

# **La Convivencia Social en el Uruguay: Crisis, crecimiento económico, delito, y miedo**

Gustavo Leal<sup>1</sup>

*ELABORADO PARA EL SEMINARIO*

**“The Other Side of the Story:  
Explaining Low Rates of Crime and Violence in  
Chile, Costa Rica, Nicaragua, and Uruguay”**

26 de junio 2013

Woodrow Wilson International Center for Scholars  
Washington D.C.

---

<sup>1</sup> Gustavo Leal, sociólogo uruguayo especializado en políticas sociales y convivencia. Actualmente es asesor del Ministro del Interior de Uruguay en Convivencia Urbana. Las opiniones vertidas en este documento son estrictamente personales y no comprometen a la institución donde desempeña funciones ni al gobierno uruguayo. Email: [gusleal@adinet.com.uy](mailto:gusleal@adinet.com.uy)

## Introducción

El presente documento plantea un recorrido histórico del Uruguay para observar la tendencia del delito y la inseguridad pública. En la primer parte, se reseñan las claves de la construcción de la identidad nacional que son un elemento central para comprender los niveles de convivencia social que desarrolló el Uruguay durante el siglo XX. La fuerte crisis social económica que se produjo en el 2002 reconfiguró definitivamente la matriz de relacionamiento en el país. En la segunda parte se presenta un panorama de los indicadores económicos y de la evolución del delito en los últimos años, explorando a partir de la evidencia las relaciones posibles entre crisis, crecimiento económico e inseguridad. En la última parte, se analiza en términos conceptuales los pilares de la Estrategia por la Vida y la Convivencia que desde hace un año se implementa en Uruguay como política de estado que aborda integralmente la seguridad como un derecho humano.

## El contexto histórico para entender porqué “como el Uruguay no hay”

Al Uruguay le cuesta el reconocimiento de sus diferencias en la medida que su relato fundante como nación lo ubica como un país homogéneo, sin contraste, heredero de inmigrantes y ciertamente “muy europeo y poco latinoamericano”.

“Uruguay es un país pequeño y es un país frontera. Es difícil ser pequeño. Peor es ser pequeño y saberse frontera. Peor aún saberse pequeña frontera entre dos gigantes y quizás todavía peor sentirse petiso señaló Hugo Achugar en una mirada incisiva sobre la identidad nacional <sup>2</sup>.

En el Uruguay de principios de siglo XX debatían—en ámbitos académicos y políticos—sobre el origen de nuestra identidad nacional, dos corrientes historicistas: los “independentistas” y los “unionistas”. La primera sostenía que el ser nacional venía desde los orígenes de nuestra historia, en cambio la segunda percibía nuestra independencia como el fruto de una transacción diplomática exógena y heterónoma a una voluntad o identidad nacional inexistente.

En medio de esta polémica, el proyecto y relato instalado a principios del siglo XX denominado batllismo <sup>3</sup>, edifica un imaginario que afirma—en este escenario de intemperie identitaria—nuestra existencia como nación, como espacio de consenso.

La ausencia de un claro origen fundacional de nuestra identidad, determinó entonces, que el imaginario batllista se afirmase en la imagen del “país modelo”, de ese “oasis de libertad”, de ese “paraíso terrenal” civilizado y mesocrático.

Este imaginario, surge como la necesidad imperiosa de afirmar una identidad frente a dos colosos que lo rodean. Precisamente por esto, se constituye como una identidad “petisa”, encarnado el mito de “David & Goliath”, el de un pequeño guerrero que supera - en el espacio del deseo y de lo imaginario - a sus gigantes adversarios, ya sea, como la “Atenas del Plata” en lo cultural, o la “Suiza de América” en lo político.

---

<sup>2</sup>Achugar, Hugo. “Uruguay, el tamaño de la Utopía”, en *Identidad Uruguaya: ¿Mito, crisis o afirmación?*. Ediciones Trilce, Montevideo, 1992. Pág. 151.

