opinión de los vecinos respecto de la delincuencia y los organismos del Estado encargados de combatirla, así como las acciones que emprenden para enfrentar el fenómeno. De acuerdo con la información recogida, se señala que si bien en principio las opiniones revelarían que predomina una sensación de seguridad, un análisis más profundo permite determinar que los vecinos reconocen —en La Pintana especialmente— logros y avances en esta materia.

Los problemas que preocupan mayormente a los residentes son el tráfico de drogas, los asaltos con violencia en las calles y las disputas

HUGO FRÜHLING E. Doctor en Derecho de la Universidad de Harvard. Abogado, Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile e Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo.

LUIS SANDOVAL V. Licenciado en Historia y egresado del Magister en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador de Docencia, Vicerrectoría Académica, Universidad Diego Portales.

* Trabajo derivado del proyecto N° 1940112 “Violencia Delictual a Nivel Local en el Gran Santiago: Tres Comunas Populares”, patrocinado por Fondecyt. Una versión de este estudio fue publicada por el Latin American Program of Woodrow Wilson International Center for Scholars.

que terminan en riñas. Entre los motivos que explicarían estas situaciones, de acuerdo a lo manifestado por los vecinos, se encuentra la pérdida del sentido de comunidad, estimulada por la movilidad residencial y las erradicaciones. La opinión acerca del sistema de justicia penal y de sus actores no es unánime, siendo éstos mejor evaluados en Renca que en La Pintana o Pedro Aguirre Cerda. Finalmente, a partir de los datos recogidos, se proponen en el trabajo una serie de recomendaciones para políticas públicas.

En un artículo reciente, Guillermo O'Donnell sostiene que las relaciones entre el Estado y la sociedad asumen formas distintas y complejas, según la realidad de cada país¹. Estas diferencias contribuyen a determinar las características de las democracias que recientemente se han instalado en América Latina y Europa. O'Donnell afirma que el Estado en esas nuevas democracias experimenta una crisis que tiene tres dimensiones: la falta de eficacia del Estado para cumplir con sus funciones principales, la falta de efectividad de las normas legales, y la creencia generalizada y creciente que el Estado no orienta su actuación en función de objetivos de bien público².

O'Donnell excluye expresamente a Chile del grupo de naciones que experimentan la crisis indicada. Con todo, se refiere a continuación a un fenómeno que no sólo ocurre en América Latina, a saber, la desigual vigencia del sistema legal a nivel territorial y social. Es decir, alude a la existencia de zonas o áreas en que, si bien se respetan los derechos políticos, la presencia legal del Estado es débil. Como consecuencia, los habitantes se debaten en la violencia y sus derechos no son respetados por los servicios públicos. En los hechos, las instituciones básicas de la democracia persisten pero se genera una ciudadanía de segundo nivel.

La persistencia de formas endémicas de violencia en diversos países de América Latina es tanto una expresión de esta situación como un factor que la retroalimenta. El aumento de la criminalidad, o simplemente la percepción que ésta se incrementa, conduce a la organización de grupos que toman la ley en sus manos, a la sobre-reacción de las policías y a la

¹ O'Donnell (1993), pp. 163-184.

² O'Donnell (1993), p. 167.

sensación de que las instituciones del Estado de derecho no son eficaces para enfrentar la situación³.

En referencia a la situación de Brasil, Paulo Sergio Pinheiro sostiene que una de las amenazas principales para la estabilidad democrática es el fracaso del Estado en pacificar a la sociedad mediante el control legal de la violencia y la aplicación universal del derecho vigente⁴.

En la perspectiva indicada, el régimen democrático se define tanto por la presencia de sus instituciones políticas clásicas, como por la *calidad* del ejercicio de los derechos ciudadanos que permite. Naturalmente, en este terreno hay diferencias abismales entre países que mantienen instituciones políticas similares.

Desde el momento en que se restableció la democracia en 1990, la seguridad de los ciudadanos ha sido destacada como un área fundamental por parte importante de la población de Chile. Por primera vez, el tema ha pasado a constituir un foco permanente de políticas públicas. La discusión en torno a lo que corresponde hacer para enfrentar de manera más adecuada el problema ha sido intensa.

Este trabajo se basa en una investigación empírica acerca de las percepciones de seguridad en tres comunas de bajos ingresos de Santiago. En ella se buscó identificar la opinión de los vecinos respecto de la delincuencia, los organismos del Estado encargados de combatirla, así como las acciones de éstos para enfrentar el fenómeno. Aquí se procura precisar en detalle los rasgos de esa percepción así como los factores sociales e históricos que parecen asociarse con la delincuencia y que se desprenden de las opiniones de las personas entrevistadas.

1. La criminalidad en el Chile democrático

Desde principios de la década de los años noventa, junto con la reinstauración del sistema democrático ha surgido una fuerte demanda pública por mayor seguridad para las personas y sus bienes, asociada a la percepción de que la delincuencia habría adquirido niveles incontrolables en años recientes. Aun cuando habitualmente se ha vinculado este último fenómeno directamente al proceso de transición democrática, hay suficien-

³ *Latin American Weekly Report* (1996), pp. 198-199.

⁴ Pinheiro (1996).

tes antecedentes que demuestran que venía presentándose, por lo menos, desde los años ochenta⁵.

Las encuestas muestran que la preocupación por la delincuencia se ha mantenido como una fuerte prioridad de los chilenos, concitando durante casi toda la administración de Patricio Aylwin mayor atención de la opinión pública que temas como el empleo, la salud y la educación. El Cuadro N° 1 ilustra este hecho:

CUADRO N° 1: PRIORIDAD OTORGADA POR LOS CHILENOS A LA DELINCUENCIA. AÑOS 1989-1995*

Temas	Marzo '89	Marzo '91	Abril '92	Junio '93	Diciembre '94	Noviembre '95
Delincuencia	21,5	64,0	62,7	56,4	40,0	35,0
Salud	46,3	38,8	44,1	49,2	50,0	38,0
Pobreza	30,9	26,0	32,2	39,0	50,0	48,0
Educación	39,3	26,9	26,6	31,9	29,0	29,0
Sueldos	45,6	36,6	32,9	27,9	26,0	27,0
Empleo	44,5	27,3	28,5	23,4	30,0	30,0
Vivienda	19,0	22,2	20,2	19,0	20,0	17,0
Terrorismo	—	14,6	10,0	7,3	4,0	—
Protestas, desórdenes	10,4	3,7	5,5	4,0	2,0	—

Fuente: Encuestas realizadas por CEP-Adimark (1989-1993) y por CEP (1994-1995).

* La pregunta presentaba a los encuestados una lista de problemas. Se les pedía que indicaran los tres problemas más importantes a los que el gobierno debería dedicar mayor esfuerzo. El porcentaje indica la proporción de encuestados que incluyó el tema correspondiente dentro de los tres mencionados.

Como se aprecia, el sondeo realizado en noviembre de 1995 demostró que la preocupación de la población por el tema de la delincuencia había bajado un tanto, aunque seguía estando dentro de los tres problemas a los que, en opinión de los encuestados, el Gobierno debía dedicar el mayor esfuerzo en solucionar.

Todas estas cifras revelan un incremento del temor al crimen, concepto difuso que ha motivado un conjunto de estudios cuyas conclusiones

⁵ Las cifras oficiales de delincuencia, que merecen muchas objeciones, demuestran que la delincuencia experimentó un alza importante a contar de la década pasada. Algunos pocos textos analíticos respecto del tema producidos durante la primera mitad de los años ochenta se refieren con alarmismo al aumento de los delitos. Véase Héctor Jacob Sánchez (1984), pp. 47-48.

demuestran que la interpretación de las encuestas debe ser especialmente cuidadosa. En efecto, si bien los niveles objetivos de delincuencia influyen en el temor a ser objeto de delitos, la evidencia sugiere que hay otros factores que también tienen un fuerte impacto sobre tal reacción psicológica. Esto parece suceder con la percepción de desorden y desorganización social existente en algunas comunidades, lo que parece correlacionarse positivamente con una exacerbada preocupación por la delincuencia⁶.

La única manera de acercarse a la realidad delictual chilena para contrastarla con el temor existente al crimen es mediante el examen de los datos estadísticos oficiales. Éstos sólo constituyen un indicio de la realidad observable, ya que en general no están sujetos a validaciones externas y tienden a reflejar la propia actividad policial⁷. Con todo, su análisis entrega elementos útiles para interpretar la realidad de la delincuencia.

En efecto, los datos estadísticos oficiales sobre delincuencia permiten afirmar que la criminalidad ha experimentado una tendencia al crecimiento durante la década de los años ochenta y, dentro de esta tendencia, el tipo de delito que más ha crecido son los robos. Información adicional sugiere que los robos con violencia o intimidación son los principales responsables de la imagen del crecimiento de la violencia que prevalece en los ciudadanos.

El Gráfico N° 1 muestra la evolución de la tasa por cien mil habitantes de las denuncias por crímenes y simples delitos en Chile desde 1977 a 1993. Los datos provienen de Carabineros de Chile.

Diversos análisis demuestran que los delitos contra la propiedad son los que experimentan mayor crecimiento en Chile. El Gráfico N° 2 ilustra la evolución nacional del índice de la tasa de denuncias por delitos contra la propiedad. Tal como puede advertirse, dicha tasa tiene una tendencia al alza que alcanza su punto máximo en 1986.

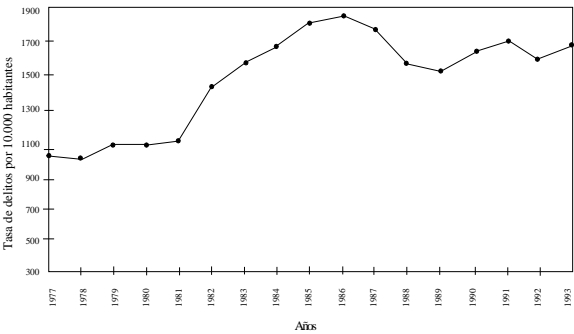
Al desagregar los delitos contra la propiedad, llama la atención el elevado crecimiento de los robos, que alcanzan su tasa más elevada en 1991. Véase al respecto el Gráfico N° 3.

Otras fuentes, esta vez provenientes de la Policía de Investigaciones de Chile, permiten demostrar que cierto tipo de robos, los cometidos con violencia o intimidación, explican el aumento experimentado por los delitos violentos que registra la policía. En otras palabras, los robos con violencia, generalmente armados, parecen constituir la expresión más nueva y notoria de la violencia delictual. El Gráfico N° 4 muestra esta situación.

⁶ Greenberg (1986), pp. 47-62.

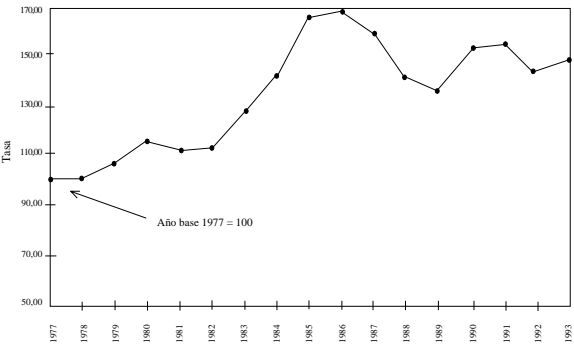
⁷ Nettler (1974), pp. 36-49.

GRÁFICO Nº 1: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DENUNCIAS DE CRÍMENES Y SIMPLES DELITOS



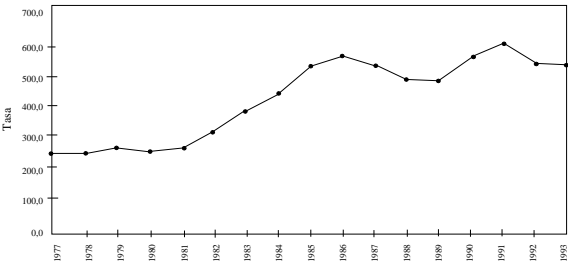
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Carabineros de Chile, *Anuario de Estadísticas Policiales*.

GRÁFICO Nº 2: ÍNDICE DE VARIACIÓN DE LA TASA NACIONAL DE DENUNCIAS DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD
(Índice abigeato, daños, estafa, hurtos, incendios y robos)



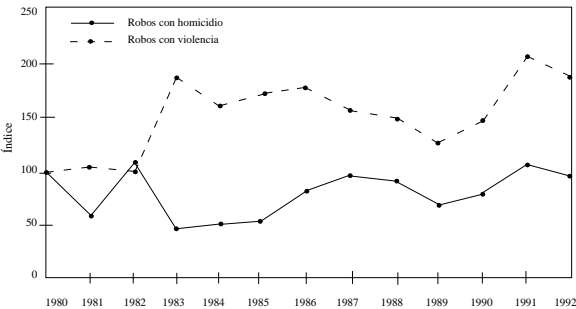
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Carabineros de Chile, *Anuario de Estadísticas Policiales*.

GRÁFICO Nº 3: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DENUNCIAS DE ROBOS



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Carabineros de Chile, *Anuario de Estadísticas Policiales*.

GRÁFICO Nº 4: ÍNDICES DE TASAS DE ROBOS CON HOMICIDIO Y ROBOS CON VIOLENCIA



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Carabineros de Chile, *Anuario de Estadísticas Policiales*.

En el Chile actual, en resumen, hay una mayor propensión al uso de violencia o intimidación en la comisión de delitos contra la propiedad. Las cifras de denuncias de amenazas con arma blanca y arma de fuego que registra la policía demuestran un crecimiento considerable desde los años ochenta, lo que es coincidente con el cuadro descrito. Si bien esto no se ha expresado aún en un incremento de homicidios o de robos con homicidio, se trata de una evolución posible a juzgar por las cifras policiales de carácter nacional que hemos descrito.

2. Comunas de bajos ingresos y delincuencia

Frente a la situación recién descrita, los medios de comunicación de masas se han concentrado en publicitar los delitos más graves cometidos en las comunas de elevados ingresos. Tal ha sido uno de los motivos de la realización de este estudio, en el sentido que se buscó caracterizar la realidad de la seguridad ciudadana en “zonas silenciosas” desde el punto de vista de los medios de prensa. Para tales efectos se escogieron tres comunas populares de Santiago.

El estudio de la realidad delictual que afecta a los sectores pobres es relevante por dos razones principales: primero, porque es el resultado directo de condiciones sociales existentes en dichas comunas. En efecto, los autores de delitos en tales comunas provienen generalmente de ellas mismas y, por tanto, son el producto de condiciones criminógenas generadas en su interior.

En segundo lugar, este examen de la realidad delictual y de su percepción permite analizar la aplicación del derecho en sectores sociales de bajos ingresos, la relación que éstos mantienen con el Estado y su capacidad de reacción colectiva frente a fenómenos que afectan seriamente la vida colectiva.

