

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Sumario

Navegue por el número de la revista utilizando el menú de la izquierda

Ensayo

Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración

Joaquín Arango

Como en un caleidoscopio: argentinos y españoles ante las crisis

Marisa González Oleaga

Frustración de los electores y crisis de la democracia

Ludolfo Paramio

La propuesta de una ciencia de la felicidad. La relación entre política y ética en Aristóteles

Salvador Rus Rufino

Minero Siderúrgica de Ponferrada (1918-2002). Breve historia de una empresa minera

Josefa Vega Crespo

Estados de la cuestión

El estado del arte de la Seguridad Urbana

Lucía Nieto Huertas

Imprimir

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Ensayos

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración

Joaquín Arango

Como en un caleidoscopio: argentinos y españoles ante las crisis

Marisa González Oleaga

Frustración de los electores y crisis de la democracia

Ludolfo Paramio

La propuesta de una ciencia de la felicidad. La relación entre política y ética en Aristóteles

Salvador Rus Rufino

Minero Siderúrgica de Ponferrada (1918-2002). Breve historia de una empresa minera

Josefa Vega Crespo

Imprimir

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Ensayos

Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración

Joaquín Arango

[Introducción. Un estado de malestar generalizado](#)

[Los tres ejes de las políticas de inmigración](#)

[La generalización de las políticas restrictivas](#)

[La opción por la 'inmigración cero' y su inviabilidad](#)

[Dificultades y costes de las políticas de control](#)

[Las dificultades del control de flujos: las consecuencias no deseadas](#)

[La prominencia de la inmigración irregular](#)

[Ausencia de soluciones](#)

[Las dificultades de la integración](#)

[La cooperación internacional al desarrollo, falsa alternativa](#)

[En conclusión](#)

** (Artículo publicado en el nº 7 del Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, que tiene por título "Movimientos migratorios y Derecho")*

Introducción. Un estado de malestar generalizado

Nunca, como en nuestros días, han sido tan abundantes y prominentes las políticas de inmigración, y nunca se ha vivido ésta con tanta y tan generalizada insatisfacción. Las páginas que siguen pretenden explicar las razones que subyacen a tal paradoja, con especial atención a las dificultades a las que se enfrentan las políticas de inmigración en nuestros días y los dilemas que las atenazan, en particular en el ámbito de la Unión Europea. Pero antes convendrá aducir algún argumento que justifique la afirmación precedente.

Por lo que hace a su primera parte, puede decirse, en efecto, que las políticas de inmigración son una planta reciente. En su mayoría datan de mediados de los años 1970 o de comienzos de la siguiente. Antes de esa época apenas existían políticas de control, y si existían apenas había interés por llevarlas a la práctica: la libre circulación de las personas era la norma, por lo menos en la práctica. Por su parte, la integración de los inmigrantes generalmente se dejaba a la espontaneidad del mercado de trabajo, de la economía y de la sociedad civil. Desde entonces, por el contrario, las políticas de inmigración han proliferado, hasta convertirse en una destacada y relevante área de políticas públicas, una de las que más atención recibe.

Ello no obstante, en la casi totalidad de los países receptores es observable un estado de malestar generalizado en relación con la inmigración; malestar que frecuentemente se traslada a las políticas que los poderes públicos ponen en práctica para gestionarla.

Sería fácil aducir infinidad de ejemplos e indicadores de ese estado de malestar, desde los elevados porcentajes de ciudadanos que consideran que en sus respectivos países hay demasiados inmigrantes, como las encuestas revelan nitidamente, hasta el ascenso de partidos de extrema derecha que hacen bandera de la hostilidad hacia los inmigrantes, pasando por una ominosa proliferación de incidentes xenófobos. Por lo que hace a la insatisfacción con las políticas de las políticas de inmigración, un indicio sugerente es la constante revisión que los distintos gobiernos y parlamentos hacen de ellas, con la consiguiente sustitución por otras. En el caso de España, en el corto tiempo transcurrido desde el año 2000 habremos conocido tres, si no cuatro, leyes de extranjería. Italia y Portugal acaban de modificar sus respectivas legislaciones de inmigración. El número de reformas que Dinamarca ha introducido en la suya en los últimos diez años se acerca a la treintena. Muchos países europeos salen aproximadamente a una ley de inmigración, o equivalente, por legislatura. Ello apunta a una evaluación negativa de los resultados de esas políticas, que pone de manifiesto un estado de insatisfacción con las mismas correlativo al observado en el plano de las opiniones públicas, en contraste con los sentimientos que solían prevalecer en el pasado.

Ese malestar dista de ser privativo de Europa, pero sí es especialmente sentido entre nosotros, por razones que

se expondrán a lo largo de la presentación, pero que pueden sintetizarse de momento en la proposición de que los países europeos se encuentran entre el Scylla del reconocimiento de obligaciones morales y políticas, propio de sociedades democráticas, y el Caribdis de fuertes reticencias hacia la recepción de inmigrantes y su plena incorporación a la sociedad y a la nación.

[Volver](#)

Los tres ejes de las políticas de inmigración

Como es bien sabido, las políticas de inmigración comprenden: a) las normas y prácticas que tienen por objeto la regulación y el control de los flujos migratorios, y especialmente la entrada y permanencia de inmigrantes; b) las regulaciones y prácticas relativas a la demanda de asilo; c) las medidas dirigidas a la integración de los inmigrantes y las minorías étnicas, incluyendo la definición de la ciudadanía y el acceso a la misma; y d) las políticas para combatir el racismo y la discriminación. En realidad, estas cuatro rúbricas pueden reducirse a dos, subsumiendo las dos primeras en la vertiente 'políticas de control' y las dos últimas en las 'políticas de integración'. Por supuesto, caben distintas clasificaciones, pero las diferencias no son sustanciales. No muy diferente es, por ejemplo, la enumeración que propone Monar de los objetivos, contenidos y tareas propios de las políticas de inmigración: prevención, admisión, control e integración. Y tampoco en este caso resulta forzado reducirlas a las dos grandes rúbricas mencionadas, agrupando las tres primeras en las de control.

Las dos principales ramas de las políticas de inmigración, control e integración, están estrechamente asociadas (Hammar, 1985), y entre unas y otras las interacciones son intensas y frecuentes. En el caso de Europa, se pusieron en marcha casi simultáneamente, por lo general en la segunda mitad de los años 70, cuando los gobiernos de los entonces países receptores de inmigración optaron por el cierre de fronteras. Al observar que muchos inmigrantes habían decidido permanecer y llamar a sus familias, convirtiéndose en minorías étnicas, sintieron también la necesidad de poner en marcha políticas de integración (Arango, 1999). Lejos de parecer contradictorias, ambas líneas han sido frecuentemente presentadas como complementarias o interdependientes. Muchas veces, el énfasis en el control se justifica en términos de integración, como, por ejemplo, cuando se predica que la condición para poder integrar a los residentes legales es restringir el número de los admitidos. Otra conexión, menos aireada desde instancias oficiales, es el posible impacto negativo que sobre las posibilidades de integración pueden tener orientaciones fuertemente restrictivas de la entrada y permanencia -o una pieza de las mismas, la llamada lucha contra la inmigración ilegal-, por el clima social que contribuyen a crear. En alguna ocasión, la enervación del clima de control y la intensificación del combate contra la inmigración ilegal pueden conllevar restricciones para los derechos y perspectivas de los residentes legales, como ocurrió en Estados Unidos a mediados de la década pasada.

Estas son, sin lugar a dudas, las dos grandes ramas o vertientes de las políticas de inmigración. Ello no obstante, en medios políticos, en particular en Europa, tiende a hablarse los tres ejes de las políticas de inmigración. Esta expresión adquirió carta de naturaleza en una comunicación de la Comisión Europea de 1994. En textos recientes de la misma Comisión, como la Comunicación de noviembre de 2000 a la que más adelante se hará alusión, se habla de cuatro ejes -el cuarto es la política de asilo-, pero, en realidad, ésta última se encuadra ante todo en las políticas de control y admisión, por lo que no hay dificultad en mantener la idea del trípode, de los tres ejes que se engarzan en un discurso aparentemente coherente y comprensivo. Este discurso, que se puede calificar de canónico, puede resumirse en los siguientes términos: en primer lugar, es preciso restringir el número de los admitidos, habida cuenta de que la capacidad de acogida de las sociedades europeas no es ilimitada, y para ello hay que poner en práctica políticas de control de entradas y permanencias; en segundo lugar, hay que integrar a los inmigrantes que ya están y han adquirido el derecho a permanecer; y, en tercer lugar, los países receptores deben contribuir a eliminar las causas que mueven a la emigración en los países de origen, a través de la cooperación internacional. Este tercer eje, el constituido por las políticas de cooperación al desarrollo como alternativa a la emigración, es más retórico que efectivo, y está lejos de tener la misma entidad que los otros dos. Cumple, ante todo, una función legitimadora, de relaciones públicas, cuando no de mera alimentación de buenas conciencias. En las clasificaciones a las que hemos aludido debería incluirse en el primer bloque, entre las de control por vía preventiva. En años recientes, la formulación que antecede está siendo sustituida por una nueva orientación, popularizada especialmente desde Francia conocida como codesarrollo. Aunque la reformulación no carece de méritos, la relevancia y significación de esta modalidad de políticas de inmigración siguen siendo más que dudosas.