<sup>3</sup> Al batllismo -personificado en la figura de José Batlle y Ordoñez, caudillo del Partido Colorado y dos veces presidente de la República- lo observamos en el trabajo en tanto proyecto político que encarna un proyecto sociosemiótico, en la medida que estipula los modelos de producción y de recepción de sentido dentro de la sociedad, al menos para la gran mayoría de los habitantes.

El relato batllista de principio de siglo muestra una vocación fundacional, que pretende crear un espacio del deseo, del ensueño.

José Batlle y Ordoñez imaginó ese espacio del deseo para el Uruguay y relató desde París a dos cercanos colaboradores los grandes trazos de su proyecto político que impregnó al país. En estos dos fragmentos de la misma carta fechada el 7 de febrero de 1908, Battle rechaza las sangrientas corridas de toros y esboza su "país modelo":

*"Los toros serían en mi concepto un paso hacia la barbarie, que no otra cosa es el placer que se experimenta ante el peligro de la vida en el hombre y ante el derramamiento de sangre, aunque ésta no sea siempre la humana...Yo pienso aquí en lo que podríamos hacer para constituir un pequeño país modelo, en el que la instrucción esté enormemente difundida, en el que se cultiven las artes y las ciencias con honor, en el que las costumbres sean dulces y finas."*

Battle imaginó cómo podría ser un territorio con las ventajas de las instituciones de Europa pero sin los excesos pasionales de sus habitantes. Tal como lo señalan Perelli y Rial <sup>4</sup> "obviamente no fueron Batlle y Ordoñez y sus allegados los creadores del imaginario, pero sí dieron las bases para que éste pudiera alcanzar su clímax en el mito de la medianía necesaria para la seguridad y la realización de un Uruguay feliz".

Podríamos caracterizar al imaginario "mesocrático batllista"<sup>5</sup> como un espacio en el cual lo público aparece privilegiado frente a lo privado, donde el Estado es percibido como el benefactor que invita a sus discípulos a participar del "gran banquete" que ha preparado para estos, y donde las distancias sociales se aprecian en términos de "cercanías" y de "medianías". No hay distancia, hay cercanías y medianías. Como diría Carlos Real de Azúa:

*"Dígase (...) de la secuencia batllista que del conjunto de sus tendencias emergió una sociedad urbana de mediana identidad numérica, de mediano ingreso, de mediano nivel de logros y (...) de medianas aspiraciones, aunque a la vez sobreabundante de las compensaciones simbólicas que idealizaron su 'status' ...."*<sup>6</sup>.

Carina Perelli y Juan Rial en los "mitos fundacionales de la identidad uruguaya" identifican y desarrollan cuatro de ellos considerados vertebrados<sup>7</sup>:

El primero es el mito de la medianía necesaria para la seguridad y la realización del "Uruguay feliz". El mito de la medianía, implica el imaginario centrado en el valor de la "seguridad"

---

<sup>4</sup> Perelli, Carina y Rial, Juan. *"De mitos y memorias políticas. La represión, el miedo y después..."*. Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1986, pag. 26.

<sup>5</sup> El término mesocracia fue acuñado por primera vez por Carlos Real de Azúa en su libro *"Impulso y su freno"*, 1964. El batllismo combatió duramente a la Iglesia Católica y separó definitivamente al Estado de ésta. Tal como constata Andacht, "la fe católica es efectivamente desplazada del imaginario social, pero el Estado y sus dones inagotables ocupan el lugar del misterio divino. Mesocracia es la ideología que surge cuando la colectividad recibe a cambio de la religión oficial extirpada la oficialización de todo ámbito social. Esta forma de organización del ánimo se convierte en la mayor religión uruguaya del siglo XX". Andacht, Fernando. *Signos Reales de un Uruguay Imaginario*. 1992. Ediciones Trilce. Pág. 29.

<sup>6</sup> Real de Azúa, Carlos. *"Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?"*. Ediciones CIESU-Banda Oriental, Montevideo, 1984, pag. 53. Énfasis nuestro.