En años recientes, no sólo en Chile se ha acrecentado el interés por la aplicación de políticas criminales a nivel local. Esto ha tenido expresión tanto en las políticas que buscan dificultar la comisión de delitos como en aquellas que ponen énfasis en medidas dirigidas hacia grupos en riesgo de convertirse en delinquentes habituales.

Las razones para este énfasis local son muchas. Hope y Shaw sostienen que ello se debe en parte a que el creciente temor al delito se ha manifestado en un deterioro de la calidad de vida local, lo que ha impulsado la realización de programas preventivos a ese nivel⁸. Además, muchos

⁸ Hope y Shaw (1988).

de estos programas buscan reforzar los lazos de cohesión social a nivel comunitario a fin de lograr un control social de carácter informal más efectivo sobre quienes amenazan la paz social. Naturalmente, tal objetivo sólo se puede cumplir de manera efectiva a nivel local⁹. Finalmente, el énfasis puesto en el ámbito local corresponde al rasgo más reciente de las políticas públicas que promueve el involucramiento de las personas en su ejecución. Las autoridades de Gobierno frecuentemente sostienen que el delito es un problema de todos los ciudadanos y demandan una cuota de responsabilidad individual y colectiva en su prevención. Resulta más sencillo alentar ese tipo de participación a nivel local.

La utilidad que puede tener la aplicación de políticas de seguridad a nivel local depende en gran medida de la generación de intereses comunes, relaciones sociales y formas de participación al interior del espacio local, encaminadas a resolver problemas compartidos. ¿Participan los vecinos en esquemas de resguardo de sus propiedades? ¿Promueven actividades recreativas para sus jóvenes?

En el caso de Chile, la trascendencia que tiene el tema de la seguridad ciudadana para la opinión pública ha llevado a los alcaldes y a los municipios a tomar medidas dirigidas a enfrentar, de alguna manera, el temor al crimen y la criminalidad. Si bien la actual Ley 18.965 Orgánica Constitucional de Municipalidades no les otorga facultades explícitas en materia de seguridad, establece atribuciones que pueden utilizarse con ese fin. De hecho, la ley preceptúa que los municipios tienen la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local y con ese objetivo les entrega facultades en el ámbito de la planificación y regulación urbanas de las comunas y en la promoción del desarrollo comunitario.

En virtud de esas competencias, diversos municipios han establecido algunos programas de seguridad ciudadana, consistentes en la organización de fiscalías municipales destinadas a representar a las víctimas de delitos ante los tribunales, la autorización del cierre de pasajes sin salida, la provisión de apoyo material a Carabineros y a la Policía de Investigaciones. La Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda, por ejemplo, ha entregado motocicletas a Carabineros¹⁰ y apoyará la construcción de una comisaría en la comuna¹¹. La Municipalidad de Renca ha proporcionado motos a Carabineros y ha apoyado la instalación de un sistema computacional en los recintos policiales de Carabineros del sector¹². La Pintana, a su vez, obtuvo fondos

⁹ Walklate (1991), p. 210.

¹⁰ *Impacto* N° 5, abril de 1994, p. 10.

¹¹ *Impacto* N° 8, diciembre de 1994, p. 16.

¹² Entrevista a concejal de Renca, 11 de octubre de 1995.

del Subprograma de Seguridad Vecinal (más abajo se explica en qué consiste este programa) para adquirir un retén móvil que se destinó a Carabineros.

El Ministerio del Interior estableció en 1993 un subprograma de seguridad vecinal. Para tal efecto, destinó recursos provenientes del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, que administra la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Al efecto, los municipios convocaron en 1993 a las organizaciones sociales a participar en la presentación de proyectos. La aprobación de dichos proyectos la realizan los Consejos Regionales. Durante 1994 se aprobaron proyectos por \$1.733.730.000 para municipalidades de todo el país. En 1995 dichos fondos experimentaron un crecimiento mayor y se dedicaron fundamentalmente a la prevención del consumo de drogas.

Más allá de la retórica de alcaldes y líderes políticos locales respecto del problema de la delincuencia, nuestro estudio demuestra que las comunas se encuentran muy lejos de constituir unidades geográficas y sociales de carácter homogéneo. Distan, por tanto, de constituir comunidades locales en el sentido que se ha dado a esta expresión en años recientes¹³. Su extensión geográfica impide tratarlas como pequeñas unidades sociales que comparten valores y actitudes similares. Su desarrollo histórico no es homogéneo. Asimismo, resulta evidente que la distribución del delito al interior del espacio comunal es notoriamente distinta.

3. Metodología

A fin de seleccionar las comunas en las que se realizaría la investigación, se utilizaron, en primer lugar, indicadores sociales que precisaran los niveles de indigencia y de pobreza. Para ello se recurrió a la encuesta Casen que se realiza cada dos años en todo el país¹⁴.

¹³ La concepción de comunidad local como un lugar donde se desarrollan intensas conexiones sociales, valores compartidos y lazos históricos comunes ha sido desarrollada por los diversos autores que han estudiado el modelo de policía comunitaria. Véase, por ejemplo, Robert R. Friedmann (1992), pp. 60-94.

¹⁴ La encuesta Casen entiende que están bajo la línea de indigencia las personas que habitan en hogares que no tienen ingresos per cápita suficientes para comprar una canasta básica de alimentos. El valor de dicha canasta ascendía a \$12.875 en la zona urbana en noviembre de 1992. Bajo la línea de pobreza se encontrarían las personas que habitan en hogares que no tienen ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Esto significa ingresos inferiores al valor de dos veces una canasta básica de alimentos en las zonas urbanas.

CUADRO Nº 2: PORCENTAJE DE POBREZA EN ALGUNAS COMUNAS DEL GRAN SANTIAGO, 1992

Comunas	% de pobreza
La Pintana	42,8
Renca	30,5
Pedro Aguirre Cerda	38,2
Lo Espejo	38,0
Cerro Navia	35,9
San Ramón	34,4
La Granja	33,6
Conchalí	33,6
San Bernardo	30,6
Peñalolén	28,8
Pudahuel	23,3

Fuente: Encuesta Casen 1992.

Además, se examinaron las cifras oficiales de denuncias hechas a Carabineros de Chile. Como hemos señalado, esta información debe asumirse con algunas reservas. Un porcentaje considerable de los delitos ocurridos no son denunciados a la policía. Más aún, el registro de las denuncias depende de las prácticas de la institución policial, la que puede omitir el registro de algunas de las denuncias recibidas. La validez de esta información oficial parece aún más cuestionable en el caso de los sectores populares, ya que algunas encuestas han demostrado que los sectores de bajos ingresos son más reacios a denunciar delitos que los de mejor situación económica¹⁵. Sin embargo, es un hecho que las denuncias registradas por la policía constituyen el único indicador objetivo que entrega indicios sobre la situación delictual, dado que en nuestro país, hasta la fecha, no se han realizado encuestas de victimización.

Los indicadores de delincuencia por comuna se construyeron a partir de las cifras de denuncias efectuadas ante Carabineros de Chile entre 1987 y 1993, dado que no pudo obtenerse información clasificada por comunas con anterioridad a esa fecha. Se consideraron las denuncias por robos, violaciones, homicidios y lesiones, abarcando así las figuras delictivas más representativas y correspondientes a los delitos contra la propiedad, el orden de la familia y las personas. El promedio de las tasas de denuncias por cien mil habitantes, correspondientes a cada comuna popular

¹⁵ Centro de Estudios Públicos (1993), pp. 98-101.

durante el periodo 1987-1993, sirvió para establecer una escala entre las diversas comunas. De esta manera se obtuvo que las comunas finalmente seleccionadas, La Pintana, Renca y Pedro Aguirre Cerda, muestran un nivel delictual alto, medio y bajo en relación a las otras comunas del Gran Santiago.

CUADRO N° 3: TASA PROMEDIO DE DENUNCIAS POR DELITOS EN COMUNAS POPULARES, AÑOS 1987 - 1993 (TASA POR 100.000 HABITANTES)

Comuna	Robo	Homicidio, parricidio e infanticidio	Lesiones	Violación y abusos deshonestos
La Pintana	682	8,0	122,0	17,7
Pedro Aguirre Cerda	594	3,4	79,0	6,4
Lo Espejo	652	5,4	126,4	12,3
Cerro Navia	528	5,1	145,4	12,0
San Ramón	599	6,1	108,1	13,0
Lo Prado	684	4,6	110,0	15,3
La Granja	659	4,3	88,4	14,4
Conchalí	799	4,4	93,8	16,0
Renca	530	4,3	95,7	15,0
Pudahuel	574	4,4	123,0	17,8

Fuente : Carabineros de Chile.

Del análisis del Cuadro N° 3 se desprende que La Pintana se encontraría entre las comunas más afectadas por la delincuencia, Renca se situaría en un rango intermedio y Pedro Aguirre Cerda correspondería a una de las comunas menos afectadas por el fenómeno. Ello llevó a seleccionarlas como objeto de la investigación.

Un análisis algo más detallado demuestra que La Pintana ocupa el tercer lugar en materia de robos, el primer lugar en homicidios, parricidios e infanticidios, el cuarto lugar en materia de lesiones y el segundo lugar en violaciones y abusos deshonestos. Renca ocupa el penúltimo lugar en lo referente a robos, el séptimo lugar en materia de homicidios, parricidios e infanticidios, el séptimo en lesiones y el quinto en abusos deshonestos. Por último, Pedro Aguirre Cerda, salvo en lo referente al delito de robo, tiende a situarse en el último lugar de la escala. En efecto, esta comuna se sitúa en el séptimo lugar en materia de robos, en el último lugar en homicidios, parricidios e infanticidios, en el último lugar en lesiones y también en el último en lo que respecta a violaciones y abusos deshonestos.

La información disponible demuestra que La Pintana y Renca, además de ser lugares donde hay significativas tasas de victimización, constituyen el domicilio de personas condenadas por la comisión de delitos. Esto se ve corroborado por un estudio reciente respecto de la comuna de origen de jóvenes procesados y condenados de la Región Metropolitana¹⁶. Este estudio, realizado sobre la base de información proveniente de Gendarmería, y que abarca una muestra de jóvenes procesados y condenados de 18 a 26 años en mayo de 1993, no entrega información referente a la comuna de Pedro Aguirre Cerda. La Pintana aparece como la comuna de domicilio de un mayor porcentaje de jóvenes procesados y condenados (9,3%). Renca se sitúa en un nivel medio, con un 4,8%.

El análisis respecto de las percepciones de seguridad al interior de cada comuna, de la labor realizada por los organismos comunales y de la realidad de la delincuencia comunal se basa, en primer lugar, en entrevistas individuales y colectivas efectuadas a personas que por razones profesionales se encontraban en condiciones de aportar una visión informada respecto de la realidad comunal (estas personas fueron denominadas "testigos calificados"). En las tres comunas se entrevistó a personas vinculadas a organismos no gubernamentales que realizan labor social en la comuna, a concejales preocupados del tema de la seguridad ciudadana, a profesionales que laboran en diversos departamentos municipales que se encuentran en contacto con la comunidad.

Se decidió complementar este análisis con una encuesta a dirigentes locales de las tres comunas en estudio: La Pintana, Pedro Aguirre Cerda y Renca. El objetivo era obtener información estadísticamente comparable y que permitiera caracterizar la realidad de cada unidad vecinal en materia de seguridad ciudadana¹⁷.

Al interior de las unidades vecinales respectivas se encuestó a dirigentes de juntas de vecinos de acuerdo con un cuestionario preparado previamente. Dado que el número de juntas de vecinos que hay en cada unidad vecinal es variable, y en algunos casos bastante elevado (hasta 12), se procedió a tomar una muestra aleatoria simple en todas aquellas en que hubiera más de una junta de vecinos. Por lo tanto, se recogió información del 100% de las unidades vecinales. La proporción de la población muestral respecto del universo alcanzó un porcentaje superior al 50%.

¹⁶ Lagos y Espinoza (1993).

¹⁷ De acuerdo con la Ley N° 19.418 en su artículo segundo, la unidad vecinal es el territorio en que se subdividen las comunas para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana.

En algunos casos, la junta de vecinos seleccionada no funcionaba. En tales situaciones se decidió reemplazar la junta de vecinos inoperante por otra perteneciente a la misma unidad vecinal. En otras ocasiones ocurrió que la junta de vecinos no vigente era la única que componía la unidad vecinal. Esta dificultad fue resuelta por la vía de entrevistar al dirigente que hubiese participado con anterioridad en la misma.

4. Las comunas del estudio

El análisis comparativo que sigue intenta bosquejar muy brevemente el proceso de constitución histórico de cada comuna, su extensión, los principales datos económicos y demográficos que las caracterizan, para mejor comprensión del contexto en el que se expresan las opiniones de los líderes vecinales entrevistados.

4.1. La Pintana

La comuna de La Pintana ocupa una zona geográfica que fue durante muchos años un área eminentemente rural. A partir de 1892, estos terrenos formaron parte de la recién creada comuna de La Granja¹⁸. Hasta 1970 la actual comuna de La Pintana era considerada zona suburbana, por lo que ninguna de las 16 zonas industriales definidas por el Plan Intercomunal de Santiago de 1960 se ubicó en esa zona. Sólo en los años 60 comienza a instalarse en lo que es hoy La Pintana un conjunto de poblaciones que se habían originado en tomas ilegales de terreno, como San Rafael, 21 de Mayo, Raúl del Canto y Los Eucaliptos¹⁹.

La dictación del Decreto Supremo N° 420 de 31 de octubre de 1979 marca otro hito en la historia urbana de la comuna. Dicho cuerpo legal pasó a considerar como Área de Expansión Urbana a todo el área suburbana y rural de La Pintana. Al alero de esta normativa, sumada a otras complementarias, se produjo un aumento explosivo de los asentamientos poblacionales de viviendas sociales. Entre 1979 y 1989 llegaron a La Pintana alrededor de 80.000 habitantes que provenían de otras comunas de la capital. Se trataba del programa de erradicaciones²⁰. Aún hoy, la comuna sigue recibiendo población a través de programas de vivienda básica, casetas sanitarias y viviendas progresivas.

¹⁸ De Ramón (1992), p. 241.

¹⁹ Municipalidad de La Pintana: DIPLANE (1993), p. 2.

²⁰ Municipalidad de La Pintana: DIPLANE (1993), p. 16.

Formalmente, la comuna de La Pintana fue creada en virtud de la reformulación comunal del Gran Santiago realizada en 1981, la que sería implementada desde noviembre de 1984. La nueva comuna ocupó toda la zona sur de la comuna de La Granja, con una superficie de 30,3 Km².

