

DARIO PADOVAN

Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Padua

1. LOS INDICADORES: INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

Muchas de las publicaciones recientes sobre criminología y sociología estudian la crisis de la política criminal que afecta a los países occidentales. Los modelos que se plantean en estos documentos interpretan a menudo este fenómeno de una manera muy simple y presentan como elemento característico de la situación un «miedo a la delincuencia» difuso, persistente e inextirpable. Sin embargo, los miedos, preocupaciones y reivindicaciones son actitudes tan heterogéneas que ninguno de los modelos mencionados puede demostrar de manera totalmente fiable y en términos mecanicistas que su proliferación sea una reacción ante el aumento de la delincuencia. Más bien, habría que considerar el delito como un fenómeno en torno al cual se materializan una serie de preocupaciones y afanes, indicadores específicos de dificultades de integración social más amplias y que las instituciones no logran afrontar de manera eficaz.

Estas reflexiones preliminares tienen como objetivo señalar las dificultades que implica la creación de instrumentos y métodos para medir e interpretar estos sentimientos. Las dificultades para poner de relieve y medir fenómenos como la inseguridad o el miedo son evidentes para todos, tanto para los sociólogos del pasado, como Vilfredo Pareto, interesados en los sentimientos y las emociones, como para los sociólogos actuales. Las preocupaciones y los miedos, que a veces pueden ser inconscientes, no siempre son fáciles de exteriorizar, aun en el caso de que el individuo sea consciente de ello. En cuanto a su medición, las técnicas adoptadas pueden ser arbitrarias, ya que ningún criterio científico es capaz de valorar con exactitud la intensidad de estos sentimientos. Además, hay que tener en cuenta que todas las investigaciones están influidas de un modo u otro por las hipótesis en las que se basan, es decir, por los aspectos que plantean y que, en este caso, se pueden reducir a la relación entre delincuencia

e inseguridad. Nosotros mantenemos que no se puede dar por supuesta esta relación.

Debemos ser conscientes de que la formulación de indicadores para valorar el desarrollo de los fenómenos sociales (ya sea la inseguridad ya sea otros fenómenos, como el racismo o las desigualdades) a menudo los simplifica y reduce su complejidad. Si bien el objetivo de las ciencias sociales consiste en reducir y hacer inteligible la complejidad de los fenómenos sociales, no hay que excederse en esta simplificación. Los indicadores combinan de manera sintética muchas variables y simplifican de forma extraordinaria la realidad; por eso hay que hacer un uso moderado y prudente de ellos. Son muy útiles porque definen la progresión y las relaciones de un fenómeno social de manera concisa y, a diferencia de las cifras y las estadísticas, constituyen un vínculo entre los datos detallados y la interpretación correspondiente.

Los indicadores representan la acción combinada de diferentes variables sobre un fenómeno concreto y la sintetizan. Son ventanas que ofrecen imágenes fugaces de un contexto más amplio que nos interesa y que indican, con relativa certeza, qué evolución sigue un aspecto concreto de nuestra sociedad. Gracias a su variabilidad temporal y espacial, no sólo definen los cambios relativos a un fenómeno, sino que también pueden proporcionar indicaciones de interés sobre la obtención de determinados objetivos en un plan operativo. Por tanto, los indicadores son útiles cuando se contrastan en diferentes circunstancias temporales y espaciales, cuando definen la tendencia de un fenómeno y cuando comparan diferentes contextos sociales, que en nuestro caso son diferentes medios urbanos.

2. INDICADORES DE DELINCUENCIA Y DE VICTIMIZACIÓN

Evidentemente, para calcular el nivel de seguridad ciudadana de una ciudad o de un barrio, el primer tipo de indicadores que se suelen tener en cuenta son los relativos a los aspectos siguientes:

- la tasa de delincuencia que presenta el territorio y que corresponde al número de denuncias efectuadas por los ciudadanos que han sido víctimas de un delito;
- la tasa de victimización que presenta el territorio, calculada mediante las investigaciones oportunas.

Sin embargo, hay que destacar que las tasas de delincuencia y de victimización no siempre son un índice fiable de la relación entre inseguridad y delincuencia, que consideramos obvia demasiado a menudo. Las investigaciones que se han llevado a cabo en Italia en los últimos años muestran con frecuencia una relación inversa entre victimización e inseguridad: los victimizados, a menudo, son individuos que no manifiestan un miedo especial a la delincuencia, ni una inseguridad excesiva, y aún menos un deseo de castigo especialmente destacada.

Si partimos de las estadísticas oficiales, aún es más difícil determinar una relación de causa entre las tasas de delincuencia y de inseguridad. Esta dificultad está determinada por numerosos problemas. Muchos expertos están de acuerdo en que las cifras relativas a la evolución de la delincuencia no describen la naturaleza real del fenómeno, sino sólo aquella parte que se detecta a través de los agentes de control, los cuales pueden manipular la información en un sentido u otro. Además, es difícil determinar las variables que llevan de un acto criminal a su formalización como delito, que están relacionadas con la tendencia de la víctima a denunciar el hecho. Finalmente, hay unos hechos y situaciones que, sin que se puedan considerar delitos, incrementan la alarma social.

En resumen, podemos afirmar que menos delincuencia no implica necesariamente más sensación de seguridad. Efectivamente, la evolución de los indicadores puede no corresponderse con la experiencia concreta de los individuos y con su sensación subjetiva de seguridad. Las personas evalúan a menudo su exposición al riesgo de victimización o una experiencia concreta de victimización según parámetros diferentes de los que utilizan los investigadores y los expertos en delincuencia. El caso más evidente de esta situación es cuando la persona que ha sido víctima de un delito no lo denuncia. La mayoría de la gente prefiere muchas veces subestimar los riesgos que corre a diario y que forman parte de su vida cotidiana, aunque se trate de riesgos poco probables y lejanos, como el ambiental o el tecnológico. Como ya hemos visto, esta postura reduce el estrés y proporciona a las personas una especie de inmunidad subjetiva contra los riesgos que puede controlar.

Por la naturaleza de los problemas inherentes a la relación entre delincuencia y seguridad, podemos hablar de dos paradigmas diferentes que se confrontan.