<sup>7</sup> Conceptos retomados de. María Ángela Giaimo. Entre saqueos y corralito. Los discursos del miedo en la prensa uruguaya. XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social FELAFACS Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, septiembre de 2006.

propio de las clases medias, y construido a partir de la existencia y apoyo de un Estado asistencial y protector.

El mito de la medianía ha sido expresado también con el término mesocracia que fue acuñado por primera vez por Carlos Real de Azúa en su libro *el "Impulso y su freno"*, 1964. El batllismo combatió duramente a la Iglesia Católica y separó definitivamente al Estado de ésta. Pero tal como constata Fernando Andacht, “Extirpar la religión oficial, arrinconarla hasta reducirla a disidencia familiar, interna y de poca visibilidad pública no elimina la religiosidad, sólo una religión establecida. La fe católica es efectivamente desplazada del imaginario social, pero el Estado y sus dones inagotables ocupan el lugar del misterio divino. Mesocracia es la ideología que surge cuando la colectividad recibe a cambio de la religión oficial extirpada la oficialización de todo ámbito social. Esta forma de organización del ánimo se convierte en la mayor religión uruguaya del siglo XX”.

El segundo mito es el mito de la diferenciación del país con respecto a los demás del continente. Somos diferentes, no somos latinoamericanos y tampoco europeizados. Luis Batlle, en 1957, decía: “somos mejores. Cuando en Suiza tuve el honor de asistir a un banquete, el presidente de la comuna me dijo: —Nos honramos de saber que usted es un ex presidente de Uruguay, la Suiza de América—. Y cuando me tocó hablar dije: —Me honro de estar en Suiza, el Uruguay de Europa”<sup>8</sup>.

El tercer mito es el mito del consenso como factor de democracia. Es el que involucra el respeto al orden, a las reglas, al mantenimiento de un Estado de Derecho. Es aquel que nos identifica como tolerantes, democráticos y respetuoso de los derechos humanos en su mas amplia acepción.

El cuarto mito es el mito de la cultura de los ciudadanos. “Uruguay es un país de personas cultas y educadas.”.

La dictadura militar instalada en el Uruguay en 1973 sin lugar a dudas constituyó un punto de quiebre de ese relato, aunque el advenimiento de la democracia en 1985 trajo consigo el impulso de la restauración de aquel relato tan tranquilizador para el país. En tensión permanente durante los últimos 28 años por restaurar aquel país imaginario, atravesamos el año 2002 donde alcanzamos el punto más alto en el deterioro económico y social de nuestra historia. El nivel de pobreza pasó de un 17,8 por ciento en el 2000, a 39,7 por ciento en el 2004.

Es posible admitir que en términos históricos, el 2002 pueda llegar a marcar un giro definitivo en la forma en cómo nos percibimos a nosotros mismos y a los demás. Y también en nuestras condiciones de seguridad. Por eso estamos en tránsito, desde el Uruguay feliz hacia una ciudadanía fracturada.

La fuerza de este relato unificador y distintivo de cómo “el Uruguay no hay”, surge y resurge cuando evaluamos al Uruguay en el contexto de América Latina. Todavía hoy nos empeñamos en recordar el Uruguay es todavía un país “distinto” y “singular” en la región.

Vayamos entonces a intentar cerrar la respuesta a las dos primeras preguntas: ¿Por qué el Uruguay ha sido diferente? ¿Por qué se da esta situación? ¿Cuáles son las razones institucionales y sociales que lo explican?