Las características históricas de la comuna la distinguen por estar conformada por sectores que no mantienen contacto frecuente entre sí y que tienen experiencias de organización y participación sociales muy distintas. En La Pintana se distinguen cuatro sectores poblacionales. El primero de ellos corresponde al sector norponiente y comprende un área aproximada de 1,4 Km². Se trata de poblaciones llegadas a partir de 1983. El segundo corresponde al sector conocido como Centro y comprende a poblaciones de larga radicación y consolidadas geográficamente, con cierta experiencia organizacional como las poblaciones San Rafael, Pablo de Rokha, San Ricardo y 6 de Mayo²¹.

El tercer sector se ubica en el noreste de la comuna y corresponde a lo que se conoce como Santo Tomás. Se trata de poblaciones de reciente data que comenzaron a instalarse en 1987. El cuarto, por último, corresponde al sector dominado El Castillo, que se encuentra en el extremo sur de la comuna. En él habitan fundamentalmente familias erradicadas de otras comunas, provenientes en su mayoría de campamentos. De acuerdo con datos oficiales proporcionados por el municipio, en este sector se concentran las más altas cifras de extrema pobreza de la comuna.

Las erradicaciones que afectaron principalmente a La Pintana y a Renca sobrecargaron seriamente a sus municipios, debilitando sus servicios de salud, educación y transporte. Además, según un informe de la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAC) de La Pintana, elaborado en 1984, tuvieron un fuerte efecto negativo sobre la seguridad de personas y bienes. En dicho informe se indica que, a la llegada de la población Santiago de Nueva Extremadura al sector El Castillo, se produjo el robo total de un edificio: techo, ventanas, puertas, ladrillos e instalaciones de agua y alcantarillado. Algo similar habría ocurrido con un retén de Carabineros en construcción ubicado en los sectores aledaños a las poblaciones El Remanso. A siete días de la llegada de los pobladores, asaltaron y desvalijaron su propia sede social y se habrían robado más de 400 árboles.

²¹ La antigüedad del sector centro se aprecia en la fecha de fundación de las poblaciones que lo conforman. La mayoría de éstos se instalaron antes de mediados de los setenta. Municipalidad de La Pintana, SECPLAC (1984).

4.2. Pedro Aguirre Cerda

Esta comuna fue integrada en el nuevo Plan Intercomunal de 1985, junto a otras 34 comunas. Pero su creación legal sólo data de 1992. Se trata de una comuna totalmente urbana, con una superficie de 9,8 Km².

La comuna de Pedro Aguirre Cerda integra un conjunto de terrenos urbanos que antes de 1984 pertenecían a las comunas de Santiago, La Cisterna y San Miguel. Cada una de estas zonas tiene una historia particular de poblamiento, de características socioeconómicas y de construcción de identidad.

La primera de estas tres zonas pertenecía a la comuna de Santiago y se ubica al noroeste de la comuna. Al norte de esta franja existe un área específica que por muchos años ha albergado al Matadero de Lo Valledor y sitios baldíos hasta Avenida Departamental. Sólo muy recientemente se ha iniciado un poblamiento del sector con villas de sectores medios y medios bajos. Una segunda área de esta misma franja ocupa el sur de la misma y en ella destaca una parte de la población José María Caro, construida mediante programas de autoconstrucción durante la década de los años 50. En suma, en esta primera zona han predominado las áreas despobladas, excepto la población José María Caro²².

La segunda zona es la que pertenecía a La Cisterna, comuna creada antes de 1950, y constituye una franja ubicada al sur de la comuna. Esta franja sirve de habitación a sectores predominantemente bajos, y se pobló antes de fines de la década de 1950, a través de las primeras manifestaciones de los "Comités Sin Casa", con importantes grados de organización comunitaria. Se trata de un sector con alta densidad poblacional.

La tercera zona es la que forma su núcleo principal que antiguamente pertenecía a San Miguel y que casi quintuplicó su población entre 1940 y 1970²³. Al interior de ella se encuentra la población La Victoria, levantada en una ocupación de terrenos el año 1957 por 10.000 pobladores que habitaban el Zanjón de La Aguada²⁴. Al norte de La Victoria se localizan poblaciones más modernas (construidas con posterioridad a 1960) que son habitadas por sectores medios y medios bajos. Al sur de La Victoria se alzan poblaciones erigidas con anterioridad a 1957 que agrupan a sectores medios y medios bajos en Villa Sur y Nueva Villa Sur. Al oriente de La Victoria hay una zona habitada por sectores medios e incluso medios altos,

²² Información proveniente de SECPLAC, PAC.

²³ De Ramón (1992).

²⁴ Farías (1992), p. 58.

que ocuparon esta área antiguamente. La mayoría de las poblaciones son villas construidas desde los años 20 por las antiguas Cajas de Previsión.

En cuanto al proceso de erradicaciones iniciado en febrero de 1979 por el decreto 2522, la comuna de San Miguel contaba hacia 1973 con 34 campamentos²⁵. Éstos en 1979 sumaban 2.384 familias. Del universo total de familias habitando en campamentos y en "tomas", fueron erradicadas 1.865 familias entre 1979 y 1985, las que al parecer en su gran mayoría no fueron localizadas en la actual zona geográfica que comprende Pedro Aguirre Cerda.

A diferencia de lo sucedido en La Pintana y en Renca, la comuna no recibió población erradicada de otras comunas. Por el contrario, ha experimentado una reducción de su población. Según el censo de 1982, la población de Pedro Aguirre Cerda aumentó de 141.592 a 145.207 personas en 12 años. El censo de 1992 registra una baja a 128.342 personas, equivalente al 11,8 por ciento²⁶.

En suma, entonces, el hecho que la comuna no haya sido objeto de recientes erradicaciones o radicaciones ha mantenido el sentido de pertenencia territorial y debiera haber contribuido a un buen nivel organizacional. Pero, por otra parte, la comuna se compone de fragmentos territoriales que exhiben como datos históricos una antigüedad, densidad demográfica y condición socioeconómica diversa, lo que debilita los lazos de solidaridad existentes entre diversos sectores de la comuna.

4.3. Renca

La comuna de Renca fue creada originalmente en 1891 bajo el gobierno de José Manuel Balmaceda. Con el crecimiento urbano de la ciudad, Renca pasó a ser una de las comunas habitadas por sectores pobres. Al igual que otras comunas sufrió los problemas derivados de la insuficiente o inexistente urbanización, escaso equipamiento comercial, educacional, de salud y recreacional. A mediados de siglo, La Cisterna, La Florida, La Granja, Renca, Conchalí y Pudahuel reunían el 54,7 por ciento del déficit total de agua potable de la ciudad y el 57,3 por ciento del déficit de alcantarillado²⁷.

Alrededor de 1940 comienzan a instalarse en la comuna las primeras industrias. Posteriormente, con la construcción de la Panamericana Norte, se fue formando en la comuna el "Cordón Industrial Panamericana Norte",

²⁵ Plan Intercomunal de Santiago, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1974). Cfr. Morales y Rojas (1987), p. 83.

²⁶ Instituto Nacional de Estadísticas, Censos de Población de los años correspondientes.

²⁷ De Ramón (1992), p. 291.

y el tránsito entre Renca y Santiago se hizo mucho más expedito²⁸. Con el Plan Intercomunal de Santiago de 1960, Renca sería considerada como una de las 17 comunas integrantes del área urbana y suburbana de la capital²⁹. Ello explica que, a diferencia de La Pintana y Pedro Aguirre Cerda, se ubiquen en Renca industrias del rubro metalúrgico, textil, químico, mobiliario y plástico³⁰.

La superficie actual de Renca es de 22,8 Km². Ha venido poblándose intensamente desde los años 50, en que se inicia un proceso de expropiación de fundos para construir viviendas, además del asentamiento espontáneo e informal de muchas familias. En 1969 comienzan las primeras tomas de terreno, que dan origen a la constitución de las poblaciones Primero de Mayo, Huamachuco 2, Cerro Colorado, Villa Manuel Rodríguez, Villa Esperanza, entre otras. Con posterioridad, la población de la comuna siguió aumentando a consecuencia de las erradicaciones a las que ya nos hemos referido. En 1970 Renca contaba con 48.343 habitantes. En 1982 la población había aumentado a 93.928 habitantes y en 1992 había llegado a 128.972.

Renca fue la segunda comuna en recibir la mayor cantidad de familias erradicadas, que llegaron a un total de 3.012³¹.

4.4. Algunas comparaciones entre las comunas

Tal como sostuvimos con anterioridad, La Pintana y Renca son comunas que han experimentado un extraordinario crecimiento en años recientes, mientras que Pedro Aguirre Cerda ha visto disminuir su población. En el caso de La Pintana tal crecimiento se produce tanto en la década de los años sesenta como en la de los años ochenta.

CUADRO N° 4: POBLACIÓN TOTAL EN LOS TRES ÚLTIMOS CENSOS Y VARIACIÓN PORCENTUAL COMUNAS DE INTERÉS

Comuna	Censo 1970	Censo 1982	Censo 1992	Variación porcentual 70-82	Variación porcentual 82-92
Renca	48.343	93.928	128.972	94,3	37,3
La Pintana	37.994	73.932	169.640	94,6	129,45
Pedro Aguirre Cerda	141.592	145.207	130.441	2,6	-10,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

²⁸ Cordillera: Centro de Estudios Municipales (1989), p. 24.

²⁹ De Ramón (1992), p. 272.

³⁰ Cordillera: Centro de Estudios Municipales (1989), p. 31.

³¹ Cordillera: Centro de Estudios Municipales (1989), p. 46.

En otro estudio derivado de esta misma investigación patrocinada por Fondecyt, se ha logrado establecer una cierta correlación positiva entre población joven y denuncias por delitos contra la propiedad y contra el orden de la familia³². Una comparación porcentual etaria de las tres comunas demuestra que el índice de envejecimiento de la comuna de Pedro Aguirre Cerda es más elevado que el de Renca y de La Pintana. Por otra parte, el porcentaje de población joven es también más alto en las dos últimas comunas mencionadas.

CUADRO Nº 5: POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD.
CENSO 1992

Comuna	Distribución porcentual de la población por edad				
	Total	0-14	15-29	30-64	65 o +
Renca	128.972	31,5	28,3	35,6	4,6
La Pintana	169.640	35,9	27,6	34,0	2,6
Pedro Aguirre Cerda	130.441	27,6	25,8	38,3	8,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

5. Percepciones de inseguridad en las tres comunas
y respuestas de la población frente a ellas

Tal como ya se explicó en el acápite referido a la metodología, el análisis que sigue se basa en dos fuentes complementarias. Por una parte, en una encuesta realizada a líderes de juntas de vecinos de cada comuna. En La Pintana se encuestó a 43 personas, en Pedro Aguirre Cerda a 35 y en Renca a 51. A sabiendas que una visión más matizada y compleja de la realidad requeriría del uso de otros instrumentos de investigación, se procedió a entrevistar en profundidad en cada comuna a testigos calificados, que incluían a profesionales de organizaciones no gubernamentales, funcionarios municipales, encargados municipales de programas comunitarios y a concejales.

³²Frühling y Sandoval (1996), pp. 137-159.

5.1. El temor frente al delito

La encuesta realizada a dirigentes vecinales se refirió a la percepción general sobre la situación de criminalidad. En este sentido, se pidió a los encuestados que mencionaran espontáneamente los principales problemas del sector vecinal donde vivían. También se les solicitó que compararan el nivel de la delincuencia que hay en el presente en su sector vecinal, con el prevaleciente el año anterior. Finalmente se preguntó por el nivel de violencia de la delincuencia en el sector, en relación con la que existía el año previo. El Cuadro N° 6 muestra las respuestas de los entrevistados.

CUADRO N° 6: PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SECTOR VECINAL

Problemas mencionados	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Falta de infraestructura urbana	14	9,27	19	14,62	23	18,70
Falta de vigilancia policial	14	9,27	6	4,62	7	5,69
Falta de empleo	12	7,95	12	9,23	31	25,20
Contaminación ambiental	5	3,31	10	7,69	6	4,88
Drogadicción/alcoholismo	29	19,21	19	14,62	14	11,38
Transporte y comunicación	5	3,31	3	2,31	0	0,00
Falta de infraestructura deportiva/recreativa/cultural	16	10,60	19	14,62	16	13,01
Falta de participación comunidad	6	3,95	4	3,08	1	0,81
Inaccesibilidad a servicios públicos	15	9,93	5	3,85	0	0,00
Delincuencia	27	17,88	23	17,69	21	17,07
Mala administración gobierno local	3	1,99	3	2,31	4	3,25
Otros	5	3,31	7	5,38	0	0,00
Total	151	100,00	130	100,00	123	100,00

Los encuestados coincidieron en otorgar a la delincuencia una preferencia porcentual bastante similar, de alrededor del 17 por ciento en las tres comunas consideradas. En La Pintana, la delincuencia recibió la segunda preferencia después de la drogadicción y el alcoholismo, por las que se pronunció el 19,2 por ciento de los encuestados. En Pedro Aguirre Cerda la delincuencia recibió la primera preferencia, mientras que en Renca alcanzó la tercera, después de la falta de empleo e infraestructura urbana.

La importancia otorgada al tema de la delincuencia aumenta si se considera que los encuestados mencionaron también otros problemas que

tienen relación con la temática delincriminal. Así, se mencionó a la drogadicción y el alcoholismo, y además se aludió a la falta de vigilancia policial, que recibió un porcentaje más significativo de menciones en La Pintana.

Si bien la importancia otorgada a la temática delincriminal es bastante similar en las tres comunas, hay diferencias de percepción en lo que toca a la evolución de la delincuencia.

CUADRO N° 7: VARIACIÓN DE LA DELINCUENCIA EN EL SECTOR VECINAL

Variación de la delincuencia en relación a un año atrás	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
<i>Nivel de la delincuencia</i>						
Menor que antes	19	44,2	13	37,1	8	15,7
Igual que antes	10	23,3	12	34,3	15	29,4
Mayor que antes	14	32,5	10	28,6	28	54,9
<i>Grado de violencia</i>						
Menos violenta que antes	13	30,2	6	17,1	5	9,8
Igual de violenta que antes	14	32,6	21	60,0	21	41,2
Más violenta que antes	15	34,9	8	22,9	24	47,1
No sabe, no responde	1	2,3	0	0,0	1	1,9

Tal como se desprende del Cuadro N° 7, la percepción respecto de la delincuencia es estadísticamente mucho más negativa en Renca que en Pedro Aguirre Cerda o La Pintana. En efecto, el porcentaje de los dirigentes vecinales que consideró que la delincuencia era mayor que antes fue muy alto en el caso de la primera comuna (54,9%) y superó abiertamente al de quienes sostenían que la delincuencia era menor que antes. Por el contrario, la percepción más optimista parece ser la de La Pintana, cuyos líderes vecinales expresaron en un 44,2% que la delincuencia era menor que el año previo, mientras que sólo un 32,6% sostuvo que era mayor que antes.