Por una parte, encontramos una reflexión que da por supuesta la relación entre los delitos y el miedo que generan. Según esta reflexión, el delito es el tema central alrededor del cual se dibuja una serie de fenómenos, como el miedo a la delincuencia (*fear of crime*), la preocupación por la delincuencia como fenómeno social o las respuestas a la delincuencia. Estos fenómenos se consideran indicadores decisivos para conocer la base del problema, es decir, la esencia misma del delito. Desde este punto de vista, incluso la víctima, cuyo papel adquiere más valor a primera vista, actúa a menudo como informadora del fenómeno criminal.

Por otra parte, hay una reflexión que parte del reconocimiento de una inseguridad igualmente poco definida y en aumento. Según esta reflexión, la seguridad no está necesariamente relacionada con la evolución de la delincuencia. En este contexto se presenta más bien como una realidad difusa, un «proceso mediante el cual se ordena el mundo». Este planteamiento recupera reconstrucciones históricas detalladas de la aparición del sentimiento de inseguridad en el seno de la sociedad y hace especial referencia al proceso de transformación social y a la relación entre la sociedad y el Estado. Además, en este contexto en que el fenómeno criminal adquiere una importancia notable a causa de la aparición de la inseguridad y de la ineficacia del Estado, el sentimiento de inseguridad aumenta también a causa de otros factores, no relacionados con la evolución de la delincuencia, de los cuales hablaremos ampliamente en este ensayo.

3. INDICADORES RELACIONADOS CON LAS POLÍTICAS DE REPRESIÓN Y DE PREVENCIÓN

Las ambigüedades del fenómeno de la inseguridad ante la delincuencia se reflejan también en los indicadores pensados para valorarla. Aunque a veces los indicadores de delincuencia y de victimización pueden mostrar con cierta precisión dónde se concentra la inseguridad, también es cierto que pueden facilitar indicaciones e informaciones no del todo exactas relativas a la consistencia real y el origen de los miedos de la sociedad. Durante el transcurso de una guerra, es muy probable que la inseguridad sea alta, pero este contexto no explica la distribución desigual de la inseguridad entre los diferentes grupos de la población. A estos indicadores hay que añadir otros, como por ejemplo los relativos a políticas de prevención, entre los que podemos destacar los siguientes:

- visibilidad y eficacia de las actividades de control y de represión;
- aplicación de políticas reales de prevención: prevención de situaciones, prevención social y prevención comunitaria;
- importancia del problema de la inseguridad en la agenda política de las instituciones.

Entre los indicadores que se tienen en cuenta para valorar el nivel de seguridad de una comunidad urbana, a menudo se incluye la actividad represiva llevada a cabo por los agentes de control. Pero la actividad de control puede inducir a una postura que no genere un sentimiento de seguridad mayor. Puede darse el caso de que cuantas más detenciones realicen las fuerzas de seguridad, más importante parezca el riesgo de ser víctima de un delito, cosa que se traduce en una alarma social mayor y en la reivindicación de más seguridad. Del mismo modo, una mayor represión no haría más que reforzar la imagen de la gravedad del fenómeno y aumentar la demanda de represión y, así, se generaría una espiral de resultados poco tranquilizadores. La presencia continua y evidente de agentes de las fuerzas del orden en las zonas definidas como «de riesgo», aunque en principio puede dar seguridad, también puede provocar un clima de estado de sitio, una sensación continua de tensión, difícilmente conciliable con la necesidad generalizada de seguridad para una convivencia cívica.

Por el contrario, los indicadores relativos a las políticas de prevención pueden funcionar como buenos indicadores de la seguridad presente en un medio urbano concreto. La presencia y la continuidad de las prácticas de prevención de la delincuencia pueden hacer cambiar la percepción colectiva de la seguridad y de la inseguridad. A pesar de todo, según las investigaciones realizadas en Italia, no todas las actividades de prevención alcanzan el objetivo de reducir la inseguridad y el miedo. Algunos métodos de prevención son intrínsecamente ambivalentes; hemos de ser, por tanto, muy prudentes al utilizarlos como indicadores de seguridad y siempre deben documentarse en relación con los diferentes contextos sociales en que se utilicen. Por poner un ejemplo, la difusión de formas de prevención comunitaria «autogestionadas» por los ciudadanos manifiestan, por una parte, una percepción tal vez exagerada de la inseguridad, pero, por otra parte, si

no incurrir en comportamientos xenófobos o claramente políticos, pueden crear un clima de pacificación en las relaciones sociales de una comunidad local marcada por el exceso de conflictos.

3.1 La prevención de situaciones

Las formas de prevención adoptadas por la Administración local son, tal como he indicado antes, principalmente de tres tipos: la primera se ha definido como *prevención de situaciones*, y supone una serie de acciones enfocadas a cambiar las condiciones ambientales que favorecen los delitos y el riesgo de victimización. Un ejemplo clásico de este tipo de prevención son las acciones encaminadas a mejorar la iluminación de una zona urbana. También toman parte instituciones como la policía municipal, y se adoptan medidas administrativas disuasivas. Las medidas preventivas contra la delincuencia consisten, en primer lugar, en intensificar la vigilancia formal mediante la redistribución y reorganización de las fuerzas municipales en el espacio y el tiempo; por ejemplo, crear patrullas nocturnas y destacamentos móviles, concentrar la vigilancia en ciertas zonas de la ciudad, instituir vigilantes «de barrio», etc. En segundo lugar, se basan en una colaboración más estrecha entre las diferentes fuerzas del orden para el control del territorio. En tercer lugar, la prevención de situaciones cuenta con una mayor profesionalización de la policía municipal en actividades específicas de control y mediación. Finalmente, se implanta el uso de cámaras de vídeo conectadas a los centros de la policía para vigilar ciertas zonas. Tampoco se pueden olvidar otras técnicas de control, como el uso de barreras arquitectónicas y la protección física de algunas zonas, como los parques públicos. Incluso las medidas para evitar la prostitución se pueden considerar como una parte de las políticas de prevención de situaciones. Aunque estos indicadores son una muestra del interés de la Administración por la seguridad, no siempre logran disminuir la inseguridad, bien porque a menudo son discontinuos o circunstanciales, o bien porque se llevan a cabo con excesiva malicia y agresividad, hasta el punto de hacer sentir amenazados a los ciudadanos.