Durante décadas en el siglo XX el Uruguay construyó un Estado de Bienestar que en muchas áreas fue de avanzada. Un poderoso sistema de transferencias de rentas, regulación del

---

<sup>8</sup> Caetano, G., Alfaro, M. Historia del Uruguay Contemporáneo, FCH, Montevideo, 1995, pág. 184.

mercado de trabajo, instalación de la negociación salarial colectiva entre trabajadores, empresarios y el Estado como fiel de la balanza, un sistema educativo extendido y de cobertura obligatoria a nivel de la escuela desde 1876, junto a fuerte peso de las políticas sociales estatales entre muchas otras cosas sedimentaron un país liberal y anticlerical pero fuertemente republicano en lo político. Los niveles de igualdad relativos en el país fueron altos. Nuestra dimensión poblacional, las características del territorio de penillanura suavemente ondulada abonaron además una característica central en relacionamiento social que es la horizontalidad de los vínculos sintetizado en una frase simbólica para los uruguayos: “nadie es más que nadie”.

En ese contexto, hay que entender la situación la convivencia y la seguridad en el Uruguay.

## **Crisis, crecimiento económico y evolución del delito**

Ahora voy a incursionar en la segunda parte de la exposición para contestar otras dos preguntas que son parte de la propuesta de esta conferencia. “*¿Cómo evoluciona la situación? ¿Es posible mantener esta excepcionalidad hacia adelante con las nuevas amenazas que emergen?*”

El nuevo siglo implicó para el Uruguay una transformación clave. En el año 2002, el país vivió la crisis social y política más importante de su historia que fracturó a la sociedad. La dimensión de ese quiebre aún hoy lo estamos viendo y hay un conjunto de nuevas situaciones que han cambiado las claves de la convivencia y que obligan a repensar los mecanismos de control social en el Uruguay.

La crisis en el Uruguay en el 2002 llevó a la pobreza al 39,7 por ciento de la población cuando en esa situación se encontraban un año antes el 15,7 por ciento. El desempleo registró niveles históricos de 20 por ciento, se acrecentó la emigración, la indigencia creció hasta el 5 por ciento de la población y el hambre en las ciudades se consolidó en un núcleo de la población. Durante la crisis 160.000 personas se alimentaban en comedores populares, autogestionados por los vecinos con aportes muchas veces de víveres por parte del Estado. Aquellos vientos trajeron sus consecuencias sociales y políticas.

Luego de esa crisis tan determinante para la construcción del relato de identidad nacional del siglo XXI el Uruguay comenzó a partir del 2004 una nueva transformación de radicales dimensiones. La izquierda, a través del Frente Amplio accede por primera vez al gobierno rompiendo 170 años de bipartidismo en el país que cuenta con uno de los sistemas bipartidista más antiguos del mundo junto a Inglaterra. A su vez, se inicia un proceso de recuperación económica inédito. Sin embargo, se consolidó una dinámica del aumento del delito y la violencia en la sociedad que ha tenido una dinámica propia.

Durante la crisis e

l aumento de la delincuencia y la violencia fueron evidentes y el Uruguay confió que si se reconstruía el sistema de bienestar las cosas volverían a ser como antes. La rapidez y contundencia del crecimiento llevaron a hipotetizar una rápida recuperación en esa materia, sin embargo no ha sido tan sencillo. Hoy se debate en el Uruguay cómo es posible que luego de 10 años del mayor período de crecimiento económico del Uruguay, con tasa histórica de desempleo del 5,7 por ciento y el mayor aumento del salario real acumulado en una década en América Latina, exista en el país una dinámica del delito mayor.

Repasemos en primer lugar la evolución de los indicadores sociales de la última década.

Desde el año 2005 a la fecha, la evolución de la pobreza y la indigencia en el Uruguay ha sido sistemática descendente. Si se analizan series históricas más extensas, se puede apreciar que

los niveles de pobreza e indigencia alcanzados en los últimos años se ubican entre los más bajos de las últimas tres décadas y desde que se dispone información sobre estas variables

La pobreza durante 2012 se ubicó en el entorno del 12,4 por ciento y la indigencia en 0,4 por ciento. Esto es un cambio de una escala muy considerable y nunca vista en el país. La pobreza se redujo en un 65 por ciento desde el 2005 a la fecha y la indigencia hoy es 11 veces menor.