Al preguntarse a las personas si la delincuencia era más o menos violenta que el año anterior, nuevamente Renca concitó el mayor porcentaje de personas que la consideraban más violenta (47,1%) y el menor porcentaje de las que consideraban que era menos violenta (9,8%). En La Pintana las tres posibilidades recibieron similar número de menciones, mientras que en Pedro Aguirre Cerda los encuestados se pronunciaron

abrumadoramente por aquella alternativa que sostiene que la delincuencia es igualmente violenta que antes.

En principio, se puede desprender de las respuestas que la percepción de los vecinos respecto de la evolución de la realidad de su vecindario particular no coincide totalmente con las cifras oficiales en relación a la delincuencia, a las que nos referimos anteriormente y que consideraban a La Pintana como una comuna popular de muy alta peligrosidad.

En otra pregunta se planteó el tema de la percepción de inseguridad de manera diferente. Se les pidió a los encuestados que se pronunciaran respecto de los tres problemas más urgentes de la comuna y se les mostró alternativas previamente diseñadas. En este caso, la pregunta aludía a la comuna y no al sector vecinal, como ocurría en las alternativas anteriores.

CUADRO N° 8: PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA COMUNA

Problemas mencionados	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Falta de atención médica en la comuna	25	19,7	15	14,3	25	17,9
Cesantía	9	7,1	6	5,7	9	6,4
Bajos sueldos	3	2,4	3	2,8	7	5,0
Mala calidad de la educación en la comuna	17	13,4	5	4,7	2	1,4
Falta de viviendas	6	4,7	11	10,5	8	5,7
Consumo de drogas	25	19,7	21	20,0	30	21,4
Delincuencia	18	14,2	17	16,2	29	20,7
Falta de espacios para la recreación	12	9,4	11	10,5	2	3,6
Falta de participación vecinal	10	7,8	7	6,7	14	10,0
Problemas con la recolección de basura	2	1,6	9	8,6	11	7,9
Total	127	100,0	105	100,0	140	100,0

Confrontados a las alternativas reproducidas en el Cuadro N° 8, los primeros problemas de La Pintana pasan a ser la falta de atención médica en la comuna y el consumo de drogas. Después se sitúa la delincuencia, que es seguida inmediatamente por la mala calidad de la educación. En el caso de Pedro Aguirre Cerda, el número de menciones de la delincuencia también experimenta una baja y se sitúa en segundo lugar, después del consumo de drogas. En Renca, en cambio, el número de menciones de la delincuencia subió apreciablemente en relación con la pregunta analizada antes. Veintinueve personas lo consideraron uno de los tres problemas

más relevantes de la comuna, precedido tan sólo por el consumo de drogas.

Las entrevistas en profundidad confirman, al menos parcialmente, la sensación de los habitantes de La Pintana que el problema en sus vecindarios es grave, pero que tiende a mejorar.

Así, por ejemplo, el funcionario de una organización no gubernamental que trabaja en la formación de líderes comunales expresó:

Nosotros que trabajamos con Juntas de Vecinos notamos la importancia que tiene el tema, porque justamente esa es la instancia donde el vecino recurre para pedir ayuda y poder solucionar esta situación anómala, que es el expendio de drogas en un pasaje determinado. Yo creo que el tema de la seguridad es un tema de preocupación entre la gente, pero no creo que los índices de delincuencia en la comuna sean tan ciertos. Nosotros que trabajamos con Juntas de Vecinos nos damos cuenta que hay muchos otros problemas y no es el problema sustancial de cada barrio³³.

El presidente de la Unión Comunal de La Pintana, en entrevista realizada en 1994, expresó una visión más global del tema de la seguridad ciudadana:

Bueno, nosotros la seguridad ciudadana la vemos como un todo global, un aspecto general, no sólo como medidas represivas al área delictual o de drogas, sino que involucra la seguridad juvenil, involucra tener viviendas, tener buena educación [...] eso involucra seguridad ciudadana para nosotros. Pensamos que un trabajo efectivo en salud, en educación son los temas más recurrentes en la comuna, más habitual en carencias, en alguna medida también mejoramos lo que es la seguridad ciudadana³⁴.

La percepción de mejoramiento de la situación delincuencia en la comuna de La Pintana puede ser, en parte, producto del hecho que los entrevistados no distinguen claramente la delincuencia de un conjunto de otros graves problemas sociales que también provocan inseguridad colectiva. No sólo es La Pintana la comuna de las tres seleccionadas que tiene mayor porcentaje de pobres, sino que la que ha crecido más violentamente en los últimos años y donde se percibe una fuerte conciencia de estigmati-

³³ Entrevista de 29 de noviembre de 1994.

³⁴ Entrevista a don Guillermo González, presidente de la Unión Comunal de la Comuna de La Pintana, 3 de agosto de 1994.

zación colectiva. Una asistente social que trabajaba en un centro de capacitación juvenil dijo al respecto:

Yo creo que la delincuencia en la comuna no se diferencia mucho de otros sectores, pero La Pintana tiene la imagen y la estigmatización de ser muy insegura, de albergar a muchos delincuentes. Está marcada la gente que vive aquí y que sale a trabajar a otras partes, le cuesta encontrar trabajo, le cuesta conseguir créditos, le cuesta que le vengán a dejar las cosas a la casa, le cuesta un montón de cosas, o sea es también mucho por la imagen, eso magnifica el problema...³⁵.

Las entrevistas en profundidad realizadas en otras comunas, como Renca, también reflejan una relativización del problema de la delincuencia. Consultado por la gravedad de la situación de su comuna, un concejal de Renca expresaba:

Desde el punto de vista delictual yo no la consideraría grave. No, yo creo que Renca no es una comuna que tenga un problema grave en este sentido. Me da la impresión que está controlado³⁶.

Sin embargo, a diferencia de La Pintana, los entrevistados conciben su comuna integrada por un núcleo central relativamente tranquilo y conocido y un conjunto de poblaciones situadas casi en los extramuros, en donde imperaría mayor violencia. Esta percepción de una comunidad que se ha resquebrajado como consecuencia de las erradicaciones puede ser uno de los factores explicativos de la sensación de deterioro de la seguridad que demuestra la encuesta realizada a líderes vecinales de esa comuna. Así, un concejal sostuvo:

Yo diría que Renca se constituye en el fondo de dos partes. Una es el Renca antiguo, que podríamos ver hasta la calle Condell, hay un Renca central, que es más arraigado todavía, que es el sector de la plaza, en donde viven muchas familias antiguas, que son gente que se conoce de mucho tiempo, y hay una relativa tranquilidad. En cambio, en la periferia existen poblaciones por razones obvias, lo que influye en el control policial, que por los medios a veces no es el suficiente como para atacar cada lugar [...] ³⁷.

³⁵ Entrevista del 29 de noviembre de 1994.

³⁶ Entrevista del 11 de octubre de 1995.

³⁷ Entrevista del 19 de octubre de 1995.

5.2. La opinión de los entrevistados frente a la seguridad de las personas

Más allá de la intensidad del temor que sentían, era importante conocer la opinión de los entrevistados respecto de la seguridad de las personas en su sector vecinal. Para ello se les pidió que expresaran su opinión libremente, sin perjuicio que con posterioridad se recabara una opinión más detallada de los testigos calificados, en cuanto a los hechos de los delitos.

CUADRO N° 9: FACTORES QUE AFECTAN LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS EN EL SECTOR VECINAL

La seguridad de las personas se ve afectada por:	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Delincuencia juvenil	16	31,4	12	27,3	9	17,0
Delitos ocurridos en las noches/ durante los fines de semana	1	2,0	7	15,9	1	1,9
Falta de vigilancia policial	8	15,7	7	15,9	11	20,7
Mala iluminación del sector vecinal	0	0,0	2	4,5	2	3,8
Delitos asociados al tráfico y consumo de drogas y/o alcohol	15	29,4	10	22,7	12	22,6
Mejor situación socioeconómica del sector, respecto de otros de la comuna	3	5,9	3	6,8	1	1,9
Aumento de la delincuencia en el sector	4	7,8	2	4,6	17	32,1
Personas o familias del sector que amparan actividad delictiva	4	7,8	1	2,3	0	0,0
Total	51	100,0	44	100,0	53	100,0

A los dirigentes vecinales encuestados se les pidió que dieran una opinión espontánea respecto de la seguridad de las personas en su sector vecinal. Estas opiniones fueron agrupadas posteriormente para su análisis.

En relación con los aspectos que diferencian a las comunas, podemos anotar en primer lugar el alto porcentaje de respuestas indicando que en Renca ha habido un aumento de la delincuencia en el sector vecinal respectivo (32,1%). Tal noción recibió un porcentaje de preferencias bastante bajo en Pedro Aguirre Cerda y La Pintana. Al definir el tipo de conductas que altera especialmente la convivencia pacífica, los encuestados de Pedro Aguirre Cerda se refirieron a la comisión de delitos en las noches, durante los fines de semana, aparentemente aludiendo a formas de vanda-

lismo, ebriedad, desórdenes y otros problemas cometidos por la población juvenil. Esto no parece constituir un problema en ninguna de las otras dos comunas consideradas.

Los encuestados de las tres comunas coincidieron, sin embargo, en que la falta de vigilancia policial es un problema serio, y, sobre todo, en que hay nuevos delitos asociados al consumo de drogas y de alcohol. Como era de esperar, por la procedencia socioeconómica de algunos de sus barrios, un porcentaje pequeño pero significativo de los entrevistados de Pedro Aguirre Cerda asociaron la comisión de delitos a que su situación económica era mejor comparada con la de sectores aledaños.

Con el objeto de precisar la relación de los vecinos con los delincuentes se recurrió a las entrevistas en profundidad. El encargado del Área Joven, del Departamento de Organizaciones Comunitarias de la Municipalidad de La Pintana, distinguía entre delincuentes domésticos y los que salen fuera de la comuna para realizar sus actos delictivos en comunas de más altos ingresos. Los primeros se clasificarían en: 1) caseros, es decir, aquellos que delinquen en casas ajenas a las suyas, a veces en sus mismos barrios; y 2) cogotos, aquellos que asaltan a mano armada en las calles, paraderos de micro, o en los vehículos de locomoción colectiva³⁸.

En relación con los caseros, el representante de una organización no gubernamental que trabaja en la misma comuna expresó que el alto consumo de pasta base estaba provocando un fenómeno nuevo. Esto es, el completo quiebre de la estructura familiar que llevaba a su vez a que la gente robe en sus propios hogares para poder financiar su vicio³⁹.

Sin embargo, y particularmente en La Pintana, los entrevistados sostuvieron que ciertas conductas que quebrantaban la paz social estaban desapareciendo.

Yo llevo un año trabajando en El Castillo y la percepción que tengo de la gente que lleva muchos años viviendo ahí, las mujeres principalmente [...] hay un sector en El Castillo que le decían el pueblo sin ley y claro la gente que entraba no salía con mucha ropa... era muy peligroso. La imagen que tiene la gente ahora es que es mucho más seguro, no tiene tanto miedo de llegar en la noche, hay ciertas cosas que hacen y que antes no hacían, la sensación ha variado. A lo mejor es una cosa de trayectoria, la gente se conoce más. El Castillo fue uno de los últimos sectores en poblarse, entonces cada nueva población que llegaba era gente desconocida, era gente de otro sector, eran grupos que se enfrentaban también, entonces había mucho

³⁸ Entrevista del 8 de septiembre de 1994.

³⁹ Entrevista del 29 de noviembre de 1994.

peligro, mucha violencia, mucha agresividad, ahora yo creo que la gente se conoce mucho, es una cosa de que ya han convivido mucho tiempo y ya no tiene mucho brillo estar peleando con los mismos [...]»⁴⁰.

En referencia a lo mismo, los asistentes a una entrevista colectiva realizada por el grupo de investigación coincidieron en que ya no era tan común, en La Pintana, la presencia de grupos en las esquinas o en los pasajes exigiendo peaje. Siempre había jóvenes pidiendo algo, pero si se les negaba no pasaba nada.

De las entrevistas parece desprenderse una tipología del delincuente que actúa en comunas populares como las consideradas en este estudio y de las conductas en que incurre. Algunos de los delitos, como asaltos a locales comerciales y vehículos de locomoción colectiva, pueden ser cometidos por personas provenientes de otras comunas, particularmente en Renca o Pedro Aguirre Cerda, que tiene más negocios e industrias. Sin embargo, de acuerdo con muchos de los entrevistados, la mayoría de las personas que cometen delitos en esas comunas provienen de ellas mismas. Un concejal de Renca dijo al respecto:

Yo diría que es de acá (el delincuente). Porque hubo un tiempo en que los delincuentes en este país se trasladaban de comuna, hasta de barrio inclusive, y era muy raro que un cogotero cogoteara en su comuna o en su población. Ahora yo creo que no. Los delincuentes son de la comuna⁴¹.

Refiriéndose a la comuna de Pedro Aguirre Cerda, un sacerdote diría:

Hay un cambio a lo largo de los años... Antes no se asaltaba a las vecinas. Hoy día el vecino asalta a su vecina.

Los entrevistados expresaron, sin embargo, que el delincuente duro opera generalmente fuera de la comuna. Destacaron los delitos contra la propiedad como los de mayor frecuencia, así como los asaltos con violencia y los robos menores, que los entrevistados explican por la necesidad de contar con recursos para poder comprar pasta base. Además de los anteriores hay un conjunto enorme de conductas que alteran visiblemente la paz social, que derivan en riñas y en alteraciones de la paz colectiva y que no

⁴⁰ Entrevista del 29 de noviembre de 1994.

⁴¹ Entrevista del 11 de octubre de 1995.

son el producto de la acción del delincuente habitual, sino que en ocasiones de la falta de normas de convivencia internalizadas por los propios pobladores.

Yo concurrí hace un par de meses a una reunión en el sector de Renca Nuevo, donde me reuní con los vecinos de una población, Valle de Azapa, fue específicamente un sector del Valle de Azapa, porque es muy grande Valle de Azapa, y conversábamos este tema. Entonces ellos me planteaban su temor a los delitos que se cometían en el sector, cómo te explico, todos estos delitos menores, el grupo que se para en la esquina, que toma trago y, no sé, que de repente le quita plata al cabro chico, la bicicleta, y que regularmente son los mismos cabros del barrio, que todo el mundo los conoce⁴².

Otro concejal de Renca definiría así aquellos delitos que le causaban mayor preocupación en el sector:

Son los delitos menores, donde ocurren cosas que molestan al vecino, hablemos de discusiones vecinales en que la gente se molesta, obviamente, por el drogadicto, por el que ingiere alcohol en la vía pública, que están habitualmente acosando a los vecinos, molestándolos, pidiéndoles el famoso peaje, a veces pidiendo plata⁴³.