3.2 La prevención social

Tal vez el mejor antídoto contra la inseguridad son las acciones de prevención social. Consisten en una serie de medidas dirigidas a incentivar el desarrollo socioeconómico, a mejorar la calidad de vida, a superar la marginación y la desigualdad social, e, incluso, a reducir los factores sociales que causan los fenómenos de desviación. Las actividades de prevención social han sido desde siempre las más utilizadas, pero actualmente han perdido relevancia a causa de la crisis del Estado del bienestar. Las variables que se combinan en la definición del indicador de la prevención social generalmente están determinadas por los presupuestos económicos que destinan a estas acciones las administraciones locales y central, y por la importancia que se les da en los programas de política urbana. Normalmente se implantan a través de acciones de tutela o de rehabilitación para

grupos «de riesgo» de desviación o delincuencia. La prevención de la precariedad infantil y la drogodependencia son dos de los aspectos principales, en los cuales intervienen a menudo la tarea de los agentes de la calle, las medidas de reducción de daños, la actividad de las asociaciones de voluntarios, etc., mientras que cada vez hay menos intervenciones estructurales a cargo del Estado del bienestar.

Últimamente, la prevención social atraviesa un proceso de transformación. A las acciones clásicas de tutela de los individuos «de riesgo» se han añadido intervenciones dirigidas a tranquilizar a la colectividad y a integrar en la comunidad a los «responsables» de disturbios sociales (prostitutas, bandas juveniles). Siguiendo esta postura, se difunden rápidamente acciones de integración social y de mediación de conflictos. Cada vez son más frecuentes las acciones de tutela de individuos que se encuentran en peligro de victimización y que son socialmente vulnerables.

Como indicador que sintetiza diversos tipos de acciones, la prevención social ofrece bastante información sobre la evolución del sentimiento de inseguridad. En los contextos en que se hace, se han reducido los miedos y las tensiones sociales. Sin embargo, cabe destacar que este tipo de prevención depende desde hace mucho tiempo casi exclusivamente de la voluntad de los agentes y no hay ni una proyección ni una planificación real que coordine las diferentes acciones.

3.3 La prevención comunitaria

Finalmente, la *prevención comunitaria* representa, al menos en Italia, uno de los principales indicadores del nivel de seguridad percibido y perceptible para la sociedad local. A pesar de ello, como todos los indicadores, presenta ambigüedades. Aunque normalmente el término «prevención social» se refiere a una serie de acciones que requieren la participación directa de los miembros de la sociedad local o de la comunidad y que, como veremos más adelante, se puede incluir en el indicador más amplio de «capital social», en otros casos puede adquirir un valor totalmente diferente.

Tal y como hemos constatado, a menudo la prevención comunitaria corresponde a la movilización de grupos de ciudadanos que *se sienten* inseguros y que deciden organizarse por su cuenta para vigilar, proteger, defender y, si es necesario, «sanear» el espacio social urbano en el que viven. La presencia de estos grupos organizados de ciudadanos es un indicador del nivel de seguridad percibido, ya que su misión es «proteger» de los peligros y reivindicar un monopolio sobre la construcción del espacio social. A menudo, detrás de estas iniciativas hay una mentalidad «obcecada» con la seguridad. Estos grupos acusan a las instituciones de haberles abandonado y expresan sentimientos de intolerancia frente a los «otros». Su acción colectiva se expresa a partir de argumentos relativos a una inseguridad arraigada y profunda y a la identificación de los responsables de esta inseguridad. El factor que podríamos considerar más importante es el hecho de que estos grupos de ciudadanos consiguen, en muchos casos, restablecer vínculos

sociales desaparecidos, crear una identidad comunitaria perdida tiempo atrás, identificar a un «enemigo» contra el que dirigir sus acciones y al que culpar de su inseguridad, y limitar, de esta manera, las derivaciones anómicas de la inseguridad. Como veremos más adelante, estos indicadores forman parte de una categoría más amplia: la de las redes sociales.

El último indicador que hay que tener en cuenta es la sensación de abandono y de separación que tienen los habitantes de las periferias de las ciudades, provocada por el poco interés que muestran las instituciones hacia la realidad social y urbana de estos barrios. Las investigaciones efectuadas en Italia demuestran que hay una relación entre el sentimiento de abandono constitucional —el sentimiento de formar parte de la periferia— y el sentimiento de inseguridad. A menudo, la inseguridad es una consecuencia de la sensación de ser un ciudadano de segunda, de estar aislado de la comunicación política e institucional, de estar abandonado a la propia suerte. La bajada de nivel social y la marginación social y económica de ciertos barrios, a menudo aquellos donde hay grandes zonas de viviendas sociales y públicas, se transforman en estigmas y prejuicios para sus habitantes, que alimentan la percepción de su precariedad y exclusión. En aquellas comunidades donde se detecta este indicador, es inevitable encontrar una inseguridad generalizada.

4. INDICADORES AMBIENTALES Y DE SITUACIÓN

Estos indicadores tienen en cuenta:

- la calidad del medio urbano, la calidad de los servicios, la calidad residencial de las viviendas y la calidad urbana de los espacios públicos;
- la presencia de nuevos elementos urbanos, como centros comerciales, nuevas áreas urbanas residenciales o centros de orientación social.

Parece que hay otras disciplinas, como la arquitectura, la urbanística o la sociología urbana que también concentran sus esfuerzos de análisis en el tema de la inseguridad. Desde las primeras investigaciones de la escuela de Chicago existe la idea de que las concentraciones urbanas se caracterizan por su papel «criminogénico» y por la proliferación de una inseguridad ontológica. Pero los sociólogos de la escuela de Chicago establecieron claramente que el desarrollo incontrolado y caótico de la ciudad también contribuye al proceso de segregación social y urbana. La falta de planificación urbana favorece la aparición de formas extremas de anomia y de desorganización social. El nacimiento de colonias urbanas «raciales» y de clase no es más que el resultado previsto de estos mecanismos sociales.

Por tanto, el tipo de urbanismo, la ausencia de planificación, la pobreza de las viviendas y la falta de servicios influyen en la desintegración de las relaciones sociales y en la aparición de un sentimiento de inseguridad arraigado. El análisis del contexto urbano presta una atención especial a los indicadores que aportan datos sobre la relación entre la organización del territorio y la seguridad de los ciu-

dadanos. Si partimos de la constatación de que el fenómeno de inseguridad se presenta en diversos grados, el problema de la relación con la organización programada del territorio se plantea normalmente en tres ámbitos: un primer ámbito relacionado con el *ambiente personal*, que se refiere a la seguridad personal de un individuo en su hábitat; un segundo ámbito relacionado con el medio más amplio de la *zona de residencia*, que afecta a la seguridad colectiva, y, finalmente, un tercer ámbito, el de *la ciudad en su conjunto*, en la que cada forma de desequilibrio social constituye un riesgo para la seguridad colectiva.