No cabe duda de que, de esas tres vertientes, la prioritaria es la primera. En efecto, las políticas de acceso, admisión o control son las que parecen ocupar un lugar más destacado en las preocupaciones de los poderes públicos, así como pesar más en la mente de los ciudadanos. De ellas tratará sobre todo este artículo, sin perjuicio de alguna alusión conexa a las otras dos.

[Volver](#)

La generalización de las políticas restrictivas

En nuestros días, las políticas de control de entradas y de flujos, o, si se prefiere, las políticas restrictivas de la entrada de inmigrantes, se han generalizado. Todos los países receptores controlan y limitan la admisión de inmigrantes; algunos, además, las utilizan para seleccionar a los admitidos. La libre circulación es un hecho del pasado; la norma es la existencia de barreras y fronteras. Este triunfo del restriccionismo ha llegado a merecer la calificación de 'moderno asalto a la libertad de circulación' (Sassen 1997). Las limitaciones son tantas que alguien ha descrito nuestra época como 'la era de la inmovilidad involuntaria' (Carling 2002).

Este estado de cosas es relativamente reciente. En el pasado, y en especial en el largo período comprendido entre las décadas centrales del siglo XIX y las homólogas del XX, la norma era la libertad de circulación, y la excepción la restricción. Muy pocos países exigían pasaportes --en Europa, sólo Rusia y Turquía--. Una norma estadounidense de finales del XIX daba la bienvenida a todos los forasteros, excluyendo tan sólo a los criminales, las prostitutas, los pobres de solemnidad y los chinos. Ello no quiere decir que en el pasado no existieran normas restrictivas. Si se buscan regulaciones, es probable que se encuentren. Pero ello no debería inducir a confusión:

la realidad era muy otra, como lo prueba el hecho de que no pocos países receptores impulsaran acciones de reclutamiento de inmigrantes.

Ahora bien, si es cierto que todos los países controlan la entrada de inmigrantes, no es menos cierto que sus políticas responden a diferentes orientaciones y revisten diversas modalidades. A grandísimos rasgos, y en función de sus regímenes de políticas de inmigración, pueden distinguirse tres grandes grupos de sociedades receptoras. Hay algunas, en primer lugar, relativamente abiertas a la inmigración. Son muy pocas: en nuestros días Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Aunque controlan, seleccionan y filtran, admiten cada año un número no desdeñable de inmigrantes. El segundo grupo es el constituido por sociedades democráticas, que por serlo, reconocen obligaciones morales y políticas, así como las implicaciones de éstas, pero que exhiben fuertes reticencias hacia la inmigración y procuran admitir al mínimo número posible de inmigrantes. La inmensa mayoría de ellas se encuentran en Europa, aunque también hay que incluir en esa lista a Japón. Hay, finalmente, un tercer grupo, del que tendemos a olvidarnos, y son las sociedades receptoras no democráticas o autocráticas, que tienden a admitir exclusivamente inmigrantes temporales, con contratos de corta duración, sin más derechos que los estipulados en el contrato ni otra autoridad que las del empleador y el Ministro del Interior. Desde luego, no reconocen el derecho de asilo, ni la reagrupación familiar, ni la posibilidad de la naturalización, llevando a los extremos más impensables el utilitarismo que muchas veces preside las políticas de inmigración.

Nuevamente, es fácil deducir de lo que antecede que los países que se enfrentan a los mayores dilemas y dificultades son los del segundo grupo, constituido ante todo por los de la Unión Europea, en los que en adelante se fijará el grueso de la atención.

[Volver](#)

La opción por la 'inmigración cero' y su inviabilidad

En efecto, los países que la componen la Unión Europea, se caracterizan ante todo, en tanto que receptores de inmigración, por la mentada contradicción entre la existencia de fuertes reticencias a la admisión de inmigrantes y el reconocimiento de obligaciones morales y políticas, consustancial a su condición de sociedades democráticas organizadas en Estados de derecho garantistas. Las aludidas reticencias, cuyas raíces no cabe exponer aquí (Arango 1994), ya se hicieron presentes en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial, cuando algunos de ellos se convirtieron en países de inmigración, aunque rechazaran esta condición y optaran por el denominado modelo 'guestworker' de inmigración temporal. Este se mantuvo hasta la guerra de Yom Kippur y la subsiguiente crisis del petróleo que marcó el fin de la larga onda expansiva que había comenzado con la reconstrucción post-bélica. Los países europeos entonces receptores de inmigración cerraron las puertas a ésta, especialmente a los flujos laborales, y ese cierre se ha perpetuado hasta la fecha. Las reticencias se agudizaron por las consecuencias no previstas del período anterior, al comprobar que muchos trabajadores invitados habían decidido quedarse, poniendo de manifiesto que la opción por la inmigración temporal resulta difícil de llevar a la práctica en países democráticos. La respuesta fue la adopción de políticas acusadamente restrictivas, hasta el punto de hacerse acreedoras a la expresión inmigración cero. Obviamente, el término no debe tomarse al pie de la letra, sino asintóticamente, entendido como el menor volumen posible de inmigración.

El paradigma inmigración cero sigue básicamente vigente en nuestros días, a pesar de su relativa ineficacia y de sus altos costes de vario tipo. Diversas razones hacen inviable la pretensión de limitar drásticamente, no ya de eliminar, los flujos de inmigración. La primera deriva del hecho de que las sociedades democráticas no pueden dejar de reconocer circunstancias o condiciones que habilitan a determinadas personas a establecerse en su territorio. Hay, sobre todo, dos grandes títulos habilitantes: uno es el derecho a vivir en familia, que da lugar a los flujos conducentes a la reagrupación familiar; el segundo es el derecho de asilo reconocido por la Convención de Ginebra y el Protocolo de New York de 1967, que obliga a admitir a los que aducen persecución. Principalmente por esas dos vías, los países europeos han seguido recibiendo inmigrantes -incluidos los demandantes de asilo-, a pesar del cierre de las fronteras a la inmigración.

Además, en medidas variables y cambiantes, también han recibido inmigrantes irregulares, que han entrado o permanecido soslayando alguna de las restricciones existentes. Ello se explica, por un lado, porque no hay ninguna frontera totalmente impermeable ni ninguna regulación que no sea susceptible de vulneración; y, por otro, porque en las sociedades europeas existe demanda de trabajo foráneo, y cuando demanda y oferta coinciden, la realidad tiende a imponerse sobre las leyes, aunque no sin generar tensiones y anomalías. La contradicción entre la demanda de trabajo foráneo y las restricciones políticas a la entrada de inmigrantes ha sido a veces sintetizada en la literatura con la expresión estados versus mercados (Hollifield, 1992), que alude a la existencia de intereses contrapuestos entre la esfera política, sensible a la opinión pública y preocupada por los intereses electorales, y la empresarial, preocupada ante todo por cubrir ventajosamente sus necesidades laborales.

En realidad, es preciso reconocer que no pocas de las dificultades que los países democráticos -a diferencia de los autocráticos-experimentan para llevar a la práctica sus políticas fuertemente restrictivas derivan precisamente de aquella condición (Freeman, 1994), reforzada por un influyente proceso de cambio histórico, operado grosso modo en el último medio siglo, y tributario de un gradual progreso de la conciencia moral colectiva. Me refiero a lo que se ha dado en llamar el 'paradigma de los derechos humanos', que consiste en la gradual emergencia de un corpus mal definido de derechos internacionalmente reconocidos. En el caso que nos ocupa, tales derechos pueden ser esgrimidos por inmigrantes incluso contra la voluntad del Estado que los alberga. En no pocas ocasiones, esas demandas han sido amparadas por tribunales de justicia. Aunque todavía limitado, este progreso moral de las sociedades democráticas supone el reconocimiento de derechos que emanan de fuentes distintas a la soberanía nacional, y al tiempo una autolimitación por parte de estas sociedades que afecta de manera importante a sus políticas de inmigración. La influencia condicionante de estos cambios sobre las políticas de inmigración en las sociedades democráticas es innegable. Algunos de ellos se han plasmado en convenios internacionales o en declaraciones de derechos internacionalmente reconocidos, y de este modo obligan a los Estados que los suscriben. Así, en la segunda mitad del siglo XX hemos asistido al reconocimiento del derecho de asilo, con la Convención de Ginebra de 1951 y el protocolo de 1967; de la reunificación familiar, si no

como derecho internacionalmente reconocido sí como práctica generalizada; o a la proscripción de la selección de inmigrantes por criterios étnicos, por mencionar sólo algunos de los avances más señalados. A este último respecto vale la pena recordar que, hasta mediados de la década de los 1960, sociedades tan respetables como Australia o Canadá mantenían leyes de inmigración conocidas por la ominosa expresión "white only", y que desde entonces ese tipo de criterios pasó a considerarse incompatible con la sensibilidad moral y política de las sociedades democráticas. Algo parecido ocurrió con la legislación basada en cuotas nacionales que hasta esa fecha existía en Estados Unidos. El mismo progreso moral ha llevado al reconocimiento de una cierta cuota de derechos a los inmigrantes irregulares, a proscribir las deportaciones colectivas o a la judicialización de las órdenes de expulsión de extranjeros.