La reducción general de la pobreza ha tenido como correlato en los últimos años una caída en las medidas de concentración del ingreso, lo que representa una diferencia no menor respecto a otras etapas de la historia reciente del país, cuando la disminución de la pobreza no implicó alteraciones significativas en la distribución de la renta.

En el año 2012 el coeficiente de Gini se ubicó en 0,379, uno de los registros más bajos de últimos treinta años. Este guarismo representa un quiebre en la tendencia al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso que se había iniciado a mitad de los años noventa.

Estos datos muestran que se ha producido una mejora significativa en el ingreso de los hogares de los estratos medio y medio-bajo y, por tanto, en la capacidad de muchas de las familias con niños para acceder a bienes y servicios.

Este cambio de tendencias globales de los indicadores socio económicos del país se explican en primer lugar por el comportamiento de la economía uruguaya desde 2004 al presente, con niveles de crecimiento del PIB, la actividad, el empleo, los salarios y los ingresos de los hogares que revistan entre los más altos de la historia moderna del país, al menos desde que es posible reconstruir la evolución de estas variables con información estadística confiable.

En segundo lugar, por el incremento en términos absolutos y relativos que han tenido las transferencias que reciben los hogares a través del sistema de seguridad social y otras políticas públicas, en particular entre los hogares vulnerables a la pobreza.

El incremento del PIB, la caída del desempleo y la evolución del salario real que se han registrado en los últimos nueve años, luego de la última gran crisis económica que Uruguay padeció entre fines del siglo pasado y comienzos del presente, dan cuenta de un período particularmente positivo en el comportamiento de la economía uruguaya.

En los párrafos anteriores analizamos la evolución de la economía y los principales indicadores de bienestar y distribución de la riqueza. Ahora nos concentraremos en la evolución de los delitos contra la propiedad y las personas y trazaremos vínculos entre ambas.

En Uruguay los delitos pueden clasificarse en delitos contra la propiedad (hurtos, rapiñas, copamientos, daños y abigeatos) y delitos contra las personas (homicidios, lesiones, riñas y violencia doméstica). Existen otro tipo de delitos, pero estas dos categorías contienen más del 90 por ciento de los delitos.

En la primera mitad de los noventa, los índices de criminalidad evolucionaron de forma estable, pero a partir de 1995 comienza a observarse una tendencia al aumento. Este crecimiento se da en forma más marcada en el caso de los crímenes contra las personas. Estos crímenes crecieron un 11 por ciento entre 1990 y 1995, pasando de 9.612 a 10.679, y un 60 por ciento entre 1995-2000 (de 10.679 a 17.088). En el siglo XXI, estos mismos crímenes, tuvieron un crecimiento de 36 por ciento en el período 2000-2005 (cuando pasaron de 17.088 a 23.164), y de 13 por ciento en el período 2005-2010 (de 23.164 a 26.083).

En el caso de los crímenes contra la propiedad hay un ligero incremento del 33 por ciento para la primera mitad de la década del 90 (pasan de 69.131 a 71.039) y un aumento mayor, del 17 por ciento en la segunda mitad (que los llevó de 71.039 a 83.349). El crecimiento importante de estos delitos se da en el primer lustro del siglo XXI (2000-2005), (cuando experimentaron un aumento del 74 por ciento, que en términos absolutos implicó un salto

desde 83.349 a 144.989. En el período 2005-2010 caen en un 5 por ciento, pasando de 144.989 a 137.489.

Del análisis de la evolución de los indicadores de criminalidad para el período en cuestión surgen algunas consideraciones. En primer lugar, resulta notoria la aceleración observada en el crecimiento de los delitos contra la propiedad en la fase recesiva de la economía uruguaya (1999-2004), denotando cierta correlación entre los niveles de criminalidad y la etapa del ciclo económico. No obstante, no se constató un fenómeno similar una vez encauzada la recuperación socioeconómica luego del 2004, manteniéndose los niveles de crimen total en valores similares a los observados durante la crisis, lo que puede estar dando cuenta de un fenómeno que ha sido observado en otros países y que ha sido racionalizado teóricamente en algunos trabajos recientes.