Varias investigaciones han demostrado que la seguridad social puede depender realmente de la integración de los espacios en la ciudad y del cambio de imagen de los barrios de riesgo. Algunas prestan una atención especial al mecanismo que relaciona la inseguridad con la reputación y el estereotipo que caracterizan a los barrios periféricos de viviendas sociales. La importancia de la reputación en la problemática de las zonas de riesgo se puede resumir del siguiente modo: sea cual sea la realidad de estos barrios, siempre se los define con las mismas características estereotipadas y con los mismos tópicos.

Los indicadores ambientales se tienen que concentrar, pues, en el análisis de la calidad de las estructuras urbanas, ya que éstas inciden especialmente en el sentimiento general de seguridad. Para la formulación de estos indicadores se combinan diferentes factores relativos a la presencia de los siguientes aspectos:

- acciones de recuperación urbana, que implican la restauración, el saneamiento y embellecimiento de las áreas abandonadas o degradadas, como calles, plazas, jardines, parques, manzanas de edificios, etc.;
- acciones de reestructuración arquitectónica de las áreas formadas por viviendas sociales, a fin de favorecer la sociabilidad y la posibilidad de prever los comportamientos;
- incentivos para la presencia colectiva en áreas aisladas y marginadas, gracias a actividades culturales, comerciales, deportivas o de socialización;
- criterios especiales para la concesión de licencias para locales públicos, discotecas, bares, etc.

Esta serie de acciones urbanísticas se han implantado recientemente en Italia en el contexto de programas de recuperación urbana denominados *contratti di quartiere*, en los cuales se combina la experiencia de los *contract de ville* franceses y de los *contract du quartier* belgas. Estos programas, financiados por el Gobierno central y por las administraciones locales, no sólo tienen como objetivo la recuperación urbanística mediante el establecimiento de nuevas técnicas de programación para el desarrollo del territorio urbano, sino que además tienen en cuenta la participación de los habitantes en la planificación del territorio y en la definición de sus necesidades de vivienda, de residencia y de relación. A partir de lo que revelan los indicadores del efecto de estos proyectos en diversas ciudades italianas es fácil concluir que, en estas situaciones, la recuperación urbana provoca un aumento favorable de la seguridad.

5. INDICADORES SOCIALES Y RELACIONALES

5.1 La vulnerabilidad social y la posición social

Hasta ahora nos hemos ocupado de lo que podríamos definir como indicadores de seguridad objetivos, es decir, el conjunto de variables que no están bajo el control directo de los individuos que experimentan miedo y que dependen de acciones complejas, iniciadas a menudo por las instituciones, ya sean acciones orientadas a reducir la delincuencia o a tranquilizar a los miembros de la sociedad local. A partir de ahora, sin embargo, trataremos de definir los indicadores que dependen directamente de las acciones de los miembros de la sociedad. En la definición de la inseguridad y del miedo a la delincuencia, los criminólogos mencionan a menudo el problema de la delincuencia y afirman que el miedo es una consecuencia de ella. En cambio, en el planteamiento que aquí se ofrece quiero tratar el segundo elemento: el miedo y la inseguridad como fenómenos merecedores de una reflexión sociológica.

Las investigaciones recientes que se han realizado en algunas ciudades italianas han demostrado que una situación de vulnerabilidad debida, por ejemplo, a la falta de trabajo, a la precariedad laboral o a problemas de salud física o psíquica, va acompañada, a menudo, de dificultades y de desconfianza en las relaciones sociales, ya sea con vecinos, compañeros de trabajo, ya sea con otros habitantes del barrio. En este caso, como hemos indicado al principio, la situación de aislamiento social reduce el control subjetivo de las situaciones de la vida y provoca una inseguridad generalizada y un distanciamiento progresivo de los individuos que ocupan un mismo espacio social.

La seguridad y la inseguridad son a menudo fenómenos sujetos a una intensa labor de construcción social. Su percepción depende de las estructuras de acción social que los individuos constituyen y de la dinámica de relaciones que ellos mismos establecen, a menudo de manera inconsciente. La percepción de la seguridad depende de la posición social que ocupan las personas. Las diferentes posiciones sociales, que como ya sabemos están determinadas por la combinación de capital cultural y económico, también determinan diferentes tipos de seguridad o de inseguridad.

Entre los factores que influyen en la percepción de la seguridad urbana se deben tener en cuenta, por tanto, las variantes subjetivas, que contribuyen notablemente a la construcción social del sentimiento de seguridad o de inseguridad: la edad, el sexo, la salud, el grupo étnico, el nivel cultural, la profesión, el sueldo, la posición social o la filiación política. La asociación de algunas de estas variables —sobre todo el sexo, la edad y el sueldo—, contribuyen a definir el índice complejo de la «vulnerabilidad social». Este índice tiene una influencia directa en el sentimiento generalizado de inseguridad, que, al mismo tiempo, está relacionada con la delincuencia, aunque de una manera menos directa y más limitada. Sabido es que las personas de edad avanzada, aunque salen menos, y, por lo tanto, están menos expuestas a la delincuencia, tienen un sentimiento de inseguridad elevado.

El sexo es una de las variables más significativas en relación con el miedo a algunos tipos de delitos. Dejando aparte que las mujeres tienen más miedo que los hombres, los delitos que temen unos y otras son muy diferentes: los hombres afirman que se consideran víctimas probables de delitos contra la propiedad, mientras que las mujeres temen los delitos de carácter sexual o contra su persona. En general, las investigaciones centradas en las diferencias entre hombres y mujeres demuestran que el comportamiento que unos y otras consideran arriesgado no es el mismo. Las mujeres perciben el peligro que las rodea de forma diferente a los hombres, y muestran más preocupación en los medios urbanos y públicos. En resumen, los factores que expondremos a continuación explican por qué hay más índice de miedo entre las mujeres que entre los hombres: la victimización oculta, la generalización de las experiencias de victimización, la vulnerabilidad y la neutralización del miedo por parte de los hombres.