[Volver](#)

Dificultades y costes de las políticas de control

Aunque la magnitud de las dificultades varía grandemente de unos a otros, ningún estado democrático consigue siquiera acercarse al control pleno de los ingresos a su territorio. Ninguno puede evitar un cierto número de entradas clandestinas, bien por lugares no autorizados o bien por los puestos fronterizos mediante el uso de documentación falsa o de compartimentos secretos en vehículos. Especialmente difícil es el control de entradas en sociedades que reciben decenas de millones de visitantes cada año, y en aquellas cuya ubicación las convierte en cruces de caminos.

Es posible que a las dificultades de control esté contribuyendo, paradójicamente, el funcionamiento efectivo del llamado sistema Schengen. Aunque la primordial razón de ser del famoso convenio del mismo nombre fue la supresión de las fronteras interiores en la Unión Europea, no es menos cierto que generalmente ha sido visto como portador de una segunda finalidad, de naturaleza eminentemente restrictiva y policial, cual es el fortalecimiento de las fronteras exteriores. De hecho, su laborioso despliegue, coincidente con el acusado restrictionist drive que prevaleció a comienzos de los años 90, se asoció a la idea de la fortaleza Europa. Siendo ello básicamente cierto, es muy posible que últimamente esté teniendo la contrapartida imprevista de incrementar las dificultades que afligen al control de las fronteras comunes y, consiguientemente, de ampliar las oportunidades de los candidatos a la inmigración irregular. Abundan, en efecto, los ejemplos de inmigrantes que entran en la Unión Europea por países distintos a aquéllos en los que pretenden establecerse, buscando los eslabones más débiles de la cadena de control, y confiando en que el celo de los policías de fronteras sea menor del habitual al saber que el destino del que entra es otro país.

En todo caso, para el control de flujos no basta con el control de entradas. En efecto, la mayoría de los inmigrantes irregulares entran legalmente y devienen después irregulares sobrevenidos. No pocos proceden de países cuyos nacionales no precisan de visado; otros entran con permisos de estancia de corta duración, o con visados de turista o de estudiante; y unos y otros permanecen más allá de la caducidad de esos visados, o se convierten en irregulares por participar en actividades económicas para las que esos títulos no habilitan. Por ello, además de las entradas es preciso controlar las permanencias, lo que resulta más difícil todavía. En las sociedades democráticas, los controles callejeros de documentación no suelen estar bien vistos, y menos aún las redadas; en algunas ni siquiera tienen sentido, porque los ciudadanos no están obligados a portar prueba alguna de identidad.

En todo caso, la eficacia de estos controles está limitada por las grandes dificultades que rodean a la última ratio del control: la posibilidad de expulsar del territorio a los que se encuentran en situación irregular. Además de las complicaciones logísticas que entrañan, a veces formidables, y de los costes que implican, las expulsiones de inmigrantes requieren que haya un país dispuesto a admitir a los expulsados, lo que no siempre ocurre. De hecho, la mayoría de las órdenes de expulsión no se materializa. De ahí la importancia que los gobiernos de los países receptores, y la misma Unión Europea, otorgan hoy en día a los acuerdos de readmisión con países de origen o tránsito.

En muchos países, el desajuste entre demanda de trabajo y políticas restrictivas resulta sobre todo en inmigración irregular; en otros, generalmente aquéllos en los que el control de fronteras y permanencias es más eficiente, en una fuerte demanda de asilo, con el corolario de que la mayor parte de los solicitantes no admitidos se convierten de hecho en inmigrantes irregulares. La persistencia de los tres tipos de flujos citados a lo largo del cuarto de siglo transcurrido desde el cierre de las fronteras ha creado, sobre todo en algunos países, una extendida impresión ciudadana de que los Estados son incapaces de controlar sus fronteras, y ha contribuido a generar un síndrome de fortaleza sitiada.

[Volver](#)

Las dificultades del control de flujos: las consecuencias no deseadas

La denominada "lucha contra la inmigración ilegal" - por lo general dirigida más contra los inmigrantes irregulares que contra los factores generadores de irregularidad-- se ha convertido en la máxima prioridad de las políticas de inmigración en Europa occidental, como atestigua la cumbre de Sevilla de la Unión Europea de la primavera de 2002. Pues bien, más allá de su eficacia limitada, las políticas de control generan considerables y crecientes costes -logísticos y de personal-- y producen importantes consecuencias no deseadas. En primer lugar, el deseo de esquivar las barreras desemboca en innumerables tragedias humanas. Entre ellas se cuentan las muertes por ahogamiento de no pocos pasajeros de las pateras que cruzan el estrecho de Gibraltar o el brazo de mar que separa el Sahara de las islas Canarias, los naufragios de los desvencijados barcos que intentan alcanzar las costas italianas, y las trágicas muertes de los desgraciados que pierden la vida en camiones frigoríficos, en trailers mal ventilados o en los bajos de trenes o autobuses. Además, la proliferación de estos tráficos ha dado lugar al desarrollo de una poderosa industria de la migración clandestina, generadora de beneficios astronómicos, comparables a los que depara el narcotráfico o el tráfico de armas. Otra consecuencia no querida es la saturación de los cauces establecidos para la demanda de asilo. Otra más, de naturaleza perversa, es su contribución a la fijación de los inmigrantes en el territorio, reduciendo su propensión a la circulación: cuanto

mayores son los costes de entrada, mayor es, razonablemente, la inclinación del que ha conseguido entrar a quedarse y no arriesgarse a no poder volver a entrar si sale. Además, las políticas restrictivas frecuentemente crean dificultades para satisfacer legalmente la demanda de trabajo.

[Volver](#)

La prominencia de la inmigración irregular

Otra de las consecuencias imprevistas e indeseables de las políticas de control es la prominencia contemporánea que ha adquirido la figura del inmigrante irregular, dadas las numerosas contradicciones que caracterizan la relación de los poderes públicos, y del mismo orden jurídico, con esta figura. No cabe duda de que la figura del inmigrante irregular, al que frecuentemente se denomina ilegal, resulta imprescindible para las políticas de control, en tanto que condición sine qua non para poner en valor la migración regular o legal. La credibilidad de las políticas de control exige la distinción nítida entre regulares e irregulares, e incluso un cierto grado de severidad en relación con los últimos. Lo contrario podría ser visto como una renuncia a la efectividad de aquéllas, y afectar gravemente a su credibilidad. No está demostrado, sin embargo, que la eficacia de las políticas de control sea proporcional a su severidad, mientras que sí parece existir relación entre grado de dureza e intensidad de las consecuencias no deseadas o de los costes colaterales. Ello entra en contradicción con la imposibilidad, por las razones expuestas, de evitar proporciones variables en la mayoría de las sociedades receptoras de naturaleza democrática, y, lo que es peor, con los considerables márgenes de permisibilidad y tolerancia al que los estados se ven obligados al respecto, por causa de un cierto número de factores, entre los que se cuentan el garantismo de los sistemas jurídicos, las necesidades del mercado de trabajo y las aludidas dificultades para expulsar a los que se encuentran en situación irregular. En no pocos países resulta innegable la existencia de una verdadera demanda de trabajadores irregulares. No pocos empresarios buscan el trabajo irregular y se benefician de él.

Todo ello determina la existencia de parcelas cronificadas de la realidad que están sustraídas al imperio de la ley y al Estado de derecho, con las consiguientes dosis de incertidumbre, vulnerabilidad y explotabilidad. La irregularidad da lugar a un sinnúmero de abusos y constituye un obstáculo de primera magnitud para la integración social de quienes se encuentran en tal situación. Más flagrante es aún la existencia de limbos legales, auténticas áreas grises entre la legalidad y la ilegalidad, como la paradigmáticamente representada por quienes han recibido una orden de expulsión y no pueden ser expulsados. Como la condición irregular no constituye delito, no pueden ser enviados a prisión; y tampoco pueden ser retenidos -lo que de por sí constituye una figura jurídicamente dudosa-- en centros de internamiento, más allá de un cierto tiempo, tras el cual tienen que ser devueltos a las calles, sin derecho a trabajar, sin posibilidad de alquilar una vivienda, y con una orden de expulsión en el bolsillo como todo documento legal.

En suma, la existencia de proporciones más o menos extensas de inmigrantes irregulares es una consecuencia inevitable de las políticas restrictivas y una faceta crónica de la realidad inmigratoria, y de ella derivan considerables dilemas, contradicciones y consecuencias no deseadas. Quizás la contradicción primordial reside en el conflicto entre la fragante quiebra del Estado de Derecho que supone la existencia de una elevada y crónica proporción de irregulares y la inevitable permisividad, rayana en la vista gorda, que los poderes del mismo Estado tienen que mostrar hacia una realidad tan extensa ante la que las posibilidades de actuación rigurosa son inevitablemente limitadas. Algunas de esas contradicciones quedan condensadas en la figura del inmigrante irregular, empadronado, trabajando y con orden de expulsión, en la afortunada expresión de Eduard Sagarra (Sagarra, 2002).