¿Cuáles son los factores causales de la delincuencia? Las respuestas de los entrevistados coinciden en varios aspectos. Respecto de las discusiones entre vecinos, alteraciones a la paz y riñas, se concuerda en que las erradicaciones, al concentrar masivamente a personas pobres y sin expectativas en sectores apartados, habrían creado condiciones propicias para ello. Otro factor criminógeno citado con frecuencia fue el efecto de la crisis social de los años ochenta sobre la estabilidad familiar y el cuidado de los niños.

Yo diría que el problema de la desocupación de los ochenta fue una causa importante, en el sentido que ello significó la incorporación de la madre al mercado de trabajo y, por ende, una gran despreocupación por los niños y jóvenes que son los que hoy delinquen⁴⁴.

Finalmente, nuestros entrevistados mencionaron con frecuencia el efecto que tiene el consumo de drogas en el surgimiento de conductas delictuales.

⁴² Entrevista de 11 de octubre de 1995.

⁴³ Entrevista de 19 de octubre de 1995.

⁴⁴ Entrevista a un profesional de una organización no gubernamental que opera en Pedro Aguirre Cerda, 23 de noviembre de 1994.

Otro aspecto que quedó claro como consecuencia de las entrevistas en profundidad fue la percepción de que en las tres comunas había tolerancia hacia el delincuente habitual, con quien después de todo era necesario convivir como vecino. En esta materia, la realidad de Chile no parece diferenciarse mucho de la que afecta a otros centros urbanos donde residen personas que delinquen habitualmente⁴⁵.

5.3. Delitos frecuentes

La encuesta dirigida a líderes vecinales intentó obtener una visión más precisa respecto de los delitos de mayor frecuencia en su sector vecinal. Para ello se diseñaron dos preguntas: la primera mencionaba una serie de delitos a los entrevistados y pedía que indicaran los dos más frecuentes en su sector. La segunda, a su vez, mencionaba a los entrevistados algunos delitos y pedía que enumeraran el número de casos que ellos creían que había ocurrido en el año previo en su sector vecinal.

CUADRO Nº 10: DELITOS MÁS FRECUENTES EN EL SECTOR VECINAL DE LOS ENTREVISTADOS

Delitos	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Hurto o robo sin violencia ni amenaza en la calle o lugar público	14	17,7	16	23,9	14	14,6
Robo en la calle o lugar público con violencia física (cogoteos)	14	17,7	7	10,4	16	16,7
Robo o intento de robo sin violencia física en el interior del hogar	20	25,3	19	28,4	27	28,1
Robo o intento de robo con violencia física en el interior del hogar	3	3,8	2	3,0	1	1,0
Tráfico de drogas	24	30,4	20	29,8	22	22,9
Violaciones	0	0,0	0	0,0	1	1,0
Homicidios	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Riñas con lesiones graves	4	5,1	3	4,5	15	15,6
Total	79	100,0	67	100,0	96	100,0

Por no tratarse de una encuesta de victimización, estas dos preguntas registran una percepción que surge de información obtenida de muy distintas fuentes. Sin embargo, es importante para nuestra investigación en la medida que define más precisamente las características del temor ante el delito.

⁴⁵ Véase Foster (1995), pp. 570-571.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, en las tres comunas predominarían los delitos de robo sin violencia física al interior del hogar y el tráfico de estupefacientes. En el caso del hurto o robo sin violencia física en la calle, es señalado como muy frecuente en el caso de las tres comunas. Sin embargo, parece predominar especialmente en Pedro Aguirre Cerda. El asalto con el objeto de apropiarse de un bien personal en la calle (cogoteo) es altamente frecuente en La Pintana, algo menos frecuente en Renca y mucho menos frecuente en Pedro Aguirre Cerda. A este respecto, las opiniones coinciden con el perfil de las tres comunas que entregan las cifras oficiales, las que registran a Pedro Aguirre Cerda como la comuna menos violenta de las tres.

Los entrevistados consideraron que ciertas formas extremas de violencia eran muy poco frecuentes en sus sectores vecinales: el robo o intento de robo con violencia física al interior del hogar, las violaciones y los homicidios. Llama la atención, sin embargo, el alto porcentaje de encuestados de Renca que consideró que las riñas con lesiones graves constituían uno de los delitos más frecuentes de su sector. Dada la apreciable diferencia que hay entre esta apreciación y la que sustentan los entrevistados de otras comunas, resulta posible sugerir como hipótesis que esa es una de las razones que explican la visión pesimista respecto de la realidad comunal que parece existir en esa comuna.

Los delitos más violentos por los que se preguntó parecen ser más predominantes en La Pintana, seguida de Renca, que en Pedro Aguirre Cerda. En efecto, un 48,8% de los entrevistados de La Pintana declaró que ninguna violación había tenido lugar en su sector durante el último año. La misma respuesta recibió la adhesión de 71,4% de los entrevistados de Pedro Aguirre Cerda y de 70,6% de los de Renca. Un 11,5% de los entrevistados de La Pintana declaró que en su sector se habían producido más de 15 violaciones en el último año, mientras que ninguno de los entrevistados en Pedro Aguirre Cerda o Renca declaró algo similar.

Los asaltos con la intención de robar (cogoteo) parecen ser más frecuentes en La Pintana y en Renca que en Pedro Aguirre Cerda. Los robos a chorro, a su vez, parecen predominar en Pedro Aguirre Cerda.

Sin embargo, más allá de estas comparaciones entre comunas, el cuadro que arroja la respuesta a esta pregunta es que, a excepción de las violaciones, las otras formas de delitos contra la propiedad son bastante infrecuentes en las tres comunas y pueden servir de base para la sensación de inseguridad existente en ellas.

CUADRO Nº 11: OCURRENCIA DE DELITOS EN EL SECTOR VECINAL

Ocurrencia de delitos en el sector vecinal en el último año	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
<i>Violaciones</i>						
Ninguna	21	48,8	25	71,4	36	70,6
Entre 1 y 4	11	25,6	9	25,7	11	21,6
Entre 5 y 14	3	7,0	1	2,9	4	7,8
Más de 15	5	11,6	0	0,0	0	0,0
No sabe, no responde	3	7,0	0	0,0	0	0,0
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0
<i>Robos a chorro</i>						
Ninguno	8	18,6	6	17,1	19	37,3
Entre 1 y 4	16	37,2	9	25,7	10	19,6
Entre 5 y 14	6	13,9	7	20,0	10	19,6
Más de 15	3	7,0	13	37,1	11	21,6
No sabe, no responde	10	0,0	0	0,0	1	1,9
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0
<i>Cogoteos</i>						
Ninguno	6	14,0	8	22,9	9	17,6
Entre 1 y 4	11	25,6	9	25,7	16	31,4
Entre 5 y 14	9	20,9	12	34,3	11	21,6
Más de 15	17	39,5	6	17,1	15	29,4
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0
<i>Robos o hurtos en las casas</i>						
Ninguno	2	4,7	4	11,4	4	7,8
Entre 1 y 4	12	27,9	11	31,4	13	25,5
Entre 5 y 14	8	18,6	12	34,3	9	17,7
Más de 15	21	48,8	8	22,9	25	49,0
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0

5.4. La organización vecinal frente al delito

Ante el temor al delito, los afectados pueden asumir diversos tipos de actitudes que no son mutuamente excluyentes. La primera consiste en extremar las medidas de seguridad evitando todas aquellas acciones o rutinas que puedan poner en mayor peligro la seguridad física o de los bienes. La segunda, el establecimiento de redes de ayuda mutua, protección, auxilio, incluyendo medidas que refuercen la presencia territorial de vecinos en las calles a fin de crear un ámbito de normalidad que restrinja las conductas delictuales. La tercera consiste en recurrir a las autoridades con el fin de denunciar delitos ocurridos, o de presionar por una mayor presencia policial.

En este acápite, nos referiremos únicamente a las dos primeras, explorando las medidas preventivas tomadas por los vecinos, así como su conocimiento y participación en el Subprograma de Seguridad Vecinal financiado por el Ministerio del Interior.

En una de las preguntas se enumeraron cierto tipo de medidas preventivas que podrían adoptar los vecinos frente al delito y se les pidió que se pronunciaran frente a ellas. Además se les dio la oportunidad de sugerir otras que en su opinión adoptaran los residentes de su sector vecinal.

CUADRO N° 12: MEDIDAS PREVENTIVAS ADOPTADAS POR LOS VECINOS DEL SECTOR VECINAL

Medidas que adopta la gente para evitar ser víctimas de delitos	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Evitar salir a las calles después de ciertas horas	30	24,2	26	22,8	29	22,5
Se han puesto de acuerdo para ayudarse en caso de peligro	14	11,3	16	14,0	19	14,7
No van a ciertos lugares	22	17,7	18	15,8	27	20,9
Han reforzado la seguridad de sus casas	38	30,6	32	28,1	44	34,1
Evitar uso de joyas, carteras, etc.	1	0,8	1	0,9		
Los vecinos salen de sus casas en caso que ocurra algo extraño	2	1,6	5	4,4	1	0,8
Instalación de timbres	1	0,8	3	2,6		
Uso de pitos	2	1,6	1	0,9	1	0,8
Tener el número telefónico de todos los vecinos	3	2,4	3	2,6	2	1,5
Mantener rejas y puertas bajo llave	0	0,0	1	0,9	0	0,0
Cartilla de protección	0	0,0	1	0,9	0	0,0
Poner rejas a calles y pasajes	2	1,6	2	1,7	3	2,3
Contratación de servicio de vigilancia	0	0,0	1	0,9	0	0,0
Ir a buscar/dejar miembros de la familia a la escuela, trabajo, etc.	1	0,8	1	0,9	0	0,0
No dejar la casa sola	7	5,6	3	2,6	3	2,3
Radio de emergencia	1	0,8	0	0,0	0	0,0
Total	124	100,0	114	100,0	129	100,0

Las respuestas confirman que existe un generalizado temor al delito en las tres comunas y que las conductas individuales predominan abiertamente respecto de los esfuerzos colectivos. Es así como las alternativas: “evitar salir a las calles después de ciertas horas”, “no van a ciertos lugares” y “han reforzado la seguridad de las casas”, superaron abiertamente a

la que indicaba que los vecinos se ponían de acuerdo para ayudarse en caso de peligro. Pareciera haber una dosis algo mayor de temor al crimen en Renca, a juzgar por los porcentajes ligeramente superiores de quienes en esa comuna expresan que no van a ciertos lugares y que han reforzado la seguridad de sus casas.

El porcentaje de quienes señalaron que se han puesto de acuerdo para ayudarse en caso de peligro es minoritario pero importante, dando cuenta que el surgimiento de formas de colaboración informales es un recurso potencial existente⁴⁶.

Los encuestados nombraron, asimismo, una serie de medidas que, de acuerdo con su conocimiento, habrían adoptado los pobladores para prevenir la ocurrencia de delitos. Muchas de ellas aluden a acciones que la prensa y las entrevistas en profundidad mencionan como expresión del esfuerzo de los vecinos por controlar mejor el espacio físico que habitan. Así, se alude al uso de pitos para avisar la ocurrencia de hechos extraños, a la diseminación de cartillas de protección para el conocimiento de vecinos, al uso de radios de emergencia para comunicarse con la policía, entre otras. Sin embargo, todas estas alternativas parecen ocurrir de manera muy aislada y poco frecuente.

En las entrevistas en profundidad surgieron algunas razones de falta de esquemas sustentables emanados de los propios pobladores y destinados a cooperar en la prevención de la violencia. Para algunos, la razón se encuentra en la adaptación a situaciones con las que el vecino debe lidiar diariamente. Así, una asistente social del sector de La Pintana expresó:

Yo creo que la gente ha aprendido a vivir con este problema. Es parte del cotidiano. Es natural tener un vecino delincuente, y no se afligen hasta que no les afecta. Ahora, con la pasta base, el problema está tomando otro cariz. Porque está afectando la casa, el hogar...⁴⁷.

Otros entrevistados sugirieron que la falta de mayor colaboración entre vecinos era producto del temor a enfrentar eventuales situaciones de violencia en condiciones muy precarias. Así, una delegada de libertad vigilada de Gendarmería para la comuna de La Pintana diría:

Existe solidaridad, cooperación; pero ésta es muy racional, muy bien pensada, ocurre cuando es factible, cuando la gente ve que algo rebasa sus fuerzas simplemente no se compromete...⁴⁸.

⁴⁶ Janet Foster (1995) sostiene que contrariamente a lo que tiende a afirmarse, altas tasas delictuales pueden convivir con fórmulas informales de control social que reducen el temor al delito y su ocurrencia.

⁴⁷ Entrevista de 29 de noviembre de 1994.

⁴⁸ Entrevista de 10 de enero de 1995.

Más allá de estas iniciativas autogestionadas, han surgido esfuerzos más amplios tendientes a poner en práctica desde el municipio políticas de seguridad ciudadana que incorporen variables sociales y una mejor colaboración con Carabineros e Investigaciones. En La Pintana, por ejemplo, se dio comienzo a la iniciativa de crear el Consejo de Defensa de La Pintana, destinado a convocar a todos los organismos que prestaban servicios en la comuna a fin de acordar una actuación coordinada. Tal iniciativa, sin embargo, encontró obstáculos en el municipio, donde la alcaldía intentó integrarlo a las actividades municipales.

En los diversos municipios analizados han funcionado de manera intermitente comisiones de seguridad ciudadana que integran algunos concejales. Sin embargo, por falta de recursos o de asesoría, su labor no está basada en un cuadro completo de la información sobre situaciones que infringen la seguridad ciudadana. Tales comisiones se basan en información policial y su labor se reduce a canalizar apoyos materiales a la gestión policial, sin que sea evidente la ejecución de planes de largo plazo.

El director de Desarrollo Social de la comuna de La Pintana expresó en una de las entrevistas que, en el plan de priorización de inversiones 1996-2000 presentado al Intendente de Santiago, se planteaba como uno de los temas claves el de la prevención de la drogadicción⁴⁹. Tal plan incorporaba como uno de sus elementos principales el impulso a la actividad comunitaria, favoreciendo la organización social, la actividad deportivo-recreativa, cultural. En la misma entrevista, el citado funcionario hizo ver lo dificultoso que resultaba obtener los recursos necesarios para un plan de esa envergadura.

A comienzos de 1993, el Gobierno inició el Subprograma de Seguridad Vecinal, con fondos pertenecientes al Programa de Mejoramiento Urbano. Tal como indicamos anteriormente, tal programa permitía que los Consejos Regionales distribuyeran recursos aportados por el gobierno central para financiar proyectos referidos a la seguridad ciudadana y que serían prestados por los municipios. Durante el primer año de vigencia del Subprograma, las organizaciones vecinales presentaron proyectos al municipio. Con posterioridad, la selección de proyectos a ser presentados la realizó directamente el municipio.