Además de las variables que hemos resumido antes, también contribuyen a la construcción de un índice sintético de «vulnerabilidad social» factores que pertenecen al campo de las relaciones sociales, como la integración social y la situación en las redes de vecindad, y otros factores subjetivos, como el estado de salud, el nivel cultural y el salario. En cuanto a las categorías concretas de personas —por ejemplo, las personas de edad avanzada—, hay otros factores que amenazan su bienestar, como la incertidumbre de recibir o no la pensión, las enfermedades o la pérdida de un ser querido. Todos estos son factores subjetivos que interactúan con la representación de la propia seguridad. Pero es sobre todo el carácter de las redes de relación social lo que define la generalización de la seguridad.

5.2 Indicadores de relación social: análisis de las redes

El análisis de la calidad de las redes sociales en que está incluido el individuo es un indicador muy útil para explicar el origen y la evolución del sentimiento de inseguridad. La naturaleza de las redes sociales de las que forman parte los miembros de la sociedad no sólo aporta información sobre la posibilidad de que experimenten sentimientos de inseguridad, sino también sobre la intensidad y la velocidad de la propagación de estos sentimientos. Las redes tienen relación con la materialización de las relaciones sociales entre individuos y son las estructuras que caracterizan la sociedad local y que crean las condiciones de base de su bienestar o de su malestar, como veremos al hablar del capital social.

Utilizando la tipología de las redes sociales establecida por Claude Fischer, se ha observado que la preocupación por la seguridad se hace autónoma y se autoalimenta con más intensidad cuanto más participa el individuo en las redes de socialización *multiplex*, cosa que muestra la densidad y la pluralidad de las relaciones del individuo con otros miembros de la sociedad. Este tipo de relaciones de red se encuentra normalmente en el ambiente comunitario de las pequeñas ciudades de comarcas, donde se tiende a fijar unos valores nominativos precisos compartidos colectivamente, o bien en los barrios socialmente homogéneos que se encuentran al límite de la segregación. Por otra parte, allí donde hay redes sociales del tipo *uniplex*, es decir, relaciones funcionalmente diferenciadas, elegibles y

dotadas de más autonomía —condiciones que corresponden a la autonomía individual que se adquiere en virtud del estilo de vida individual y emancipado—, la preocupación por la seguridad adopta un carácter más racional, determinado en parte por la valoración personal de los peligros percibidos y de la exposición al riesgo de victimización, aunque, como veremos, no hay ninguna persona totalmente ajena a la influencia del ambiente social en el que vive.

El análisis de las redes permite, además, explicar cómo se propaga la inseguridad. La difusión del miedo a través de las redes de amistad es un fenómeno fácil de constatar, sobre todo en los vecindarios donde el conocimiento mutuo es muy frecuente y donde el «cotilleo» es un factor de integración social. En situaciones de este tipo la intimidad es escasa, porque si se quiere obtener la amistad o la ayuda de los vecinos, los padres o los amigos, hay que aceptar estos rituales de reciprocidad comunicativa y de creación del sentimiento de comunidad local. Es evidente que los casos de victimización son uno de los temas principales del cotilleo, y que se puede acentuar o reducir el aspecto dramático. El énfasis comunicativo que se pone en determinados acontecimientos que han sucedido a individuos de la comunidad o que forman parte de redes más amplias de conocidos de estos individuos aumenta la preocupación de los miembros de la comunidad de poder ser víctimas ellos mismos. La construcción social del riesgo adquiere legitimidad en los contextos culturales; en estos contextos, los juicios de valor y las estrategias culturales que atribuyen un sentido a los acontecimientos tienen un papel crucial (Kemshall, 1997).

Los peligros, sometidos a este proceso argumental, adquieren a menudo dimensiones excepcionales. La densidad racional, en lugar de reducir la percepción del peligro externo, tal como afirman los partidarios de la cohesión comunitaria, la aumenta, y muchas veces mitiga el miedo personal y lo transforma en una cohesión más estrecha contra «el enemigo». Como algunos afirman, la percepción subjetiva de los peligros ambientales está íntimamente relacionada con el nivel de integración personal en las redes sociales. Los individuos menos integrados se preocupan más por sí mismos y por su familia, pero no les afecta especialmente la delincuencia en general.

5.3 La distribución social del riesgo

La vulnerabilidad social y la naturaleza de las redes sociales nos remiten a otro tipo de indicador que podemos definir como «distribución social del riesgo». El hecho de pertenecer a un grupo social no sólo intensifica determinados prejuicios y ciertas convicciones, sino que también influye en las decisiones de cada uno y en sus miedos más remotos. Asumir un riesgo, como el de estar expuesto al peligro de convertirse en víctima, no es una cuestión de elección personal. Se sabe que si una persona toma una decisión importante sin consultar ni tener en cuenta los consejos de las personas próximas recibirá muchas críticas, y, sobre todo, no recibirá ninguna ayuda si finalmente resulta que la opción elegida no ha sido acertada. Tal como afirma Mary Douglas, las influencias que recibe la percepción del riesgo siempre son sociales.

La valoración del riesgo, como comportamiento racional individual, contribuye de manera muy limitada al origen de la inseguridad. Es más habitual que la percepción del riesgo y, como consecuencia, la aparición del miedo, dependan de

cuestiones vinculadas a las ideas comunes sobre la justicia, la igualdad o la distribución social de los gastos y los beneficios. Si tenemos en cuenta que los riesgos sociales (el riesgo de desempleo, de enfermedad, de marginación, etc.) están distribuidos de forma desigual entre la población, es evidente que la inseguridad también se reparte de forma desigual. No es necesario decir que los pobres corren más riesgos y que, por tanto, nos encontramos ante una distribución del riesgo que refleja la distribución del poder y del nivel social. Esta situación no sólo se refleja en el nivel real de riesgo (empíricamente los pobres tienen más probabilidades de ser objeto de violencia que los individuos que disfrutaban de una situación acomodada), sino también en la conciencia de estar menos protegidos, abandonados a los peligros del mundo, a merced de los acontecimientos.