Hay que decir, finalmente, que las políticas restrictivas vigentes en el conjunto de la Unión Europea encuentran especiales dificultades en la los miembros más meridionales de la misma, porque son mayores las dificultades para el control de fronteras y permanencias, y porque la demanda de trabajo foráneo parece ser más vigorosa que en los países del norte. En consecuencia, las proporciones de inmigrantes en situación irregular son también más abultadas.

[Volver](#)

Ausencia de soluciones

No obstante sus múltiples consecuencias deletéreas, la existencia de amplias bolsas de inmigración irregular no parece tener fácil solución. Las que se aplican o pueden concebirse no son fáciles ni seguramente felices. Es el caso de las regularizaciones extraordinarias o en masa, también conocidas como amnistías. Este es un expediente utilizado recurrentemente por algunos países, especialmente los del sur de Europa, aunque también en los Estados Unidos. Su eficacia, sin embargo, es más que dudosa. Siempre pretenden ser la última y resultan ser la penúltima. Aspiran a poner el contador a cero, pero sus resultados acostumbran a ser efímeros. La mejor prueba de ello es su propia recurrencia. Además, corren el riesgo de convertirse en interminables, como la iniciada en España en la primavera de 2000, y, desde luego, de atraer a solicitantes que antes no se encontraban en el territorio del país que la lleva a cabo, produciendo lo que se conoce como efecto llamada, especialmente posible en un espacio sin fronteras como la Unión Europea.

Una opción preferible es la legalización de base individual, a través de mecanismos ligados al empleo o al arraigo, lo que requiere un cierto trascurso de tiempo. Esta vía, más discreta, entraña, sin embargo, un nuevo dilema: si el tiempo exigido es muy largo o las condiciones muy estrictas, deviene un paliativo leve; si el tiempo es corto y las condiciones generosas, puede generar el aludido efecto de inducción o incentivación. Esos esquemas pueden ser transparentes o solapados. Un ejemplo de estos últimos fue el constituido, en el caso español, por la utilización, durante los años 90, del 'contingente' como mecanismo de regularización gradual no declarada. Si sus contraindicaciones no parecen haber sido graves, su eficacia fue limitada.

Finalmente, hay que decir que la opción de no hacer nada, la que parece afirmarse en España en nuestros días, también es costosa, porque contribuye a la creación de una clase de irregulares perpetuos.

[Volver](#)

Las dificultades de la integración

No es éste el lugar apropiado para prestar la atención debida a los otros dos ejes de las políticas de inmigración. Las de integración constituyen la segunda gran vertiente, especialmente en los países del noroeste europeo que devinieron sociedades de inmigración hace varios decenios. Algún estudioso ha aludido a ellos como 'sociedades post-migratorias', porque buena parte de sus afanes actuales se dirigen a la gestión de las consecuencias de los flujos de inmigración masivos recibidos en el pasado, sobre todo en el tercer cuarto del siglo XX.

Cualquier intento de descripción en breve espacio de las políticas de integración que se practican en Europa correría el riesgo de incurrir en una generalización abusiva, y no haría honor a su extraordinaria diversidad, dado que se ocupan de realidades peculiares en cada país y que están influidas por tradiciones históricas, estructuras políticas y culturas cívicas diversas. En ocasiones resulta arriesgado generalizar incluso dentro un mismo país, dado que el protagonismo de las políticas de integración recae generalmente en los poderes locales, más que en las administraciones estatales, y pueden ser practicadas con considerables márgenes de autonomía. Y aunque cualquier intento de evaluación sintética de sus resultados estaría condenada al fracaso, tanto por esa diversidad como porque la integración no depende sólo, ni quizás principalmente, de las políticas que la promueven, sino de características estructurales propias a las diversas sociedades, no es arriesgado sostener que en Europa las luces constituidas por experiencias felices coexisten con extensas sombras de segregación, discriminación, exclusión social y xenofobia.

A la extensión y persistencia de las sombras contribuyen las adversas condiciones en las que se desenvuelven hoy en día los procesos de integración. Entre ellas se cuentan, entre otras, el menor vigor del crecimiento económico en comparación con épocas anteriores; la peor calidad relativa de buena parte de los empleos ocupados por los inmigrantes, a causa de su frecuente inserción laboral en sectores menos centrales de la economía; las menores oportunidades de movilidad social que de todo ello resultan; las fuertes reticencias de las sociedades europeas a la plena incorporación de los inmigrantes a la sociedad y a la comunidad política, derivadas en parte de concepciones exclusivistas de la nación; y el clima social adverso creado por la fuerte prioridad otorgada a las políticas de control y a la lucha contra la inmigración irregular. Por su parte, las grandes orientaciones que han presidido las políticas de integración en Europa en los últimos lustros, los modelos estilizados de los que tanto se ha hablado -desde el asimilacionismo republicano practicado en Francia, al segregacionismo diferencial característico de Alemania, pasando por los modelos multiculturalistas desarrollados en el Reino Unido, Holanda o Suecia-- se encuentran en profunda revisión, cuando no en estado de crisis. Hasta la fecha, las políticas de integración se han desenvuelto exclusivamente en marcos estatales o subestatales. Puede decirse que han brillado por su ausencia en la agenda comunitaria; tan sólo en los últimos meses parece abrirse camino una aspiración de políticas de inmigración integrales que se propone también la integración social de los inmigrantes.

[Volver](#)

La cooperación internacional al desarrollo, falsa alternativa

El tercer eje -la eliminación de las causas profundas que mueven a la emigración en los países de origen por medio de la cooperación al desarrollo- es tan impecable en la teoría como fundamentalmente retórico en la práctica. Las relaciones entre desarrollo y emigración son mucho más complejas de lo que ésta proposición sostiene, y sólo decisivas en el largo plazo. Por ésa y otras varias razones que no hay tiempo para exponer aquí, la cooperación internacional no es alternativa a la emigración. Y en todo caso, la cuantía de los fondos dedicados a ella en conexión con la emigración son de cuantía tan ínfima, además de decreciente, que convierten en puramente retóricas las apelaciones a la eliminación de las causas de la emigración vía cooperación internacional.

[Volver](#)

En conclusión

El desiderátum representado por el discurso canónico y políticamente correcto de los tres ejes de las políticas de inmigración hace aguas por sus tres vértices. Las políticas de integración se enfrentan a formidables dificultades, emanadas tanto de un contexto histórico impropicio como de la supervivencia de fuertes reticencias sociales a la plena incorporación de los inmigrantes. Las políticas de cooperación internacional al desarrollo apenas pasan de la dimensión retórica; de hecho, su énfasis se está desplazando de la imposible pretensión de evitar las causas profundas que mueven a la emigración a los objetivos más realistas, aunque también más modestos, contenidos en la propuesta de codesarrollo. Aún así, las mayores insatisfacciones son las que emanan de las políticas de control o restrictivas, sobre las que recae la máxima prioridad gubernamental. No es exagerado afirmar que el paradigma de inmigración cero que las ha presidido no ha funcionado y, por el contrario, ha generado costes exorbitantes y una plétora de consecuencias imprevistas e indeseadas. Cada vez parece existir más conciencia acerca de su inviabilidad. Incluso la Comisión Europea la ha reconocido recientemente. En noviembre de 2000, el Comisario de Justicia e Interior Antonio Vitorino propuso, en una famosa Comunicación de la Comisión al Consejo, lo que puede considerarse como un embrion de nuevas políticas de inmigración de la Unión Europea: más nueva la música que de ella emanaba que la letra estricta de sus propuestas. Además de reconocer el fracaso del paradigma vigente, la Comunicación alude a las crecientes necesidades laborales de las sociedades europeas --tanto de trabajadores cualificados como de trabajadores no cualificados o semi-cualificados--, y a las sombrías perspectivas demográficas que se ciernen sobre las sociedades europeas en el medio y largo plazo. La preocupación por las carencias de mano de obra y la dificultad de financiar las pensiones derivadas de la baja fecundidad se ha acrecentado grandemente desde la publicación, hace un par de años, de un famoso informe de la División de Población de las Naciones Unidas titulado "Replacement Migration", que cifra en muchas decenas de millones los inmigrantes que serían necesarios para mantener, a mediados del siglo XXI, los ratios entre activos e inactivos prevalentes en el año 2000. Sobre estos cimientos, la Comisión no sólo aboga decididamente por la pronta adopción de una política de inmigración y asilo común, en coherencia con el Tratado de Ámsterdam, sino por el carácter integral y comprensivo de la misma.