Esta situación puede reflejarse en el alto porcentaje de dirigentes vecinales que, al ser entrevistados, expresaron desconocer el Subprograma de Seguridad Vecinal. La abrumadora mayoría de quienes conocían el programa pertenecían a juntas vecinales que habían presentado proyectos.

⁴⁹ Entrevista de 10 de enero de 1995.

Al revisar el contenido de los proyectos presentados, se llega a la conclusión que su concepción es muy general y que no obedece a un plan preciso de lo que se intenta alcanzar. Un grueso porcentaje de los proyectos presentados correspondió a iluminación, lo que es coincidente con planes de seguridad cuyo objetivo principal es el de dificultar la comisión de delitos. También se presentaron numerosos proyectos destinados a construir áreas verdes (11,8%), cuyo objetivo parece ser el de mejorar la imagen de la comuna y crear condiciones de recreación para los jóvenes. Sin embargo, también se presentaron numerosos proyectos destinados a construir o reparar sedes sociales (10,7%). La conexión entre tales proyectos y la prevención del delito es sin duda más débil.

La información entregada por los encuestados asevera que la mayoría de los proyectos no fue financiada.

En las entrevistas en profundidad se detectaron críticas al Subprograma de Seguridad Vecinal. El presidente de la Unión Comunal de La Pintana expresó:

...el proyecto de 1993, el Gobierno no aclaró bien los objetivos, por lo que la gente llegó a pedir hasta sedes sociales, y vamos pidiendo, total aquí hay plata y todo se hizo con gran pompa, llegaron los ministros y el poblador se creó expectativas que no fueron cumplidas y la prueba está que, además de ser aprobados, muy pocos proyectos, el de los teléfonos que fue aprobado todavía no se lleva a cabo. No ha sido esta una cuestión muy importante para la comuna⁵⁰.

Más allá del hecho que los fondos eran limitados, un concejal de Renca puso de manifiesto un aspecto adicional. Esto es, que se trataba de fondos correspondientes a un Programa de Mejoramiento Urbano que se destinaron a un fin conexo, pero distinto. En consecuencia, proyectos que eran propios del mejoramiento de barrios se postergaron, mientras que otros se pusieron en práctica justificándolos en nombre de la seguridad ciudadana.

Sí, se entregó la información, yo no sé, no creo que a todas las Juntas de Vecinos, pero la información se entregó y hubo algún tipo de participación de las Juntas de Vecinos en solicitar proyectos para

⁵⁰Entrevista de 3 de agosto de 1994. Una entrevista posterior a un profesional de apoyo de SECPLAC de la Municipalidad de La Pintana, permitió establecer que, de los 45 proyectos finales presentados por el municipio para su financiamiento, sólo lo obtuvieron cinco de éstos, que recibieron \$19.768.145. El año 1994 se presentaron cinco proyectos y sólo se aprobó el de adquisición de un retén móvil de Carabineros, por un monto de \$14.160.000.

CUADRO N° 13: PROGRAMA DE SEGURIDAD VECINAL

<i>Conocimiento del programa de seguridad vecinal</i>	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Lo conoce	4	9,3	11	31,4	18	35,3
No lo conoce	39	90,7	24	68,6	33	64,7
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0

<i>Presentación de proyectos por parte de la junta vecinal</i>	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Sí	9	21,0	13	37,1	13	25,5
No	2	4,6	2	5,7	5	9,9
No corresponde respuesta	32	74,4	20	57,2	33	64,6
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0

<i>Proyectos presentados</i>	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Iluminación	9	42,9	13	34,2	13	39,4
Pavimentación	2	9,5	3	7,9	1	3,0
Infraestructura deportivo/recreativa	0	0,0	3	7,9	4	12,1
Sistema de alarmas en casas, calles y/o pasajes	0	0,0	3	7,9	0	0,0
Cierres de sitios eriazos	2	9,5	2	5,3	0	0,0
Construcción de áreas verdes	4	19,0	3	7,9	4	12,1
Construcción y/o reparación de la sede social	2	9,5	1	2,6	7	21,2
Equipos de radio	0	0,0	1	2,6	0	0,0
Actividades deportivo/recreativas/culturales	1	4,8	0	0,0	0	0,0
Poda de árboles que entorpecen el alumbrado público	0	0,0	2	5,3	0	0,0
Construcción de biblioteca	0	0,0	1	2,6	0	0,0
Cuartel móvil	0	0,0	3	7,9	2	6,1
Compra de walkie talkie	0	0,0	1	2,6	0	0,0
Cierre de calles y/o pasajes.	0	0,0	1	2,6	2	6,1
Instalación de teléfonos públicos	1	4,8	1	2,6	0	0,0
Total	21	100,0	38	100,0	33	100,0

<i>Fue financiado el proyecto</i>	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Sí	7	33,3	13	34,2	13	38,2
No	14	66,7	25	65,8	20	61,8
Total	21	100,0	38	100,0	33	100,0

ese programa, recuerdo ese programa. Ahora, lo que pasa es lo siguiente. Yo creo que el gobierno implementa programas como éstos, que en realidad son programas basados en platas de otros tipos de proyectos que ya tiene el gobierno y que está cambiando de nombre no más. Entonces no son platas frescas, no son nuevos recursos. Son los mismos recursos, que, de repente, le cambia el nombre a la cuestión. Y eso fue el programa de Seguridad Ciudadana. Entonces, había que todos tenían el Programa de Mejoramiento de Barrios, y otro tipo de programas, sobre todo de equipamiento comunitario, y que de repente dijeron, ahora, este año va a ser para Seguridad Ciudadana. Pero entonces todas las cosas que estaban pendientes en otro plano no se hicieron porque las platas estaban para esto. Entonces, esa es una primera observación con respecto a este programa. Yo creo que en la medida que no hay una planificación, la mayoría de los proyectos que fueron presentados en ese programa fueron presentados de acuerdo a necesidades del momento, es decir, como era seguridad ciudadana, y para seguridad ciudadana hay que presentar proyectos de luminarias, de cierre de sitios eriazos, entonces presentamos, no sé, vamos a aprovechar de cerrar el sitio que está detrás de la escuela, por ejemplo. Pero eso no está pensado, no corresponde a un plan...⁵¹.

Los entrevistados insistieron, sin embargo, que aquellos proyectos aprobados habían tenido un resultado útil para la prevención del delito⁵².

Al examinar la respuesta de los vecinos ante la criminalidad, es necesario enfatizar que esta respuesta no necesariamente debe consistir en medidas dirigidas y diseñadas precisamente para enfrentar el crimen.

Hay un amplio número de autores que señalan que la estructura de las comunidades locales, del barrio y de la población tiene influencia sobre la presencia del crimen en su interior. En buenas cuentas, en situaciones de desorganización social en que la comunidad no es capaz de poner en práctica los valores y objetivos comunes de sus residentes, se terminan por debilitar los procesos de socialización de sus habitantes y el control sobre sus conductas⁵³. La construcción de relaciones de confianza mutua, la adhesión a normas de comportamiento social y el mantenimiento de relaciones de comunicación adecuadas debieran tener un efecto positivo sobre la conducta de los habitantes del lugar⁵⁴.

⁵¹ Entrevista de 11 de octubre de 1995.

⁵² Entrevista de 11 de octubre de 1995.

⁵³ Sampson y Groves (1989), pp. 774-802.

⁵⁴ Sobre el particular resulta importante el concepto de capital social como recurso para la acción. Véase Coleman (1988).

Una de las consecuencias de la organización comunal es que los vecinos se reconocen entre sí, desarrollan amistad y una preocupación común por su entorno. Cuando ello sucede, su capacidad para ejercer control social informal aumenta, tanto porque reconocen y singularizan a los extraños, cuidan los bienes y casa de sus amigos como porque la relación de derechos, obligaciones y expectativas entre adultos facilita el control y la supervisión de los hijos⁵⁵. Un factor que contribuye a la organización comunitaria es, sin duda, la participación en organizaciones voluntarias, donde los lazos antes indicados se refuerzan.

La investigación realizada permite aseverar al menos tres cosas: primero, en las tres comunas señaladas hay una multiplicidad de organizaciones de carácter comunitario y vecinal. Algunas de ellas son en efecto muy dinámicas. Segundo, en general la opinión de muchos de los entrevistados fue que la capacidad de convocatoria de estas organizaciones y su presencia en la comuna había tendido a descender desde el advenimiento de la democracia. En tercer lugar, en las tres comunas existe la sensación que el consumo de pasta base está disolviendo los hogares, la familia y dañando de manera quizás irreversible la socialización de los jóvenes.

En entrevistas realizadas a funcionarios municipales, se logró establecer que en la comuna de Pedro Aguirre Cerda había diversas organizaciones funcionales, tales como centros de madres, clubes deportivos, organizaciones juveniles, entidades religiosas y clubes del adulto mayor. Algunas de estas entidades, como los grupos religiosos, actúan directamente en la rehabilitación de delincuentes y de drogadictos.

Muchas de estas instituciones tienen un número importante de beneficiarios⁵⁶. Así, los centros de madres benefician a 700 mujeres⁵⁷. La encargada territorial de organismos comunitarios señaló que había en el municipio 45 organizaciones juveniles y que sus beneficiarios directos serían unos 700⁵⁸. Es común que algunas de estas instituciones se involucren en actividades de prevención de la drogadicción, como sucede con los centros culturales juveniles. Los testigos calificados que se entrevistaron sostienen, sin embargo, que la intensidad y coherencia del esfuerzo que realizan son muy variadas⁵⁹.

⁵⁵ Sampson (1995), pp. 198-200.

⁵⁶ Entrevista a encargada de los Centros de Madres de la Comuna, realizada el 25 de octubre de 1994.

⁵⁷ Entrevista a encargada de los Centros de Madres de la Comuna, realizada el 25 de octubre de 1994.

⁵⁸ Entrevista a la encargada territorial de organismos comunitarios de Pedro Aguirre Cerda, realizada el 26 de octubre de 1994.

⁵⁹ Entrevista al encargado de los centros culturales juveniles del Departamento de Cultura del municipio, realizada el 26 de octubre de 1994.

Así por ejemplo, el director y el monitor de Deportes de la comuna de Pedro Aguirre Cerda expresaron que en los centros deportivos continuamente se echaban a andar programas de rehabilitación de drogadictos. Sin embargo, eso no habría sucedido durante casi todo el año 1994, lo que sugiere que no se trata de esfuerzos continuos y debidamente sustentados⁶⁰.

El tejido de organizaciones en otras comunas como Renca, por ejemplo, es bastante amplio y revela una multiplicidad de contactos entre vecinos. No obstante, la visión general, tanto allí como especialmente la captada en La Pintana, es que los niveles de participación en organizaciones comunitarias han bajado notoriamente.

Por ejemplo, un concejal de Renca expresa que la calidad del tejido de organizaciones sociales ha disminuido y que los dirigentes vecinales requieren de mayor formación que la que poseen⁶¹.

Funcionarios del Departamento de Deportes de la comuna de Pedro Aguirre Cerda expresaron:

La situación deportiva no es mejor que antes. En la comuna ya casi no quedan canchas de fútbol, sólo quedan 20 de 30 que existían. Lo normal es que haya sólo multicanchas. Han desaparecido muchos clubes....⁶².

En La Pintana, el encargado de la oficina municipal de la juventud indicó:

Yo creo que hay un replanteamiento del quehacer social, porque yo creo que antes la mayor cantidad de gente que participaba en una organización, que era seguramente promovida por la vía de la Iglesia Católica, de la ONG, y alguna Iglesia Evangélica, estaba intencionada en [tenía] un discurso contra algo establecido, y hoy día, con el retorno de la democracia, el discurso o elemento nucleador de toda la gente, salió del mapa, se escondió, y no se hace tan claro contra qué tengo que trabajar, o qué tengo que hacer... empieza el replanteamiento de la organización, de las mujeres, principalmente las organizaciones sociales que tenían una reivindicación por el cambio, y hay un repliegue, y hoy día hay una reorientación, los temas que le preocupaban a un grupo de gente no es lo que más le interesa a la comunidad en general, entonces hay que ponerse en sintonía en qué está la comunidad, para que el grupo y la organización lleguen...⁶³.

De nuestra encuesta a dirigentes vecinales se desprende, también, que no es alta la participación en las juntas de vecinos.

⁶⁰ Entrevista de 21 de octubre de 1994.

⁶¹ Entrevista de 4 de octubre de 1995.

⁶² Entrevista de 21 de octubre de 1994.

⁶³ Entrevista de 29 de noviembre de 1994.

CUADRO N° 14: PARTICIPACIÓN VECINAL

	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
<i>Frecuencia con que se reúne la junta de vecinos</i>						
Semanalmente	15	34,9	10	28,5	6	11,7
Mensualmente	4	9,3	6	17,1	5	9,8
Cuando se necesita	14	32,5	8	22,8	39	76,5
La directiva no se reúne	4	9,3	4	11,4	1	1,9
Otra	3	7,0	7	20,0	0	0,0
No sabe, no responde	3	7,0	0	0,0	0	0,0
<i>Grado de participación de los vecinos</i>						
Nulo	5	11,6	5	14,3	4	7,8
Escaso	17	39,5	18	51,4	20	39,2
Mediano	16	37,2	9	25,7	23	45,1
Alto	1	2,3	3	8,6	4	7,8
No corresponde respuesta	2	4,6	0	0,0	0	0,0
No sabe, no responde	2	4,6	0	0,0	0	0,0
<i>Ante algún problema los vecinos acuden a la junta de vecinos</i>						
Sí	36	83,7	34	97,1	49	96,1
No	6	13,9	1	2,8	1	1,9
No sabe, no responde	4	9,3	0	0,0	1	1,9

Las razones de esta escasa participación no son enteramente claras. Algunos de los entrevistados lo consideran un problema nacional que refleja una nueva mentalidad individualista. Un funcionario del Departamento de Cultura de la municipalidad de Pedro Aguirre Cerda expresó:

Hay elementos que llevan a la inercia que, a su vez, conduce a un estado de indiferencia ante las cosas. La gente se ha transformado en un sujeto individualista: Uno se cuida el pellejo, se cuida lo de uno. Mientras no me roben a mí, no hay problema...⁶⁴.

Sin embargo, no parece ser ésta una razón convincente, aunque es probable que los pobladores perciban que las organizaciones comunitarias que hemos mencionado carecen de efectividad en la representación de sus

⁶⁴ Entrevista de 23 de noviembre de 1994.

intereses inmediatos. En todo caso, esta menor participación en las organizaciones las afecta en su capacidad para defender los intereses de sus miembros y las aísla del municipio, del que obtienen bienes y servicios. En esa misma medida, su capacidad para integrar más miembros y fortalecer el control informal del delito se resiente.