La redistribución social de los riesgos alimenta las ansias colectivas de diferente manera en las diferentes zonas urbanas, y la impotencia demostrada por las autoridades públicas al afrontarlo se hace evidente en el miedo a la delincuencia. Como hemos visto, pues, hay que recurrir a la noción de «vulnerabilidad social», que replantea en términos más problemáticos el tema de la calidad de vida. La demostración del miedo a la delincuencia es, en el fondo, la experiencia de los que se sienten particularmente vulnerables a causa de la precariedad de su posición social. No obstante, también emergen nuevas inseguridades en grandes sectores de la clase media como consecuencia de la multiplicación de las incertidumbres planteadas por el actual contexto social global.

A pesar de todo, se puede afirmar que la inseguridad es una consecuencia directa de la reforma neoliberal del *Estado del bienestar*, que ha alterado profundamente el reparto social de los riesgos. La inseguridad social se convierte en una expresión de la «voz» social que trata problemas poco relacionados con la delincuencia. Tras la denuncia de la inseguridad se esconden otros motivos, además del miedo a la delincuencia y al delito. El hecho de que las personas menos protegidas materialicen su precariedad en el miedo a la delincuencia supone un interesante problema sociológico: nada explica por qué la queja, la voz, la protesta, se centra en el fenómeno de la delincuencia.

Una respuesta a este interrogante radica en el hecho de que las reivindicaciones «de orden y de castigo» se han convertido en uno de los principales canales de expresión del malestar, o más bien en uno de los raros canales que todavía transmiten peticiones políticas, frente a las ahora débiles reivindicaciones más clásicas de protección económica, sanitaria o laboral dirigidas al Estado social. Dicho de otro modo, cuando el único ámbito en que se admite la intervención pública es el penal, o, en el mejor de los casos, el de la represión de los comportamientos anormales, la reivindicación social de seguridad no puede ir en otra dirección.

5.4 Indicadores de capital social

5.4.1 *El capital social*

Los indicadores de capital social reflejan una serie de recursos sociales que pueden encontrarse en las sociedades locales y que favorecen la seguridad de la

propia comunidad. Los indicadores de capital social son bastante complejos, pero actualmente hay una gran cantidad de publicaciones que hablan de la posibilidad de utilizarlos con un cierto grado de validez empírica y heurística. El capital social tiene mucho que ver con la naturaleza de las redes sociales, pero no se limita a ellas; por tanto, se debe analizar con una metodología particular.

El desarrollo económico y social de las sociedades nacionales y locales depende a menudo de la presencia de un determinado nivel de capital. Cada vez hay más oportunidades que dependen de la expansión del capital en el sentido más amplio. La definición de capital total de una sociedad local incluye el *capital físico y natural*, es decir, la producción de bienes instrumentales tangibles, materiales o monetarios; el *capital humano o cultural* (Bourdieu), constituido por las aptitudes, los gustos, el estilo de vida, los modelos culturales y las habilidades de una persona, y el *capital social*, del cual hablaremos a continuación.

El capital social es un recurso para los actores individuales y colectivos que se encuentra en la red de sus relaciones sociales más o menos duraderas. Por tanto, queda «incorporado» (*embodied*) en las relaciones sociales de una determinada duración: aquellas en las que los individuos se encuentran incluidos (relaciones de parentesco o de clase social) o bien aquellas que construyen de manera activa durante su vida (relaciones de amistad o de trato establecidas en los diversos círculos sociales de los que ha formado parte el individuo). El capital social no se puede reducir al conjunto de las propiedades individuales de cada persona. No se encuentra ni en los bienes materiales ni en el individuo, sino que es inherente a la estructura de las relaciones entre las personas. Estas relaciones se pueden concebir en forma de capital, ya que producen valor material y simbólico. Para cada miembro de la sociedad representan un recurso o un vínculo. El capital social se compone de relaciones de confianza (fuertes o débiles, de extensión variable y relacionadas entre sí) dirigidas a favorecer la capacidad de conocimiento y de comprensión, el intercambio de información, la colaboración mutua y la cooperación para la consecución de fines comunes. Se trata, básicamente, de relaciones formales o informales de reciprocidad, reguladas por normas que definen de manera más o menos flexible la forma, el contenido y el límite de los intercambios, y que se tornan eficaces gracias a sanciones de tipo interno y externo impuestas al individuo.

Tal como afirma Bourdieu, esta red de relaciones es el producto, intencionado o no, de estrategias de inversión social orientadas a la constitución y la reproducción de relaciones sociales utilizables en el tiempo, es decir, de relaciones duraderas y útiles, dirigidas a proporcionar beneficios materiales y simbólicos. Estas relaciones amplían la capacidad de acción de los actores individuales y colectivos, y, si son lo suficientemente amplias, también amplían la capacidad de acción del sistema social. Por este motivo, el capital social se caracteriza a menudo como un *bien público*, y no sólo como recurso individual. Hay que decir que las personas que mantienen y refuerzan de manera activa estas estructuras de reciprocidad no sólo producen beneficios para sí mismos, sino también para todos los individuos que forman parte de ellas.

5.4.2 Los indicadores

El capital social es la materia prima de la sociedad civil. Está compuesto de miles de interacciones cotidianas entre las personas. No está localizado, tal como hemos visto, ni en los individuos ni en la estructura social, sino en el espacio que queda entre los individuos, por eso no es propiedad de una organización, del mercado o del Estado, si bien estas instituciones pueden favorecer su producción. El capital social es un fenómeno que se produce «de arriba a abajo»: lo crean los individuos que forman conexiones y redes sociales basadas en la confianza, en la reciprocidad mutua y en las normas de acción.

El capital social está relacionado con los procesos que tienen lugar entre los individuos que establecen redes, normas, confianza social y que hacen posible la coordinación y la cooperación por un bienestar mutuo. Se puede aumentar el capital social trabajando conjuntamente de manera voluntaria en organizaciones igualitarias. Nosotros hablamos, nos relacionamos y creamos cierta confianza social que, cuando se acumula, permite a los grupos sociales y a las organizaciones desarrollar la tolerancia necesaria para resolver los conflictos.

Muchas veces, el grado de interacción social, la fuerza de los vínculos sociales y la confianza condicionan el nivel del capital social de una comunidad y ayudan a explicar el nacimiento de la inseguridad. Cuando falta la confianza, un recurso que hay que cuidar y alimentar, es inevitable que reine el miedo.