Sin embargo, el cambio de aires anunciado por la Comunicación de Noviembre de 2000 aún no se ha materializado, a mediados de 2003. La mayor parte de las propuestas encaminadas a convertir en directivas comunitarias los mimbres de esa nueva política común enunciados en la Comunicación han encallado en los arrecifes de algunos Estados miembros. De ese desencuentro ha resultado, hasta la fecha, la retirada de algunas iniciativas y la devaluación de otras. Aunque intermitentemente se registran nuevos impulsos -notable ha sido el que acaba de imprimirle la presidencia griega de la Unión en la primavera de 2003--, lo menos que cabe decir es que los renovadores de la Comisión Europea, y con ellos la Unión Europea toda, tienen ante sí una difícil tarea.

[Volver](#)

Referencias bibliográficas

- Arango, J. (1994). "La 'cuestión migratoria' en la Europa de fines del siglo XX". En J. Nadal (coord.), El mundo que viene. Madrid: Alianza Editorial, pp. 63-96.
- Arango, J. (1999). "Immigrants in Europe: Between Integration and Exclusion". En Metropolis International Workshop. Proceedings. Lisboa: Luso-American Development Foundation, pp. 231-256
- Baganha, M.I., ed. (1997). Immigration in Southern Europe. Oeiras: Celta Editora
- Baganha, M. I., y E. Reyneri (2001). "La inmigración en los países del sur de Europa y su inserción en la economía informal". En C. Solé (coord.), El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora. Barcelona: Anthropos
- Baldwin-Edwards, M. and M. A. Schain, eds. (1994). The Politics of Immigration in Western Europe. Special Issue of West European Politics. Londres: Frank Cass
- Brochmann, G. and T. Hammar, eds. (1999). Mechanisms of Immigration Control. Oxford: Berg
- Carling, J. (2002). "Migration in the age of involuntary immobility: theoretical reflections and Cape Verdian experiences". Journal of Migration and Ethnic Studies, 28, 1: 5-42
- Castles, S. and Miller, M., eds. (1993). The Age of Migration. Londres: MacMillan
- Castles, S. (2000). Ethnicity and Globalization. Londres: Sage Publications
- Castles, S. (2000). "International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues". International Social Science Journal 165
- Cornelius, W., P. Martin and J. Hollifield, eds (1994). Controlling Immigration. A Global Perspective. Stanford: Stanford University Press
- Freeman, G. (1994). "Can Liberal States Control Unwanted Migration?". Annals of the American Academy of Political and Social Science, 534: 17-30.
- Hammar, T. (1985). European Immigration Policy: A Comparative Study. Cambridge: Cambridge University Press
- Hollifield, J. (1992). Immigrants, Markets and States. Cambridge: Harvard University Press
- Joppke, C. (1998). "Why liberal democracies accept unwanted immigration?" World Politics, 50: 266-93
- Martin, P. (2003). Bordering on Control. Combating Irregular Migration in North America and Europe. Ginebra: IOM International Organization for Migration
- Massey, D., J. Arango et al. (1998). Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millenium. Oxford: Clarendon Press
- Monar, J. (1997), "Comprehensive Migration Policy: The Main Elements and Options", en K. Hailbronner, D. Martin y H. Motomura, eds., Immigration admissions: the search for workable policies in Germany and the United States. New York: Bergham
- Sagarra, E. (2002). "Un nuevo status de extranjero en España. (El inmigrante, irregular, empadronado, trabajando y con orden de expulsión)". Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, 1: 89-98
- Sassen, S. (1996). Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization. New York : Columbia University Press
- Sassen, S. (1999). Guests and Aliens. New York : The New Press
- Soysal, Y. (1994). Limits of Citizenship. Chicago: Chicago University Press
- Stalker, P. (2001). Workers without Frontiers. Ginebra: International Labour Office
- Wihtol de Wenden, C. (1999) Faut-il ouvrir les frontières? Paris : Presses de Sciences Po

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Ensayos

Como en un caleidoscopio: argentinos y españoles ante las crisis [\(1\)](#)

Marisa González Oleaga

"Esperando que un mundo sea desenterrado por el lenguaje, alguien canta el lugar en el que se forma el silencio. Luego comprobará que no porque se muestre furioso existe el mar, ni tampoco el mundo. Por eso cada palabra dice lo que dice y además más y otra cosa"

Alejandra Pizarnik

I

Resulta ya lugar común señalar la influencia de los medios de comunicación en las visiones que unos y otros tenemos de sociedades, países y culturas. Este supuesto también se aplica a los casos argentino y español. No obstante, poco se ha trabajado sobre las imágenes, los estereotipos que el discurso periodístico arrastra en su pretensión de dar cuenta de realidades distintas a la suya. Por eso mismo en este pequeño ensayo voy a intentar explorar las semejanzas y diferencias de argentinos y españoles como supuestos miembros de una comunidad lingüística y cultural. Más aún voy a cuestionar la idea de traducibilidad, la capacidad de los medios de comunicación argentinos y españoles para incorporar a los propios códigos los procesos ajenos. Y esto afecta al discurso de los medios de comunicación, al discurso académico y pretendidamente científico y al discurso político. Se trata de desestabilizar –que no es lo mismo que negar– una idea muy extendida según la cual pertenecemos –los de este lado y los del otro lado del océano– a un mismo universo cultural que habilitaría a los argentinos para traducir de forma más o menos literal las experiencias españolas y a la inversa a los españoles para tomar partido y emitir juicios de valor sobre lo que aquí acontece.

Reconocer que argentinos y españoles conservan cierto aire de familia y que al mismo tiempo son diferentes en códigos, costumbres y valores no parece una idea muy revolucionaria, más bien un supuesto que cualquiera podría admitir sin consecuencias. Sin embargo, yo les pediría que hiláramos más fino. En esa dualidad semejanzas versus diferencias la opinión pública española y argentina cree que las primeras son más importantes que las segundas que, si bien existen, son diferencias de grado que en nada cuestionan la posibilidad de traducir, interpretar, interpelar y entender al otro. Véanse si no algunos ejemplos: las traducciones forzadas de los medios de comunicación españoles y del discurso académico español ante fenómenos políticos como el peronismo o las movilizaciones de los piqueteros; los argentinos en busca de sus orígenes ante cada crisis; o el empeño de cierta historiografía latinoamericanista española por borrar toda particularidad a los procesos políticos latinoamericanos convencidos como están de que la apreciación y el reconocimiento de las diferencias puede comportar la exclusión del continente del grueso de países en vías de democratización, por poner sólo ejemplos sobre los que tengo abundantes y jugosas anécdotas.

[Volver](#)

II

La traducción española: con frecuencia me ha resultado curioso la manera en que los medios de comunicación españoles o argentinos abordan los procesos políticos de los respectivos países en comparación con ese mismo tratamiento en el caso de otros contextos geográficos. Por razones de trabajo tengo algún contacto con Guinea Ecuatorial, ex colonia española en África. El corresponsal de el diario El País intenta hacer inteligible ciertas lógicas políticas africanas, como el reparto del poder o el último juicio farsa que se celebró contra la oposición al régimen de Obiang –que se ha saldado con muertos, torturados y encarcelados–, a través de la apelación a lógicas culturales como la importancia del clan, de la familia o la supervivencia de la magia en la vida pública. Lo que ha hecho este corresponsal es acercar el discurso antropológico al discurso periodístico para hacer inteligibles lógicas que de otra forma, y a través de una traducción forzada, resultan ajenas [\(2\)](#).

Ustedes me dirán "bien, pero nosotros no somos África". Efectivamente no lo son pero se rigen por lógicas propias, híbridadas si quieren, pero distintas a las lógicas originales. Si no fuera así ¿cómo entender fenómenos como el menemista?, ¿cómo el caudillismo que afecta a la política provincial? ¿no vendría bien señalar esos contextos que pueden iluminar ciertas experiencias de la Argentina tan poco comprendidas en España? (ejemplo, un español hace el siguiente cálculo: Argentina = población muy culta, amplios sectores medios y un nada despreciable capital social, todo ello no concuerda con el tipo de gobiernos populistas que han dominado la escena política argentina). Creo que pocos fenómenos generan tanta incertidumbre en las aulas universitarias españolas –esa es mi experiencia– como los intentos de clasificar el peronismo histórico. Preguntas como ¿es de derechas o de izquierdas? ¿estaba a favor o en contra de las élites oligárquicas? o, peor aún, asociaciones libres que ligan populismo a dictadura-militares-golpes de estado se repiten año tras año y dejan al descubierto la creencia en esa supuesta familiaridad [\(3\)](#).

En España el reconocimiento de la diferencia es un asunto complicado por dos razones: la diferencia ha sido tradicionalmente sinónimo de exclusión (piénsese en la expulsión de moriscos y judíos). Situación que se agrava en el caso de América Latina porque toda la acción exterior española del siglo XX está pensada en torno a la comunidad de origen y destino. Aceptar que las diferencias entre España y su espacio "natural" son importantes

podría hacer perder peso a la estrategia española. Si alguien quiere observar este temor al reconocimiento de la diferencia les invito a que visiten en Museo de América en Madrid, Museo de la duda, para hacerse cargo de lo que digo.