No hay un correlato automático entre el descenso de los delitos y el mayor crecimiento de la economía. Este fenómeno se produce cuando una persona participa de actividades criminales durante la recesión económica, pierde vínculos relevantes con la actividad legal y formal de la economía, al tiempo que crece su capital humano criminal; es decir aprende a cometer crímenes, se especializa y perfecciona. A su vez, genera vínculos sociales y redes que luego determinan lealtades y fidelidades que son difíciles de quebrar.

Este proceso, hace más complejo el retorno de estas personas al sector legal de la economía una vez que la crisis y la recesión terminaron. A esta dinámica le tenemos que agregar el componente territorial que homogeniza social y culturalmente barrios de la periferia reproduce una cultura de disputa de la legitimidad de la autoridad.

Este es el motivo por el cual, el descenso del delito no es automático con la evolución de la economía. La consolidación de una subcultura del delito genera fuerte identidad y lazos de lealtades, además de derribar un conjunto de valores de tolerancia, respeto a la vida y cultura del trabajo que luego no se recuperan a la par que la economía.

Las etapas de crecimiento más acentuado de la actividad delictiva coinciden con períodos de alto desempleo y tasas de crecimiento negativas. El ejemplo más notorio de este fenómeno se sitúa en el período 1999-2004, durante el cual se verifican al mismo tiempo tasas de crecimiento de la economía negativas, los niveles de desempleo más altos dentro del período considerado, y una tasa promedio de crecimiento anual de la criminalidad que es mayor al doble de la observada para todo el período: en el período 1999-2002 la tasa promedio de crecimiento anual fue de 8 por ciento, mientras que la tasa promedio para 1990-2010 es de 3 por ciento.

Por el contrario, en los últimos años del período considerado, el alto crecimiento económico y las bajas tasas de desempleo no están asociados a una reducción de la criminalidad.

## **El desafío de reconstruir la convivencia social en el Uruguay**

La seguridad es el tema que más desvela a los uruguayos desde hace cuatro años. En efecto, desde finales del año 2008, las encuestas de opinión pública registran que los fenómenos relacionados a la violencia y la inseguridad son una parte cada vez más importantes de las preocupaciones.

Hoy es la principal preocupación de los uruguayos

Hay dos componentes relevantes para explicar esta primacía. El primero es el aumento de delitos contra la propiedad, hurtos y rapiñas, que tuvieron un crecimiento sistemático desde 1980. En particular, los hurtos se duplicaron entre el año 1999 y el 2005. En el caso de las

rapiñas, su aumento ha sido constante, acentuándose el crecimiento a partir del 2002. La preocupación de la ciudadanía que instala esta área como un fenómeno de primer orden tiene un correlato objetivo inocultable.

A partir del 2000 los hurtos crecieron en cinco años un 100 por ciento. Por tanto, la experiencia propia o cercada de haber sido robado es claramente un factor determinante para instalar la preocupación primero y luego el miedo. La cantidad de hurtos alcanzó su pico máximo en 2008, con 105.629 denuncias, para luego comenzar un lento descenso ubicándose hoy en el entorno de las 93.000 denuncias de hurtos.

Las rapiñas por su parte, representan un volumen significativamente menor, pero su impacto en la inseguridad es muy alto. Desde el año 2002 han tenido un crecimiento sostenido. En el año 2012, particularmente a partir del mes de junio, se vislumbra un cambio que de consolidarse podría significar el inicio de una curva descendente. Así como los hurtos se aceleraron en el año 1999 y encontraron una meseta en su comportamiento seis años después; las rapiñas que iniciaron su aumento vertiginoso en 2002, estarían encontrando su meseta en el 2013.