A partir de las investigaciones sobre el capital social se pueden definir determinados indicadores:

a) La participación

Es crucial para todos los usos del concepto de capital social y para identificar redes más o menos densas de relación entre los individuos y los grupos. Las personas se relacionan con otras gracias a diversas asociaciones que se producen en un mismo nivel y que deben ser voluntarias e igualitarias. El capital social no lo generan los individuos que sólo actúan por interés, sino que depende de la propensión a la sociabilidad, de la capacidad de formar nuevas asociaciones y redes.

b) La reciprocidad

El capital social no implica un intercambio inmediato y formal basado en un contrato comercial y legal, pero sí que implica la combinación de un altruismo a corto plazo con intereses propios a largo plazo. Los miembros de la sociedad ofrecen un servicio a otros o actúan en beneficio de otros a un coste personal, pero con la expectativa de que, a cambio, recibirán la misma ayuda cuando lo necesiten. En una sociedad local donde la reciprocidad es fuerte, las personas se preocupan por los intereses de los demás.

c) La confianza

La confianza implica la voluntad de asumir riesgos en un contexto social basándose en la certidumbre de que los demás actuarán según las expectativas y que habrá una cooperación mutua. El concepto de confianza presenta tres dimen-

siones diferentes: la confianza en uno mismo, la confianza en los demás (o inter-subjetiva) y la confianza en el sistema y las instituciones. La combinación de estos tres aspectos configura un concepto de confianza que pasa a formar parte del capital social. La confianza es, básicamente, una expectativa de experiencias con significado positivo para la persona, establecida bajo condiciones de incertidumbre, pero con la presencia de una carga cognitiva y/o emotiva que hace que sea más que una simple esperanza.

d) La solidaridad

La solidaridad pasa a formar parte del capital social cuando los intercambios y las obligaciones que se establecen entre las personas dependen de la solidaridad del grupo del cual forman parte (confianza interna) o de las recompensas o sanciones que el grupo determina cuando la persona hace (o no) lo que se espera de ella (confianza externa). El hecho de formar parte de una secta religiosa, un club, una logia masónica, un partido político o una comunidad étnica implica obligaciones y expectativas dentro del grupo, y proyecta fuera del grupo la certidumbre de que se cumplirán las obligaciones adquiridas por un miembro del grupo hacia otro. Si hay vínculos fuertes y duraderos, el capital social tiene tendencia a asumir una connotación solidaria que marca, sobre todo, los grupos con límites definidos y a menudo infranqueables, como las asociaciones secretas o ilegales, o los guetos étnicos. En estos casos, tal como hemos comentado, el capital social se convierte en un recurso limitador que puede reducir la innovación social.

e) Las normas sociales

Las normas sociales garantizan la confianza en que se basa el intercambio que las personas efectúan entre sí. Como ya señaló Durkheim, las normas sociales sirven para garantizar el respeto de los acuerdos contractuales y el buen resultado de los intercambios. En la acepción que estamos utilizando, implican una especie de control social informal que reduce la necesidad de sanciones más formales, institucionales y legales, ya que implica la internacionalización de unas reglas de honestidad. Las normas sociales normalmente no están escritas, sino que se componen de fórmulas comprensibles, ya sea para determinar el modelo de comportamiento previsto en un determinado contexto social, ya sea para definir qué tipo de comportamiento tiene la aprobación social. En los casos en que hay un nivel alto de capital social, se comenten pocos delitos y los agentes de control son poco necesarios. En los casos en que hay un capital social bajo y pocas normas sociales, las personas sólo cooperan en acciones conjuntas bajo un sistema de reglas formales y de control social aseguradas por los organismos públicos.

f) Los bienes comunes y la proactividad

El efecto combinado de la confianza, las redes y la reciprocidad resulta en una sociedad local cohesionada, con una propiedad compartida de los recursos comunes. Los *bienes comunes* se refieren a la creación de recursos comunes que no son propiedad de nadie pero de los que se benefician todos (por ejemplo, los par-

ques, los jardines o los espacios comunes de socialización). Sólo se pueden mantener los bienes comunes en beneficio de todos si existe una fuerte ética de confianza, mutualidad y sanciones sociales informales y efectivas contra los que van «por libre».

Para poder llevar a cabo este mantenimiento hay que adoptar un sentido de eficacia personal y colectiva, un compromiso activo y voluntario de los ciudadanos en una sociedad local participativa, y eso es muy diferente de recibir servicios pasivamente. El capital social se refiere a las personas que definen su destino y que se comprometen con los demás.

La tabla siguiente muestra los elementos y los contenidos de relación (indicadores) que contribuyen a la formación del capital social, así como las características estructurales de las redes sociales que lo forman. La presencia o ausencia de estas relaciones contribuye a la formación de diversas categorías de capital social:

Indicadores: tipo de red	Participación	Reciprocidad	Confianza	Solidaridad étnica y política	Normas sociales	Acciones y bienes comunes
Familiar		x		x		
Amistosa		x				
Local	x	x		x	x	
Comunitaria				x	x	x
Funcional	x	x	x			
Jerárquica	x			x		
Estructural fuerte				x	x	x
Estructural débil	x	x	x			
Institucional	x		x		x	

5.5 Capital social y seguridad

¿Cómo actúan estos indicadores sobre la percepción de la seguridad y la inseguridad en una sociedad local? El capital social presenta una naturaleza doble y ambivalente. Por una parte, su presencia favorece el desarrollo positivo de una sociedad local en términos económicos, políticos, de organización, de control y de seguridad. Pero, por otra parte, una comunidad puede encontrar en el capital social, al mismo tiempo, unos vínculos que obliguen a sus miembros a compartir y aceptar elecciones y unas posiciones sociales que los individuos pueden no compartir. Sea como sea, la clave del capital social es la *capacidad o habilidad* de un individuo o de un colectivo para utilizarlo en el sentido que le convenga. Las *fuentes* del capital social no coinciden con los beneficios que puede proporcionar, de la misma manera que las *características estructurales* de las redes que forman el capital social son diferentes de los contenidos de estos vínculos, los cuales defi-

nen las diferentes formas de capital social, como por ejemplo las obligaciones, los canales informativos, la confianza, las normas o las sanciones efectivas.