La melancolía argentina: en la Argentina existe una tendencia -por todos conocida- que podríamos llamar de "huida hacia delante" y que consiste en que ante las crisis económicas, políticas la ciudadanía intenta buscar el camino que conduce a sus orígenes, cercanos o remotos. La argentinidad se tambalea y deja paso a lo español, lo italiano, lo judío. El año pasado en un seminario que impartí en la Universidad Nacional de La Pampa (4) me encontré con una gran sorpresa y era el rebrote de las identidades étnicas. En 1975, cuando abandoné el país, los habitantes éramos furibundamente argentinos; en 2003 los nacidos allí somos, igualmente, furibundos vascos, mapuches, etc. No hay nada malo en ello, excepto que sustituir una identidad nacional por identidades locales o étnicas, sin variar un ápice la consideración de lo que es una identidad, no soluciona nada sino que abre la caja de los truenos. Hay poderosas razones prácticas para que ante las crisis los argentinos reclamen y clamen por sus orígenes: pasaportes, trabajo, una vida mejor. Pero no es sólo eso, esta tendencia -que no se repite con semejante intensidad en ningún otro país del entorno- esconde una "mística", cierta posibilidad de comunión con el origen, con el lugar de donde uno cree que procede, como si entre aquel entonces y ahora se pudiera trazar una línea más o menos nítida y continua. Se cree que las semejanzas, la pertenencia es tan clara que acabará por neutralizar, amortiguar los efectos de la diferencia. He visto los efectos devastadores de este proceso en muchos de los argentinos emigrados en Madrid. El dolor de encontrarse con una realidad que llama y convoca, que resulta familiar pero que, al mismo tiempo, desaloja en su diferencia. Recuerdo comentarios en la época del exilio argentino de compatriotas que habiendo recalado en Madrid decidieron trasladarse a París, sin contactos, ni trabajo y con escasos rudimentos del idioma porque en Francia la diferencia era notoria, uno era un extranjero y eso resultaba más fácil de manejar -era emocionalmente menos doloroso- que la extraña familiaridad.

El miedo al exotismo: en España la historiografía política latinoamericanista lleva unos cuantos años intentando liberar a América Latina de su cuota de exotismo y diferencia. Los procesos políticos de América Latina en el siglo XIX no son tan diferentes de los que tuvieron lugar en la España de la misma época, nos dicen. Caudillismo, caciquismo, clientelismo eran también lugares comunes en la España de la Restauración. El papel de las elites, denostadas durante décadas por estar sujetas a aviesos intereses, es ahora reevaluado bajo el prisma de las constricciones culturales. Así es como han proliferado los estudios comparativos entre procesos políticos de aquí y de allí. Pero no hay nada inocente en esta apuesta por la mimesis. El cálculo es sencillo: la democracia liberal ha sido y es un sistema político adaptado y estable en los países desarrollados occidentales. España se incorpora tarde a este proceso, pero con éxito. Siendo como es un país con ciertos rasgos que lo acercan a América Latina, enfatizamos las semejanzas porque así podremos proponer y esperar una salida "a la española" para América Latina. Reconocer las diferencias supone, según este cálculo, dejar abierta la posibilidad de otros experimentos políticos con consecuencias desconocidas.

Estos ejemplos, escogidos y recogidos de mi experiencia, permiten aventurar que la hipótesis de partida es plausible: la incomprensión y los desencuentros entre españoles y argentinos están relacionados con esa negación de la diferencia que constituye a las identidades de los respectivos países. Esta negación genera traducciones literales de las realidades ajenas y propicia ciertos estereotipos históricos, que no son si no suplementos, excesos, desbordamientos de lo no traducible. El argentino soberbio y el "gallego" bruto son sólo dos ejemplos de esas lógicas distintas no reconocidas que en la traducción quedan bloqueadas. El argentino soberbio y el "gallego" bruto representan dos formas distintas de manejar y apropiarse de la palabra. Ni más ni menos.

Les confieso una experiencia personal, yo misma he sentido en cada uno de mis viajes esa sensación de extraña familiaridad. No lo vivo como un problema sino como una liberación pero noto esa sensación de extrañeza que seguramente acompaña a todo despaísado como señala Todorov (5). Desde la perspectiva de despaísada, y desde su capacidad de desnaturalización voy a intentar desarrollar esta intervención, pero también como lectora de los trabajos de investigación de otros historiadores, algunos expuestos aquí, y como investigadora de ciertos episodios de la segunda guerra mundial que abundan en lo expuesto, en la extrañeza que contiene todo aire de familia.

[Volver](#)

III

Hay algo enigmático en la familiaridad extrañada que recuerda a la esfinge de Tebas, mitad humana, mitad animal y que se podría formular como, ¿qué es eso que nos hace tan parecidos y, al mismo tiempo, tan diferentes?

Para ejemplificar esta ambigüedad cultural entre España y la Argentina en el que se dan semejanzas y diferencias y para poder hablar luego de las perversas consecuencia que la negación de la dualidad ha traído aparejadas he escogido algunas anécdotas de la historia del siglo XX y de las visiones de los dos países, a saber: las relaciones hispano-argentinas durante la segunda guerra mundial; la recepción de la guerra civil en la Argentina, la caracterización del problema vasco por la izquierda argentina y las visiones desde España de la crisis política y económica que padece este país en la última década. Son fragmentos elegidos al azar o particularmente llamativos para quien esto escribe que, creo, pueden dibujar el dilema que he planteado. Fragmentos que componen un caleidoscopio. Los mismos fragmentos, rasgos culturales, históricos, lingüísticos comunes, no obstante, distintos paisajes. Todo depende del movimiento de la mano que lo experimenta, se apropia y lo manipula. Algo parecido pasa con los españoles y los argentinos.

España y la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial: durante el conflicto, España y la Argentina mantuvieron una fuerte vinculación política, económica y diplomática que traería importantes consecuencias a futuro. Convenios comerciales, acuerdos militares -con un intento de triangulación entre Argentina-España y Alemania-, pero lo más llamativo era la insistencia de lo que genéricamente podríamos llamar el discurso

hispanófilo en la política argentina. Tradicional en ciertos sectores de la vida pública argentina hasta ese momento, la hispanofilia de la segunda guerra mundial era parte de una política de gestos: el 12 de octubre pasa de la competencia de Educación a Exteriores, los presidentes dirigen mensajes radiados al pueblo español y a las naciones americanas etc.. La incidencia de esta política gestual y simbólica llevó a la diplomacia española a creer que el régimen de Franco contaba con seguros valedores en los gobiernos argentinos, fueran estos conservadores o nacionalistas. Después de todo incorporar la figura de la hispanidad entre 1940 y 1945 podía ser leído desde España como un claro ejemplo de simpatía ideológica. Así lo concibió la diplomacia española y también la norteamericana, aunque por razones muy diferentes. El cálculo era muy simple: la política exterior de régimen franquista apelaba a la hispanidad como estrategia para aumentar su escaso valor ante la comunidad internacional y ante el Eje nazi fascista, primero y luego ante los aliados. Cuando la diplomacia española hablaba de hispanidad hablaba de una comunidad de naciones que comparten lengua y cultura bajo la égida del gobierno y del régimen surgido de la guerra civil. La genealogía y los intentos de gestión de la memoria eran muy claros: el régimen era el legítimo heredero de la España de los Reyes Católicos, creadores del Estado, martillo de herejes y celosos guardianes de las verdaderas esencias hispánicas. Cuando en 1943 se intensifica la apelación a la hispanidad en el discurso político argentino, la diplomacia española no duda en traducir esa inclusión como una clara muestra de simpatía sin advertir la existencia de planes propios en la política de los gobiernos de la República.

Efectivamente la diplomacia española y los gobiernos argentinos –del Dr. Castillo, de Ramírez y Farrell- toman la hispanidad como un concepto clave en sus discursos político pero la hispanidad argentina no era equivalente a la hispanidad española. ¿Hablaban de lo mismo? No, porque lo hacían de distinta manera. En el discurso hispanófilo de los gobiernos argentinos, sobre todo a partir de 1943, no aparece ninguna asociación entre España y la España de Franco, siendo esta última pieza clave del discurso español. La hispanidad era una comunidad de naciones con un antepasado común, España, la España de hoy y la de siempre, que por lealtad a esa memoria y a los valores que ella encarnó debe resistir los intentos de hegemonía norteamericana. Los sujetos del enunciado –España, la Argentina, las naciones americanas- aparecen distorsionados en el discurso argentino si se lo compara con el español. En este último, España, la España de Franco estaba llamada a liderar a sus hijas, las naciones americanas. En la publicística argentina España aparece como un referente histórico –ya fue, dirían los jóvenes hoy- y la Argentina es la heredera de esa memoria y de las viejas glorias de la metrópoli. La relación que establecen los gobiernos argentinos es de herencia, Argentina hereda de España sus valores, destrezas y capacidades, dando cuenta del lugar que ocupa la vieja metrópoli.