La instalación de este tema en la agenda pública no tiene una explicación única, pero detrás de la multicausalidad debemos poder encontrar al menos los principales vectores. Hay datos objetivos que son evidentes: el volumen de delitos contra las personas aumentó de manera muy significativa en los últimos años. Hay un desplazamiento de las modalidades del delito que se refleja en un crecimiento sostenido de aquellos que implican mayor ejercicio de violencia en su ejecución. Por otro lado, esta realidad está altamente concentrada en el área metropolitana de Montevideo que representa el 96 por ciento de los delitos violentos del Uruguay. Esto se refleja y retroalimenta con la agenda de los medios de comunicación, que a modo de espejo y de lupa contribuyen a mostrar lo que pasa en la sociedad y también a ampliarlo y/o deformarlo.

En junio del año 2012, hace exactamente un año luego de un conjunto de episodios vinculados a la seguridad pública, el gobierno de izquierda lanzó una propuesta que denominó Estrategia Por la Vida y la Convivencia que constituye una síntesis política sobre cómo enfocar los problemas de la seguridad desde una visión de izquierda. Es un abordaje conceptual que ha avanzado en amalgamar tres conceptos claves: la reciprocidad que implica derechos y deberes de los ciudadanos, el ejercicio de los límites y la autoridad en contextos democráticos y el fomento de la convivencia social.

La apuesta por la vida y la convivencia define una necesidad política y también una voluntad de construir un relato de integración social que sea consistente con el proceso de crecimiento económico y de desarrollo productivo del país.

Una necesidad política porque la izquierda necesita registrar la emergencia de los nuevos problemas sociales con nuevas ideas. Hay una nueva agenda porque hay un nuevo Uruguay que se está cristalizando.

Por este motivo, es clave por un lado reconocer que el tema de la seguridad pública es parte ineludible de la agenda política pero también darse cuenta que no es posible mirar el mundo desde la rejilla del control social.

En consecuencia, la necesidad política de la apuesta por la vida y la convivencia se funda en que debemos dar respuesta a un problema actual, pero nuestra respuesta, discursiva y fáctica, no puede instalarse en forma permanente y monocorde en clave de seguridad pública. Es decir, no es posible aceptar que desde un tiempo a esta parte se haya deslizado nuestro enfoque y nuestro discurso a que todos los problemas sociales son un problema de seguridad. Y más aún, justificar muchas acciones y políticas porque son preventivas. Entrar en esa



dinámica es pasar sin solución de continuidad de un extremo a otro, de pensar que el problema de la seguridad no era relevante y que se explicaba porque había crisis, a instalarse en el otro extremo que es justificar las acciones en función de un nuevo altar -que es popular y demandado- como la seguridad pública.

Porque si confundimos un tema de agenda y de preocupación nacional -como lo es la seguridad pública- con una necesidad política de respuesta monocorde en ese plano, estamos por el mal camino. Por eso es bueno recordarnos permanentemente el norte. Trabajamos día a día para transformar la sociedad y disminuir las desigualdades sociales. Por este motivo, las señas distintivas de la izquierda en el gobierno son la construcción de integración social y ciudadanía, en el sentido de tender puentes y derribar murallas que impiden el desarrollo humano y la felicidad.

La apuesta por la vida y la convivencia define una necesidad política y también una voluntad de construir un relato de integración social que sea consistente con el proceso de crecimiento económico y desarrollo productivo del país.

Los países primero se sueñan y luego se cuentan, se relatan, se describen como proyecto. Ese relato, moldea y construye la realidad. Hacemos lo que soñamos y concretamos lo que podemos verbalizar. El poder de la palabra, la importancia del discurso es central en la construcción de cualquier proyecto colectivo. Es por esto, que haber centrado la acción del gobierno en la vida y la convivencia es una apuesta decidida a desplazar el relato de la seguridad, el miedo y la prevención del delito como leiv motiv de la construcción de políticas. Centrar el debate en la vida y la convivencia pretende ampliar la agenda y ubicar el eje de la discusión de la sociedad en clave de igualdad y también en clave de construcción.