El capital social, como conjunto de estructuras sociales potencialmente disponibles para que todo el mundo las reconozca y las utilice para su interés, no siempre se traduce automáticamente en una mejora de las condiciones de vida y de la seguridad de la comunidad. En una situación marcada social e individualmente por la soledad y el individualismo anómico, es probable que las tramas estrechas de solidaridad, sentimientos comunitarios, estructuras sociales fuertes y redes sociales densas y estrechas alimenten el sentido colectivo de inseguridad, que sólo se aligerará con la definición de un enemigo y de un chivo expiatorio. El capital social sólo se activa cuando se define a un enemigo, y, entonces, se le puede encontrar una aplicación conflictiva y exclusiva.

6. CONCLUSIONES: PARA UNA SOCIOLOGÍA DE LA INSEGURIDAD

Para acabar esta intervención, quisiera introducir algunos temas relacionados con una reflexión sociológica de la inseguridad social desarrollada paralelamente a otras directrices de investigación más amplias, y que intenta captar la complejidad de un fenómeno que pertenece más a la materia de estudio de la sociología que a otras disciplinas, como la criminología o el derecho.

El crecimiento de la inseguridad social y de su subproducto particular, el miedo a la delincuencia, pone de manifiesto las dificultades que están afrontando los responsables de establecer una nueva política criminal y, además, pone de relieve problemas sociológicos de mayor alcance, a los que a menudo no se presta suficiente atención. La primera observación se refiere a las características particulares de la sociedad moderna. La teoría según la cual la llegada de la modernidad ha propiciado el nacimiento de un orden social más feliz y seguro, se ha cuestionado hoy día por la evidencia pragmática de un mundo lleno de peligros. Los procesos de transformación originados por la modernidad generan en todos nosotros un estado de inseguridad ontológica continua y profunda. El sentimiento de miedo genera en nuestro inconsciente la percepción de las incertidumbres que rodean el conjunto de la humanidad.

La seguridad ontológica es la base de la actitud de la mayoría de las personas que confían en la continuidad de su identidad y en la constancia del medio social y material en que actúan. Esta seguridad está íntimamente relacionada con la rutina, con los «hechos naturales de la vida», y depende de la difusión de los hábitos y de la familiaridad de las relaciones. La posibilidad de prever las pequeñas rutinas diarias proporciona un sentimiento de seguridad psicológica, pero, cuando se alteran estas rutinas por cualquier motivo, se ocasionan estados de ansiedad que pueden inquietar y alterar incluso las facetas más sólidas de la personalidad (Garfinkel, 1967).¹ La organización y la gestión de la «seguridad ontológica» es uno de los

1. GARFINKEL, H. *Studies in Ethnomethodology*. Prentice Hall: Englewood Cliffs (N.J.), 1967, p. 35-36.

principales problemas de esta sociedad moderna de fines de siglo, porque obliga a todos a controlar sus impulsos (Walklate, 1998).

Una de las fuentes de inseguridad, estudiada por la etnometodología, es la infracción de las reglas comunicativas, que provoca la desaparición de la confianza depositada en el altruismo como agente creíble y competente, y que provoca inquietudes existenciales en forma de sospechas y hostilidad. Normalmente, estas situaciones se dan como consecuencia de la aparición de *outsiders*, individuos ajenos al ambiente en que se suele vivir, y que en la mayoría de los casos se trata de jóvenes agrupados en bandas. En otros casos, la infracción de los hábitos sociales es el resultado de la rápida transformación del ambiente local, por ejemplo, como causa de un cambio en el mercado inmobiliario o de operaciones especulativas. Ya se sabe que la vida moderna impone la convivencia con extraños, pero vivir con extraños ha implicado siempre una vida precaria, inquietante y comprometedor (Bauman, 1993: 165). La adaptación a esta situación adquiere a menudo las características de la «desatención civil» goffmaniana, que muchas veces esconde, sin embargo, comportamientos como «estar por encima de los mortales» o la incertidumbre de la elección entre hacer frente a las circunstancias o no. También puede darse el caso, como sugiere Bauman, de que la incertidumbre endémica relacionada con la presencia de los extranjeros se reduzca con el esfuerzo continuo de controlar la construcción del espacio social.

La falta de adaptación, es decir, la dificultad para establecer una distancia cognitiva entre uno mismo y los demás, provoca la desestabilización del sistema de orientación y la bajada del listón de la tolerancia hacia la frustración. La falta de seguridad, causada por la falta de control sobre las circunstancias de la vida, es, como se sabe desde hace tiempo, causa de angustia e incluso de neurosis. La percepción de la seguridad depende, en último extremo, de la aceptación o del rechazo del medio físico y social (Sullivan, 1937). La demanda de seguridad, que a veces proviene de individuos pero que proviene más habitualmente de los grupos más o menos consolidados, incorpora, en esta perspectiva, la reivindicación del derecho exclusivo de construir el espacio social basándose en criterios propios y no negociables. Con esto se pretende, más exactamente, reivindicar un derecho que se ve amenazado por la presencia «forastera». En este caso, la demanda de seguridad, como derecho a construir el propio espacio social, puede concretar el ansia difusa, unificar los miedos en un peligro concreto y tangible (el criminal, el inmigrante, el drogadicto...) que se puede combatir y mantener alejado.

La situación moderna se caracteriza por un sentimiento de inseguridad individual y colectivo que nunca podrá controlarse definitivamente, porque es la propia sociedad la que lo alimenta. Tal como indicaba Georg Simmel, el extranjero aparece en el punto de encuentro entre la economía monetaria y la vida intelectual, en este espacio social principalmente moderno. Su presencia rediseña las relaciones sociales e imprime en ellas características como la fugacidad, la objetividad, la impersonalidad, la generalidad, la indiferencia o la libertad. Al mismo tiempo, esta presencia puede causar inquietud, temor, ansias, tensiones y conflictos. La figura del extranjero es, pues, para Simmel, la metáfora de la modernidad, la síntesis de una transformación que sustituye los círculos sociales estrechos y exclusivos del

pasado con grupos sociales amplios, diferenciados, dotados de redes de relaciones amplias y flexibles, en las que el individuo descubre su libertad (Simmel, 1903). La particularidad de la civilización moderna se materializa alrededor de la forma sociológica del extranjero, en la cual coexisten la libertad y el distanciamiento, la reserva y la indiferencia, la curiosidad y la aversión. Podríamos decir que si no existieran los extranjeros, se tendrían que inventar. Sólo así, como sucede cada día, a gran escala, la sociedad moderna podrá continuar reproduciéndose. Pero de esta manera es casi inevitable que también crezca la inseguridad.