Los sujetos y los tiempos varían notablemente en uno y otro discurso así como los verbos que dan cuenta de las acciones de ambos países. En el análisis de las alocuciones argentinas y españolas entre 1940 y 1945 el discurso español sólo en dos ocasiones sitúa a la Argentina y a otros países de América Latina como sujetos del enunciado, a saber, en 1941. Los verbos que le adjudica son sintomáticos del protagonismo español: nacer y dedicar, verbos que revierten a favor del sujeto del enunciado, España. Nadie nace, le nacen y se dedica a algo a alguien. Para esas mismas fechas, por el contrario, el discurso argentino singulariza de forma repetida a la Argentina como sujeto del enunciado y estos son los verbos que aparecen: dirigir, conservar, acrecentar, asumir, decidir, fortalecer, retomar, vincular, afirmar, cooperar... etc. mostrando las diferencias de lugar en uno y otro caso.

A la diplomacia española le costó tiempo y esfuerzo entender que la hispanidad del discurso argentino no le estaba dedicada y que los gobiernos perseguían sus propios fines no siempre coincidentes con los suyos. La misma lengua, la comunidad de origen y de destino era algo más que un slogan o una estrategia destinada a aumentar el poco peso de España en el mundo. Mientras intentaban convencer al mundo de este ideal lo incorporaban como un implícito en su política exterior hacia la Argentina y, en general, hacia América Latina. En este sentido la correspondencia diplomática es sumamente jugosa y muestra el desconcierto de los embajadores ante lo que ellos creían que eran síntomas de simpatía hacia la España de Franco y que no era sino prueba de un uso estratégico destinado a minar o neutralizar el avance norteamericano y dirigido a reformular las identidades sociales argentinas en momentos de crisis nacional e internacional.

En buena medida el desencuentro obedeció a la concepción comunicativa que la diplomacia española tenía del lenguaje: si los gobiernos argentinos, que hablan nuestra misma lengua, incorporan el concepto de hispanidad en su discurso en fechas tan señaladas como las comprendidas entre 1940 y 1945 no cabe duda de que eso es un gesto a favor de la España de Franco, de sintonía ideológica con el Régimen. Nada más lejos de la realidad.

La guerra civil española en la Argentina: pero no sólo los españoles, la diplomacia española, barajó la posibilidad de una misma lengua igual a un mismo universo. También en la Argentina, la recepción de la guerra civil muestra esta misma tendencia. Los trabajos de la Dra. Mónica (6) Quijada, de la Dra. Silvina Montenegro (7) han incidido en el carácter catalizador de la guerra civil. La polarización del enfrentamiento, ciertos rasgos –civiles contra militares, libertad contra tiranía- que instrumentalizó el bando republicano acabaron convirtiéndola en una guerra poética. A ello contribuyó grandemente la fotografía, los montajes fotográficos, la presencia de escritores y poetas extranjeros, las brigadas de jóvenes extranjeros dispuestos a dar su vida por la causa de la libertad. Pero desde la Argentina cabe preguntarse si fueron las características de la guerra civil las que propiciaron el uso que del conflicto se hizo en la Argentina o, por el contrario, fue una peculiar lectura de la guerra –mediatizada por el panorama nacional- la que tradujo el enfrentamiento español. Me inclino a pensar en esto último. El carácter polarizado, las características morales y éticas que adquirió la guerra en estas tierras trasluce más los conflictos locales que la complejidad del enfrentamiento en España. Se fuerza una traducción en clave nacional y se toma, se ve sólo aquello que tiene sentido en el contexto local. Habría que ver qué significaba libertad, democracia, pueblo, igualdad en la Argentina de 1936-1939 donde pesaba una fuerte asociación entre democracia y fraude. Otra vez la familiaridad extrañada.

El problema vasco en la Argentina: un tercer ejemplo que me gustaría compartir y que sólo voy a enunciar porque no constituye parte de mi investigación sino de mi asombro como despaísada es la posición de la izquierda argentina, de los sectores progresistas, hacia el problema vasco en España. Creo que aquí nos volvemos a encontrar con el mismo problema de traducción forzada. Me he tropezado con sectores dentro de la izquierda de

esta país –y de otros países latinoamericanos-, incluso de la izquierda democrática, comprensivos con la violencia abertzale. Ni los cambios en la organización del Estado español –en el caso vasco con las mayores cuotas de autonomía y autogobierno del mundo-, ni la ley de las urnas parecen disminuir esa simpatía velada hacia un movimiento que consideran de liberación, dando muestras de que el esquema que aplican –caso Ulster- no responde al contexto español. Se justifica el uso de la violencia apelando –implícitamente- a un esquema –el de la dictadura- que caducó hace ya casi treinta años. Tiendo a pensar que no se trata de falta de información sino de un paralelismo, de una asimilación entre la realidad y la argentina. El profundo descontento en este último país ante el estado, los políticos y lo público; el vivo recuerdo de la dictadura y de la violenta represión fuerzan esta traducción. La deslegitimación de la vida y del juego político argentinos, con sus altas cotas de corrupción e ineficacia, sitúan al estado y a los gobiernos españoles en parecida posición, justificando las estrategias violentas como una alternativa desesperada pero legítima que expresa el malestar de la ciudadanía.

La crisis argentina en España: por último, navegando hacia el otro lado, la actual crisis argentina es percibida de una manera un poco literal e ingenua desde España. En la última entrega de los premios Goya (8) se hicieron además de llamados contra la guerra, alusiones a favor del pueblo argentino. "El pueblo argentino víctima de la clase política" es el comentario predominante en toda conversación en los medios de comunicación cuando salta el tema de la crisis argentina. Esta misma idea la he visto repetida una y otra vez aquí y allí. Pero, ¿qué elementos aparecen en la interpretación española de la crisis argentina que me hayan llevado a considerar estas visiones como ingenuas?

Los medios de comunicación españoles y en buena medida su opinión pública se muestran muy alarmados con algunos aspectos de la crisis económica argentina, a saber: el hambre, la desnutrición, la falta de servicios sanitarios mínimos. Creo que el hambre es un punto delicado en el imaginario español y su sola invocación aderezada con fotografías despierta la solidaridad de la ciudadanía que todavía recuerda su propia historia. No obstante, si bien es cierto que el hambre, la desnutrición, la falta de atención sanitaria se han extendido en la Argentina, no es éste un fenómeno nuevo. Como señalaban los médicos del hospital que se hizo tristemente famoso en Tucumán, la mortalidad infantil lleva veinticinco años en claro ascenso. Las deficiencias de los servicios públicos en el Gran Buenos Aires tampoco es un proceso reciente. El gran cambio que se ha dado es que las clases medias urbanas e ilustradas han visto en la última década menguar considerablemente su poder adquisitivo y han visto frustradas buena parte de sus expectativas. Pero también hay que decir que esas clases medias profesionales han tenido tradicionalmente expectativas inimaginables para la relativamente reciente y, hasta hace poco, exigua clase media española. Creer que las clases medias son las que pasan hambre me parece un gran error de cálculo. En los últimos meses me han contado anécdotas de profesores de universidad argentinos y otros profesionales que han visto cómo al llegar a España todo el mundo se solidarizaba con su situación y confundían sus quejas por la depauperización relativa que han sufrido en los últimos años con situaciones de emergencia nacional. En muchos casos, –académicos españoles, medios de comunicación- no es, necesariamente, falta de información sino la asimilación de realidades con historias claramente diferentes.

La opinión pública española realiza un cálculo curioso: si hay hambre en la Argentina –un país míticamente rico- y las clases medias –que tienen acceso a los medios de comunicación- hablan de la delicada situación en la que viven, esto significa que esos sectores sociales –abogados, médicos, universitarios- que hablan nuestra misma lengua y tienen códigos parecidos a los nuestros deben de ser las víctimas de esa situación. No se alcanza a ver es que las quejas de las clases medias que sin duda no están pasando los mejores momentos en la Argentina hay que evaluarlas de acuerdo con las expectativas que esos sectores han generado y a los que han estado acostumbrados durante mucho tiempo.

Me parece que esta somera descripción que acabo de hacer deja al descubierto, una vez más, el problema de la traducción. Apelar al hambre en un país como España tiene un impacto muy particular que consigue movilizar fuerzas y sentimientos que atañen a la experiencia histórica de sus ciudadanos. Comparar la estructura social española con la argentina tampoco resulta muy efectivo. El nivel de sofisticación y diversificación del consumo de las clases medias argentinas no tiene punto de comparación con lo que han sido las costumbres de ese mismo sector en España, por lo menos hasta fechas muy recientes. Por último, la consabida idea "los argentinos víctimas de su clase política" desmerece la tan difícilmente conquistada democracia participativa argentina, pero por sobre todas las cosas traduce una situación que si fue válida para la España de la Dictadura no lo es para la Argentina desde 1984.