La apuesta decidida a recuperar el espacio público y a instalar infraestructuras públicas para mejorar la interacción social y fomentar el encuentro es una estrategia que sea ha denominada plazas de convivencia. Justamente, poner todo el peso del Estado y las intervenciones urbanas en los barrios que más lo necesiten. Para que un parque público no sea un lujo ni un favor. Entonces, si nos proponemos una plaza o un equipamiento público en la periferia de una ciudad es porque apostamos a favorecer la igualdad de acceso.

La Estrategia por la Vida y la Convivencia conceptualiza el norte de la igualdad y ubica a la seguridad como un derecho humano. El foco de la transformación que pretendemos es que haya mejor integración y desarrollo social y concebimos que una sociedad segura no es aquella que tiene mas policías y más control sino aquella donde la sociedad tiene capacidad de resolver en forma no violenta los conflictos.

Por último, concentrar el foco en la vida y la convivencia pretende hacer política priorizando lo que se tiene, poniéndolo en valor, y no desde la carencia. Implica poner el acento en la cultura del trabajo, de la integración y de la capacidad de superarse colectiva y personalmente. Poner el foco en lo que tenemos y en nuestras mejores tradiciones busca potenciar las capacidades, rescatar que no todo es igual y que vale la pena el esfuerzo y la perseverancia. La estrategia por la vida y la convivencia pretende centrar la importancia de lo público como un eje conceptual y de realizaciones para mejorar la integración y la felicidad. Lo público que signifique alta calidad, eficiencia y eficacia, tres elementos que debemos de matricular a fuego. Porque cuando lo publico es de mala calidad, funciona mal, gasta mucho y tiene impactos difusos estamos abonando el camino de las desigualdades. Y la apuesta a la vida y la convivencia es ubicar a la igualdad como norte.

Los Estados son antes que nada formaciones territoriales. El gobierno del territorio es una clave fundamental en la política moderna. Por ese motivo se plantea que el territorio sirve de medida y límite para la autoridad del gobierno. En consecuencia no es posible pensar la seguridad ciudadana sino se incorpora la clave espacial y todos los componentes que se

desatan a partir de ella. En esa línea de pensamiento surge la reflexión de la importancia del espacio público como un factor que contribuye de manera importante a la sensación de seguridad y -como ésta sensación de seguridad- es un soporte central para favorecer procesos de inclusión social.

Cuando se habla de barrios peligrosos lo primero que se viene a la mente de las persona es la cantidad de delitos que se cometen. En esa lógica, la solución se observa desde la eficacia policial. Pero sólo una respuesta policial es efímera, porque no existe estrategia de seguridad pública en una ciudad que sea sostenible basada en la saturación permanente de zonas bajo el control policial. Esas soluciones tienden a generar fuertes estigmas y procesos de polarización social.

A su vez, la institución policial queda entrampada en la lógica “represión o represión” lo cual genera otro conjunto muy significativo de problemas adicionales. No sirven los cercos preventivos ni la presión policial si no se acompaña una intervención integral donde se rediseñe el uso del espacio público.

Por eso, un proyecto político que pretenda abordar la inseguridad pública como problema debe plantearse la convivencia como solución y tener como objetivo principal vencer el miedo. Superar el temor colectivo en el espacio público debe ser la estrategia prioritaria para recuperar la ciudad como un escenario de tránsito, intercambio y generador de encuentros. “El miedo es una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida. Son las personas concretas las que experimentan miedos, sin embargo, es la sociedad la que construye las nociones de riesgo, amenaza, peligro y genera unos modos de respuesta estandarizada, reactualizando ambos, nociones y modos de respuesta, según los diferentes períodos históricos”<sup>9</sup>.

En suma, la línea estratégica se sintetiza en que hay que sustituir cualquier estrategia que utilice el miedo por otras que favorezcan una ciudadanía activa, una adaptación del territorio urbano y el desarrollo colectivo de la convivencia.

---

<sup>9</sup>Rossana Reguillo. “Los laberintos del miedo. Un recorrido para fin de siglo”. Revista de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, 2000.