De nuestras entrevistas, así como de la encuesta de líderes vecinales se desprende que el principal factor disociador de la familia es el consumo de pasta base por parte de los jóvenes. Algunos de nuestros entrevistados expresaron que, según la policía, la venta de pasta base era emprendida por mujeres jefes de hogar como medio de subsistencia, lo que naturalmente implica que se involucran en el circuito delictual personas que tradicionalmente no pertenecían a él. Por otra parte, fueron comunes los testimonios que dicho consumo simplemente terminaba con la autoridad de los padres y debilitaba fuertemente el rol socializador de la familia.

En definitiva, el cuadro que emerge de las entrevistas, de la observación y de las encuestas es que en las tres comunas hay organizaciones sociales, algunas de las cuales asumen con preocupación problemas sociales tales como la drogadicción y la violencia intrafamiliar. Sin embargo, la fortaleza de tales organizaciones no parece crecer sino disminuir, y los desafíos que enfrentan aumentan como consecuencia del impacto de la pasta base en la vida familiar.

Las entrevistas en profundidad sugieren que hay una relación directa entre el aumento de la delincuencia y la falta de un sentido de comunidad en los vecindarios. Los delitos resultan más factibles cuando se cometen contra víctimas que se perciben como extraños.

Así, los integrantes de un grupo de testigos calificados de Pedro Aguirre Cerda se pronunciaron en estos términos respecto de los robos en las propias casas, o en la de los vecinos (robo doméstico):

Esto se debe a que se ha perdido el valor y el respeto por la persona que conocemos, queremos y con la cual nos relacionamos. Además, un "voladito" asalta hasta a su propia familia porque en ese estado no se reconoce a nadie...⁶⁵.

Al preguntárseles a los asistentes a qué factores creían que se asociaba la falta de respeto, uno de ellos, asistente social de la Vicaría de la Esperanza, contestó:

Se ha perdido el sentido de comunidad, que es tremendamente importante en este sector. El sentido de nosotros, de un objetivo común...⁶⁶.

⁶⁵ Entrevista a sacerdote, de 23 de noviembre de 1994.

⁶⁶ *Ibidem*.

La evidencia recogida en investigaciones realizadas en otros países parece apoyar estas expresiones, en el sentido que las zonas de bajos ingresos donde predominan altas tasas de criminalidad parecen coincidir con aquellas donde existe alta movilidad residencial, donde precisamente no hay sentido de comunidad⁶⁷. En el caso chileno, en un estudio exploratorio realizado, encontramos coartación positiva entre comunas receptoras de alto número de erradicados y delitos contra el orden de la familia⁶⁸. De lo anterior parece desprenderse que en contextos de pobreza, la falta de contactos y de conocimiento mutuo influye en la aparición de, al menos, ciertas conductas delictuales.

5.5. Los vecinos y el sistema de justicia penal

En esta sección analizamos la relación entre los vecinos de estas comunas populares y el sistema de justicia penal, cuyo componente básico es la policía.

Tanto de la encuesta como de las entrevistas en profundidad se desprende la sensación mayoritaria de que la policía carece de los medios necesarios para proporcionar la seguridad que la población requiere. Una segunda afirmación repetida con frecuencia es que se estima que el sistema de justicia penal adolece de serias deficiencias, lo que naturalmente incide en el desinterés por denunciar que demuestran las víctimas de hechos delictuales. En tercer lugar, la opinión que tienen los pobladores respecto de la policía es variable. Es muy alta en Renca y bastante inferior en Pedro Aguirre Cerda y La Pintana. Discutiremos a continuación estas afirmaciones preliminares.

Los habitantes de las comunas analizadas reconocen, en general, que los recursos policiales han experimentado una mejoría, pese a que el equipamiento policial y el número de efectivos desplegados en cada comuna es altamente deficitario.

La impresión de que los medios policiales han mejorado fue comúnmente expuesta por quienes piensan que la delincuencia ha bajado. Un funcionario municipal de La Pintana expresó:

Otro elemento que ha ayudado es no solamente la instalación de cuarteles móviles y una comisaría en El Castillo, (...) es el elemento del teléfono. Antes me acuerdo que existían doce teléfonos públicos en la comuna (...) y había un retén no más y los carabineros se

⁶⁷ Sampson (1995), p. 195.

⁶⁸ Frühling y Sandoval (1996).

quedaban cuidándolo para que no se les metieran por detrás, así que salían menos (...) y uno los llamaba y no pasaba nada. Entonces hoy día hay más teléfonos y la gente llama...⁶⁹.

Un concejal de Renca puso de manifiesto los dilemas que enfrentaba la policía debido a la escasez de sus medios en estos términos:

O sea, la clave es esa. ¿Qué pasa, por ejemplo, si en estos en momentos tú tienes, te explico lo siguiente, una pelea entre vecinos que no ha llegado a ninguna cosa? Tú llamas a Carabineros, y en este momento Carabineros, el furgón, o se está llevando algún detenido a algún juzgado, o simplemente en la carretera hubo un accidente y está bloqueada la Panamericana Norte. Lógicamente si yo fuese carabinero, tomamos la Panamericana Norte y luego vamos a ver a los vecinos que se están agrediendo...⁷⁰.

En la encuesta dirigida a líderes vecinales se les preguntó si consideraban que Carabineros tenía los medios para ofrecer protección a los vecinos del sector. La respuesta fue mayoritariamente negativa. Curiosamente, la comuna menos afectada por la delincuencia de acuerdo con las cifras oficiales (Pedro Aguirre Cerda) se pronunció más definitivamente en esa dirección⁷¹.

CUADRO Nº 15: ¿TIENE CARABINEROS MEDIOS SUFICIENTES PARA OFRECER PROTECCIÓN A LOS VECINOS DE SU SECTOR?

Alternativas	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Sí	18	41,9	10	28,6	20	39,2
No	24	55,8	22	62,8	30	58,8
No sabe, no responde	1	2,3	3	8,6	1	2,0
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0

⁶⁹ Entrevista de 29 de noviembre de 1994.
⁷⁰ Entrevista de 19 de octubre de 1995.
⁷¹ Las mismas preguntas se hicieron respecto de la Policía de Investigaciones. Sin embargo, por el bajo número de sus efectivos y por sus funciones puramente investigativas nos encontramos con que un alto porcentaje de líderes vecinales no ha tenido contacto con ella. De allí que respondieran no sabe, o no responde. Ello distorsiona los resultados de la encuesta, debido a que las apreciaciones se basarían en muy pocas respuestas. Debido a ello, se decidió no utilizarlas en el texto.

Se preguntó a los testigos calificados si las relaciones entre la comunidad y la policía habían mejorado con el advenimiento de la democracia. La respuesta fue unánimemente positiva en el caso de Renca. En Pedro Aguirre Cerda y especialmente en La Pintana se distinguió entre las relaciones con los jefes policiales y aquellas que se mantenían con el personal de menor nivel.

El acercamiento existe y existe desde que se democratizó el país, tanto Carabineros como Investigaciones han buscado el acercamiento a través de los organismos sociales en el sentido de involucrarse con la comunidad civil. De parte de las autoridades máximas de Carabineros y que dirigen al menos aquí. En La Pintana con las dos instituciones existe ese acercamiento, al menos ha habido un trabajo y conversaciones con ellos, lo que pasa es que a nivel más bajo no lo percibimos igual, ese es el problema. Actúan con prepotencia, realizan abusos... entonces se aleja la población, mantienen un tipo de concepto de autoridad dictatorial y eso es difícil borrarlo de un viaje y yo sé que las autoridades máximas están tratando de borrar eso...⁷².

Las quejas dirigidas contra Carabineros por parte de los testigos calificados se refirieron frecuentemente al recurso demasiado numeroso de las detenciones por sospecha, al trato brusco y a la falta de respuesta efectiva frente a las quejas de la población. En numerosas ocasiones se aludió a la falta de probidad del personal de menor graduación. Es imposible saber si las diferencias entre Renca y las otras dos comunas obedecen solamente a la realidad objetiva o al perfil personal o ideológico de los testigos calificados. El análisis de las respuestas en esta materia parece sugerir que la diferencia más notoria entre las tres comunas es la percepción de que Carabineros colabora fuertemente con las juntas de vecinos de Renca. Esto condiciona una imagen positiva del liderazgo institucional, una mejor opinión respecto del personal de menor rango y de la institución en general.

Al comparar las respuestas provenientes de los líderes vecinales de las tres comunas, se verifica que las diferencias más notorias se concentran en la contestación a tres afirmaciones: a) Carabineros colabora con la Junta de Vecinos; b) Carabineros responde con rapidez a los llamados de ayuda, y c) Carabineros ha cambiado para mejor. A modo de hipótesis, podría sostenerse que la abrumadora respuesta positiva a la última afirmación, en

⁷² Entrevista de 3 de agosto de 1994.

CUADRO N° 16: AFIRMACIONES REFERIDAS A CARABINEROS

	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
<i>Colaboran con la junta de vecinos</i>						
Sí	20	46,5	16	45,7	42	82,4
No	23	53,5	19	54,3	9	17,6
<i>Ha aumentado presencia y vigilancia en el sector</i>						
Sí	22	51,2	19	54,3	34	66,7
No	21	48,8	16	45,7	16	31,8
No sabe, no responde	0	0,0	0	0,0	1	2,0
<i>Responde con rapidez a llamados de ayuda</i>						
Sí	12	27,9	9	25,7	26	51,0
No	30	69,8	26	74,3	25	49,0
No sabe, no responde	1	2,3	0	0,0	0	0,0
<i>Existe corrupción en carabineros de menor rango</i>						
Sí	24	55,8	17	48,6	19	37,2
No	3	7,0	8	22,8	12	23,6
No sabe, no responde	16	37,2	10	28,6	20	39,2
<i>Carabineros comete abusos o excesos</i>						
Sí	14	32,5	8	22,9	15	29,4
No	22	51,2	20	57,1	20	39,2
No sabe, no responde	7	16,3	7	20,0	16	31,4
<i>Ha cambiado para mejor</i>						
Sí	23	53,5	20	57,1	41	80,4
No	14	32,5	15	42,9	5	9,8
No sabe, no responde	6	14,0	0	0,0	5	9,8

el caso de Renca, obedece en parte a la positiva imagen que presenta la institución en la respuesta a las dos primeras.

Las ventajas de un clima más propicio de acercamiento entre Carabineros y la comunidad son evidentes. No se trata de un objetivo fácil de obtener. Las poblaciones de bajos ingresos normalmente mirarán a la policía con sospecha, si no con hostilidad. Albergan en su interior a delincuentes habituales que cuentan con redes de solidaridad. Los policías que deben ingresar en esos lugares saben que enfrentan un ambiente difícil y actúan, consecuentemente, con mayor agresividad.

En el caso de las tres comunas analizadas, el mejoramiento de la relación con la policía depende, al parecer, de la percepción de los vecinos de obtener el mejor servicio posible con los escasos medios que posee la institución. Este servicio incluye respuesta a las peticiones de ayuda de la población y disciplinamiento de los policías que infringen la ley. La población no espera lo imposible: que la presencia policial suprima enteramente el delito, o, incluso, que provea de mayor seguridad subjetiva a los habitantes. En un análisis de las relaciones entre percepción de seguridad y otras variables locales realizado con los datos de esta encuesta, se desprende que no hay relación directa entre la percepción de la labor policial y la sensación de inseguridad de los habitantes. Lo anterior parece sugerir que las personas de comunas populares saben que la delincuencia es un fenómeno complejo cuya prevención no es de responsabilidad única de la policía.

La encuesta, así como las entrevistas a testigos calificados, entregan otra información que no es sorpresiva. Existe una percepción generalizada que el sistema de justicia penal no es eficiente. Ello limita seriamente a la población para prestar denuncias ante las autoridades.

Se preguntó a los líderes vecinales acerca de la existencia de sitios de venta de drogas en su sector vecinal y si habían sido denunciados.

CUADRO N° 17: EXISTENCIA DE SITIOS DE VENTA DE DROGAS

	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
<i>Existen en su sector vecinal sitios de venta de drogas:</i>						
Sí	31	72,1	22	62,8	31	60,8
No	10	23,3	8	22,9	13	25,5
No sabe, no responde	2	4,6	5	14,3	7	13,7
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0
<i>Se ha informado a la policía sobre estos sitios de venta:</i>						
Sí	22	51,2	17	48,6	24	47,1
No	9	20,9	5	14,3	7	13,7
No corresponde respuesta	12	27,9	13	37,1	20	39,2
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0

Sorprende, sin duda, que en las tres comunas se encuentre tan extendida la venta de drogas, de manera que abarca la inmensa mayoría de las unidades vecinales representadas en este análisis. El porcentaje de los que sostienen que tales sitios de venta no se han informado a la policía es bastante alto. Corresponde a un 40,9% de quienes responden que dichos sitios existen en La Pintana, a 29,4% en Pedro Aguirre Cerda y a 29,2% en Renca.

A continuación se preguntó a quienes habían afirmado que la existencia de sitios de venta de drogas se había comunicado a la policía, qué había sucedido luego de tal denuncia. En las tres comunas el mayor porcentaje de respuestas se centró en que la policía acudía al lugar pero no encontraba nada ni detenía a nadie. Otra alternativa que recogió un número importante de preferencias es la que señala que se ha logrado detener a algunos traficantes; pero quedan libres a los pocos días. En La Pintana se detecta además la percepción de que hay algunos policías involucrados en este y otros delitos.

CUADRO Nº 18: ¿QUÉ HA OCURRIDO LUEGO DE LA DENUNCIA DE EXISTENCIA DE SITIOS DE VENTA DE DROGAS?

Luego de la denuncia de existencia de sitios en los que se venden drogas ha ocurrido:	La Pintana		Pedro Aguirre Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Carabineros acude al lugar pero no encuentra nada ni detiene a nadie	15	34,9	13	52,0	12	44,5
Carabineros no acude al lugar	2	4,6	7	28,0	2	7,4
Amedrentamiento a los denunciantes	1	2,3	3	12,0	2	7,4
Se ve involucrados a carabineros en este y otros delitos	10	23,3	1	4,0	2	7,4
Se ha logrado detener a algunos traficantes pero quedan libres a los pocos días	12	27,9	1	4,0	6	22,2
Se han cerrado algunos lugares de venta	3	7,0	0	0,0	3	11,1

6. Conclusiones

Este estudio examina las percepciones y las condiciones de seguridad en tres comunas populares de Santiago. Para caracterizar estas percepciones, se utilizaron dos instrumentos metodológicos complementarios: entrevistas en profundidad a testigos calificados de la comuna y conocedores de su realidad por largos años y una encuesta a líderes vecinales a quienes

se les preguntó en detalle respecto de la situación delincriminal existente en su propio sector vecinal. De esta manera esperábamos obtener respuestas que reflejaran lo que ya sabíamos: esto es, que cada comuna contiene realidades sociales e históricas diferentes, lo que también se expresa en una diversidad en la distribución espacial de los delitos en su interior.

La realidad de seguridad ciudadana que hay en ellas es preocupante y coincide en muchos aspectos con la descripción de O'Donnell, al referirse a áreas geográficas en que la presencia y actuación del Estado no logra asegurar la aplicación uniforme del Derecho. En forma consistente, los entrevistados coincidieron en que los problemas de seguridad eran muy importantes y que entrañaban serias limitaciones para la vida en común.

Sin embargo, hay diferencias entre las respuestas a la encuesta y las que emanan de las entrevistas en profundidad. En efecto, de estas últimas se desprende una realidad bastante menos negativa que la revelada por las encuestas. Se aprecian matices en las opiniones e incluso se reconocen logros y avances. En particular esto es notorio en el caso de La Pintana, una comuna que, al vivir una situación social particularmente delicada, aprecia los avances materiales y sociales que experimenta.

En definitiva no parece desprenderse de nuestro estudio que la realidad del delito haya creado una situación de total anomia y que impida toda forma de acción colectiva. Los problemas son serios, los recursos para enfrentarlos insuficientes y las políticas muchas veces inadecuadas, pero el problema de inseguridad sólo se agrega a un contexto de vulnerabilidad personal y familiar muy agudo creado por la pobreza, lo que sin duda provoca que estos problemas se sientan de manera distinta a las comunas de alto nivel socioeconómico.

Los problemas que preocupan mayormente en las comunas populares son el tráfico de drogas, los asaltos con violencia en las calles, los robos sin violencia en calles y casas, así como los problemas de convivencia que terminan en disputas, riñas y desorden. De manera menos clara se tradujo de las entrevistas en profundidad preocupación por la violencia intrafamiliar. La distribución de estas conductas no es uniforme y ellas no predominan igualmente en todas partes. Los motivos de preocupación de algún sector vecinal de Pedro Aguirre Cerda son diametralmente distintos de los predominantes en Renca. Es probable que sea el tráfico de drogas el delito que se distribuye de manera más extendida en las tres comunas.

De acuerdo con los testimonios recibidos, que deberán corroborarse mediante encuestas de victimización, los sectores más vulnerables al delito son los más pobres y los que corresponden a poblaciones más nuevas o provenientes de erradicaciones ocurridas durante los años ochenta. En ellos

se producirían dos situaciones complementarias: la acumulación de personas carentes de recursos y de trabajo y desconocidas entre sí habría dificultado la educación y el control sobre los menores y además existiría un clima propicio para disputas y para la utilización de la violencia en la resolución de conflictos. Por el contrario, escuchamos que el aumento del conocimiento mutuo tendía a reducir el temor y contribuía a disminuir el delito.

En este aspecto, los resultados de este análisis parecen confirmar los estudios de Shaw y Menckay, quienes demostraron empíricamente que las tasas más altas de delincuencia se concentraban en aquellas zonas de la ciudad habitadas por personas de bajos recursos y donde había un alto grado de movilidad residencial⁷³.

Naturalmente que la delincuencia no se concentra sólo en las zonas indicadas y hay un número frecuente de delitos contra la propiedad que afectan también a zonas más estables de la comuna de Pedro Aguirre Cerda.

Este estudio no pretende arribar a una conclusión precisa respecto de las causas de la delincuencia, sino registrar las causas del fenómeno de la delincuencia según la opinión de los entrevistados. Muchos mencionaron la pobreza como un factor contextual que crea menores expectativas de desarrollo personal y mayor propensión a adoptar modelos de conducta que se encuentran fuera de la ley. En forma más precisa, sin embargo, se aludió a tres factores que nuestras observaciones parecen confirmar: el primero es la disminución de la autoridad normativa de los padres sobre sus hijos en momentos claves del desarrollo de su personalidad. En parte esto se debería al ingreso de la madre al mercado de trabajo provocada por la crisis económica de los años ochenta. La ausencia de los padres en un contexto de pobreza y frustración habría incidido en la formación de jóvenes más predispuestos a acciones delictivas.

Un segundo factor mencionado en forma unánime por los entrevistados es el aumento notorio del consumo de pasta base. Fueron frecuentes las alusiones al aumento del delito llamado "doméstico", cuyo objetivo inmediato es el de proveer medios para el consumo. No parece haber todavía una relación entre el aumento de la violencia y el consumo de drogas. Sin embargo, a mediano plazo la necesidad de consumir estimulará la realización de acciones para obtener una mayor cantidad de recursos.

El tercer factor aludido por los entrevistados fue la pérdida del sentido de comunidad, estimulada por la movilidad residencial y por las erradi-

⁷³ Shaw y Menckay (1942).

caciones, que creaba condiciones para la comisión de delitos en las propias poblaciones donde se vivía. Era notorio que la debilidad del sentimiento colectivo incidía en una menor participación en organizaciones sociales y en la escasa continuidad de algunos programas preventivos y recreacionales emprendidos por organizaciones de la comuna.

En las tres comunas existe la sensación de que el debilitamiento de la cohesión social se ha visto acompañado de una mayor presencia del Estado, a través de las policías, las que habrían aumentado su visibilidad y vigilancia en el sector respectivo. Sin embargo, así también se comparte la convicción de que cuentan con medios insuficientes para desempeñar su labor. Las jurisdicciones son muy amplias y los medios vehiculares y los recursos humanos con los que cuentan son escasos. La tarea se dificulta por la escasez de teléfonos para comunicarse con la policía en comunas como La Pintana, por ejemplo, lo que obliga a la policía a entrar en contacto directo con el delito a través del patrullaje.

La evaluación que existe en relación al sistema de justicia penal y de sus actores no es unánime. En Renca es muy superior a la que detectamos en La Pintana o en Pedro Aguirre Cerda. Se expresaron frecuentes dudas de la probidad de los funcionarios policiales de menor rango y respecto de la transparencia y eficacia de las investigaciones administrativas llevadas a cabo frente a abusos policiales. En general, es posible apreciar que existe poca confianza en la eficacia de la justicia del crimen.

La buena evaluación que tienen los habitantes de Renca respecto de la labor de Carabineros parece responder a un esfuerzo consciente del mando local para relacionarse con las juntas de vecinos, abrirse a las quejas y responder a las peticiones de la gente.

Del análisis realizado parecen desprenderse elementos como para elaborar recomendaciones generales que ayuden a enfrentar el tema del delito en comunas predominantemente pobres como las que han servido de objeto para este estudio. Algunas de estas recomendaciones tienen utilidad para el gobierno central o para sus órganos, otras son útiles para el gobierno municipal y las hay, finalmente, que tienen aplicación para las organizaciones sociales y líderes cívicos.

6.1. Las políticas de vivienda deben considerar su efecto sobre la seguridad de las personas

Dos aspectos nos interesa mencionar a este respecto. El primero, que es necesario estabilizar las poblaciones comunales actualmente existentes como un medio que impulsa el conocimiento mutuo de sus habitantes,

promueve un sentido de comunidad y pertenencia colectiva. El influjo masivo de nuevos inmigrantes pobres sobre comunas que ya enfrentan serios problemas de convivencia colectiva sólo va a tender a agravarlos y a deteriorar la calidad de vida.

En segundo lugar, se debe propender a desconcentrar la pobreza, mediante la instalación de viviendas económicas en sectores donde también residen personas de mejores condiciones económicas. La concentración de la pobreza crea ambientes menos favorables para la socialización de los jóvenes dado que se educan en colegios que proporcionan una peor educación y en comunas que carecen de la infraestructura recreacional suficiente⁷⁴.

6.2. El temor al crimen se reduce enfrentando pequeños problemas que afectan la vida colectiva

De nuestras entrevistas se deduce que el temor al crimen es uno de los aspectos, entre otros, que producen ansiedad colectiva en las comunas populares. Todo esfuerzo tendiente a enfrentar en forma desagregada los problemas que causan esa ansiedad contribuye a una sensación de mayor seguridad personal y a una mejor disposición a la organización colectiva.

El énfasis en el cumplimiento de las ordenanzas municipales crea la sensación colectiva que existe una comunidad que vale la pena cuidar; el cuidado por parte de los centros deportivos de que no se consuma alcohol en las canchas de fútbol previene la ocurrencia de disputas y riñas, la conformación de programas de mediación de conflictos es otro mecanismo que conviene explorar para impedir roces y violencia.

En suma, enfrentar ciertos problemas que causan inseguridad puede contribuir a descargar el peso de las instituciones policiales de forma que concentren sus recursos en aquellos problemas que no pueden atacarse sin su concurso.

6.3. Debe crearse un programa especial de financiamiento de proyectos locales en materia de seguridad ciudadana

El actual Subprograma de Seguridad Vecinal no constituye en rigor un programa de seguridad independiente y autónomo que entregue fondos a las comunas en función de la situación de seguridad que experimentan. Los

⁷⁴ Wilson (1987).

principios que guían la asignación de fondos son variables y han cambiado de año en año. Más aún, no existe una filosofía central que guíe y priorice la asignación de recursos a los distintos proyectos.

Una decisión al respecto debe considerar si se priorizarán inversiones tendientes a dificultar la comisión de delitos, a financiar a las instituciones policiales, o a prevenir el consumo de drogas. También resulta conveniente determinar si se apoyarán proyectos pilotos, debidamente financiados, que puedan replicarse posteriormente en otras comunas, o se entregarán pequeños montos a todas las comunas que los requieran.

6.4. Políticas en materia policial

Ya hemos aludido al tema. Existe la percepción que el despliegue policial en las comunas debe ser fuertemente reforzado. La realidad de los hechos indica que algunos delitos violentos (cogoteos) se concentran en zonas particulares de las comunas, lo que hace aconsejable la concentración de visibilidad y acción policial en ellas. Debe cuidarse asimismo que el patrullaje no sea predecible y rutinario, de manera tal que aumente la incertidumbre de quienes cometen delitos.

En las comunas populares la relación entre la comunidad y la policía es particularmente delicada dado que existe un pasado conflictivo que constituye su telón de fondo. En efecto, allí se produjeron las protestas populares reprimidas durante los años ochenta y en ellas reside la mayor parte de las personas que componen nuestra población penal.

En consecuencia, el respeto por los derechos de las personas, el cuidado de la legalidad de los procedimientos y del diálogo constante y productivo con las organizaciones vecinales es esencial.

6.5. Políticas en materia de participación comunitaria

De nuestro estudio se desprende la inexistencia de conceptos claros de participación ciudadana en la prevención de la ocurrencia de delitos. Los líderes vecinales entienden que ello es importante, pero no tienen claro cómo encarar el problema. Lo mismo sucede con los municipios. No es necesario replicar programas de acción existentes en otros países, pero parece necesario diseñar al menos estrategias viables de colaboración ciudadana en la prevención de la delincuencia.

La realidad es que la reacción ante el delito es esencialmente individual y que no se ha asumido la posibilidad de atacarlo colectivamente de manera exitosa.

Referencias bibliográficas

- Centro de Estudios Públicos. "Estudio Social y Opinión Pública, marzo de 1993". *Documento de Trabajo* N° 196.
- Coleman, James S. "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology* N° 94, suplemento, 1988, pp. 95-120.
- Cordillera: Centro de Estudios Municipales. "Estudio de la comuna de Renca". Cuaderno de Trabajo N° 27, 1989.
- De Ramón, Armando. *Santiago de Chile*. Santiago: Edit. Mapfre, 1992.
- Fariás, Guillermina. "Lucha, vida, muerte y esperanza. Historia de la población La Victoria". En *Constructores de ciudad*. Santiago, SUR, 1992.
- Foster, Janet. "Informal Social Control and Community Crime Prevention". *British Journal of Criminology*, 35, N° 4, 1995.
- Friedmann, Robert R. *Community Policing. Comparative Perspectives and Prospects*. Nueva York: St. Martins Press, 1992.
- Frühling, Hugo; y Sandoval, Luis. "Distribución espacial de la actividad delictual en el Gran Santiago: Algunos factores explicativos". *Estudios Sociales* N° 90, trimestre 4, 1996.
- Greenberg, Stephanie W. "Fear and Its Relationship to Crime, Neighbourhood Deterioration, and Informal Social Control". En James M. Byrne y Robert J. Sampson (eds.), *The Social Ecology of Crime*. Nueva York: Springer-Verlag, 1986.
- Hope, Tim; y Shaw, Margaret. "Community Approaches to Reducing Crime". En Tim Hope y Margaret Shaw (eds.), *Communities and Crime Reduction*. Londres: HMSO, 1988.
- Impacto* N° 5, abril de 1994, p. 10
- Impacto* N° 8, diciembre de 1994, p. 16.
- Instituto Nacional de Estadísticas. "Censos de la población". Santiago.
- Lagos, José Pablo; y Espinoza, Hugo. "Delincuencia en Chile. Evolución y perspectivas". Mimeo, 1993.
- Latin American Weekly Report*. "Rising Crime Rates and Public Reactions. Vigilantism, Lynchings and Police Overkill". Mayo 9, 1996.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Dirección de Planificación y Desarrollo Urbano. "Plan intercomunal de Santiago". 1974.
- Morales, Eduardo; y Rojas, Sergio. "Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985". En *Espacio y poder. Los pobladores*. Santiago: FLACSO, 1987.
- Municipalidad de La Pintana: DIPLANE. *Plan de desarrollo comunal. Diagnóstico comunal 1993*. Santiago: Ilustre Municipalidad de La Pintana, 1993.
- Municipalidad de La Pintana: SECPLAC. "La Pintana". Documento de circulación interna, 1984.
- Nettler, Gwynn. *Explaining Crime*. Nueva York: McGraw-Hill Book Company, 1974.
- O'Donnell, Guillermo. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales". *Desarrollo Económico* N° 130, julio-septiembre de 1993.
- Pinheiro, Paulo Sergio. "Democracy Without Citizenship: Democratization and Human Rights". Trabajo presentado en seminario sobre Seguridad Ciudadana realizado el 10 de marzo de 1996 en el Woodrow Wilson Center.
- Sampson, Robert J. "The Community". En James Q. Wilson y Joan Petersilia (eds), *Crime*. San Francisco, ICS Press, 1995.

- _____ y Groves, W. B. "Community Structure and Crime: Testing Social Disorganization Theory". *American Journal of Sociology* N° 94 (1989), pp. 774-802.
- Shaw, C. R.; y Menckay, y H. *Juvenil Delinquency and Urban Areas*. Chicago, University of Chicago Press, 1942.
- Sánchez, Héctor Jacob. *Análisis crítico sobre la policía uniformada chilena*. Santiago: 1984.
- Walklate, Sandra. "Victims, Crime Preventions and Social Control". En Robert Reiner y Malcom Cross (eds.), *Beyond Law and Order: Criminal Justice Policy and Politics into the 1990's*. Londres: MacMillan, 1991.
- Wilson, W. J. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. □