[Volver](#)

IV

Con todo ello no quiero dar la impresión de que mi interpretación es mejor, la más adecuada en cada uno de estos casos. Más bien resaltar cómo en cada uno de estos ejemplos las otras interpretaciones escogen aquellos elementos que encajan en su propia experiencia, eliminando, desestimando todo resto, todo exceso. Me parece que el diagnóstico, mi diagnóstico es claro: uno de los problemas de las relaciones entre españoles y argentinos viene dado por la tendencia a traducir las realidades o experiencias del otro. Y esto ha sido históricamente así porque se funda en la creencia de que hablamos la misma lengua y compartimos un mismo universo cultural. El origen daría patente de corso para navegar con el mismo barco de un lado y de otro. Los ejemplos que he propuesto pretendían mostrar esa condición de extrañeza familiar. Perseguían iluminar cuánta diferencia puede esconder el aire de familia. Lo que propongo y creo que esto puede ser interesante para construir nuevos discursos periodísticos, didácticos, científicos es

1. -explorar la diferencia, dejar hablar al otro, suspender juicios de valor y atrevernos a reconocer que no todo es traducible, que hay muchísimas cosas que se nos escapan y que nuestras visiones no son verdaderas o falsas, son en el mejor de los casos plausibles, pero que a pesar de todo tenemos que dar cuenta de ellas, somos responsables de sus consecuencias. La diferencia no nos amenaza, más bien nos completa. Hay que intentar desestabilizar esa idea según la cual lo diferente engendra conflicto. Mejor aún hay que recuperar la idea de conflicto como esencialmente humano y condición de posibilidad de la democracia. Discursos menos lineales, más culturales que apelen a la diferencia de lógicas de un país y de otro, y dentro del país de un contexto a otro

permitirían una mayor comprensión de las distintas realidades. Pero por sobre todas las cosas justificaría el diálogo de una orilla a otra. Precisamente porque somos diferentes el diálogo –una de cuyas acepciones etimológicas es a través del conocimiento- tiene sentido.

2.-¿Qué es eso que nos acerca y nos aleja en un mismo movimiento? La lengua. Ese vehículo de comunicación con el que decimos lo que decimos “y además más y otra cosa” (Pizarnick). El reconocimiento de esta dimensión creadora de la palabra, creadora de realidades al dotarles de sentido, implica una posición diferente ante lo que decimos –seamos políticos, periodistas, docentes o investigadores- y ante lo que hacemos cuando decimos.

3.-Last but not least, podría parecer que la apelación a la diferencia desvirtúa cualquier posible proyecto de comunidad política, económica y cultural entre España y América Latina. Y no es así. Desde el 21 de marzo más que nunca otras voces son necesarias. Creo que hay todo un mundo por descubrir entre españoles y argentinos, pero no un mundo basado en el pasado y la tradición sino un universo por construir en el futuro amparado en el deseo y la voluntad. No es el mito sino la utopía nuestra compañera de viaje.

4.-Les propongo un ejercicio de desarraigo a los que se fueron y a los que se quedaron. A los que se fueron y retornaron, a los que no retornarán nunca, a los que se están yendo y a los que se irán porque citando a Todorov:

“El hombre o la mujer desarraigado, arrancado de su marco, de su medio, de su país, sufre al principio, pues es más agradable vivir entre los suyos. Sin embargo, puede sacar provecho de su experiencia. Aprende a dejar de confundir lo real con lo ideal, la cultura con la naturaleza. No por conducirse de modo diferente dejan estos individuos de ser humanos. A veces se encierra en el resentimiento, nacido del desprecio o de la hostilidad de sus huéspedes. Pero si logra superarlo, descubre la curiosidad y aprende la tolerancia. Su presencia entre los “autóctonos” ejerce a su vez un efecto desarraigante: al perturbar sus costumbres, al desconcertar por su comportamiento y sus juicios, puede ayudar a algunos de entre ellos a adentrarse en esta misma vía de desapego hacia lo convenido, una vía de interrogación y de asombro”. (9)

[Volver](#)

(1) Una versión de este ensayo fue presentada en el Foro AECI-Buenos Aires, La influencia de los medios de comunicación en la formación de la imagen española en la Argentina y de la imagen argentina en España, el 25 de marzo de 2003.

(2) Me refiero a las crónicas de Ramón Lobo, enviado del diario El País a Guinea Ecuatorial. Véase por ejemplo, “La farsa de Obiang” (19.12.2002); “La oposición guineana denuncia intimidaciones y la preparación de un fraude en las elecciones” (15.12.2002); o “El poder de los brujos en Guinea” (8.6.2002).

(3) Sin querer ser exhaustiva, he tenido oportunidad de presenciar el desconcierto ante fenómenos como el descrito en muy distintos foros. Como ejemplo, la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Oviedo, su homóloga en la Universidad Complutense de Madrid, en el Centro de Estudios Internacionales de la Fundación José Ortega y Gasset o en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense entre los años 1980-2002.

(4) Se trata del seminario “Interpretación y explicación en ciencias sociales hoy” que impartí en la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de La Pampa en la Maestría en Estudios Sociales y Culturales en octubre-noviembre de 2002.

(5) El vocablo despaisamiento es un neologismo producto de la traducción del francés *dépaysé* que, creo, se ajusta mejor que esa otra palabra –desplazado- con la que han traducido el título del libro de Todorov, Tzvetan, (1996), *El hombre desplazado*, Madrid, Taurus.

(6) Quijada, Mónica (1991), *Aires de Cruzada: La Guerra Civil Española en la Argentina*, Barcelona, Ediciones Sendai. De la misma autora y de Tabanera, Nuria y Azcona, José Manuel (1992), “Actitudes ante la Guerra Civil Española en las sociedades receptoras”, en AA.VV. *Historia General de la Emigración Española a Iberoamérica*, vol. 1, CEDEAL, Madrid. Montenegro, Silvina (2002), *La Guerra Civil Española y la política argentina*, Tesis Doctoral presentada en Madrid (inédita).

(7) Con independencia de si el fraude fue o no una constante en el panorama político argentino. Aquí lo que interesa no son tanto los hechos en sí –el fraude, las prácticas fraudulentas- como el convencimiento de la ciudadanía en la extensión de esta práctica.

(8) Me refiero a la XVII edición de los premios que entrega la Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas de España a los mejores trabajos en el sector y que tuvo lugar en febrero de 2003 coincidiendo con uno de los momentos más agudos de la crisis económica argentina.

(9) Todorov, T., op.cit., pág. 29.

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Ensayos

Frustración de los electores y crisis de la democracia

Ludolfo Paramio

**(De próxima publicación en el número 2 de Tribuna Americana, revista de reflexión política de Casa de América)*

Durante la década de los ochenta, a la vez que se extendían por América Latina los procesos de retorno a la democracia, la crisis de la deuda impuso primero planes de ajuste económico y después reformas estructurales, que no sólo supusieron un profundo cambio en el modelo de crecimiento sino que conllevaron altos costos sociales. Por ello se hizo común la idea de que el mayor riesgo para la democracia renacida venía del aumento de la pobreza y la desigualdad en la región. Si se esperaba de la democracia una mejora de las condiciones sociales, y por el contrario sus primeros años venían acompañados de un fuerte deterioro de los niveles de vida, sería lógico temer un alejamiento de los ciudadanos de las instituciones de la democracia.

Este planteamiento pesimista ignoraba dos factores fundamentales. El primero era el rechazo social a las alternativas autoritarias, a consecuencia del fracaso de los regímenes militares en el terreno económico y social - con excepción de Chile después de 1984-, y sobre todo, en muchos casos, por el recuerdo reciente de sus criminales actuaciones contra los derechos más elementales a la vida y a la integridad. El segundo era la ausencia de redes de movilización y resistencia frente a los costes sociales de las reformas, ya que las organizaciones tradicionales no eran capaces tampoco de defender los niveles de vida de sus representados en medio de la crisis estructural del modelo sustitutivo de importaciones. Ante el fracaso -o la derrota- de la acción colectiva, se impuso una dinámica de sálvese quien pueda.

A mediados de la década de los 90 se podía considerar que la democracia estaba en vías de consolidación en la mayor parte de los países de la región, y, tras las elecciones de 1997, que en México, el más peculiar y duradero de los regímenes autoritarios, existían ya elecciones fiables y transparentes, por lo que la alternancia en la presidencia dependería en 2000 tan sólo de la voluntad de los electores. En este sentido había bastantes razones para lo que podríamos llamar el optimismo democrático. Y por otro lado los procesos de reforma estructural habían avanzado mucho en gran parte de América Latina, desmintiendo la opinión, también un tanto extendida, sobre la necesidad de regímenes autoritarios para realizar cambios económicos que implicaran ciertos costes sociales.

Sin embargo, las reformas estructurales habían sido en ciertos casos muy significativos, como Perú y Argentina, obra de gobiernos bastante peculiares, lo que Guillermo O'Donnell (1992) llamó democracias delegativas. En efecto, en estos casos los gobernantes tendían a prescindir de los mecanismos de control democrático, llegando Fujimori a disolver el Parlamento para dotarse después de una Constitución a su mayor conveniencia. Sin embargo, su mandato sería revalidado en las urnas, con lo que estos regímenes se asemejaban más a un presidencialismo plebiscitado que a una clásica democracia liberal.

Lo que resultaba aún más llamativo es que ambos gobernantes habían sido elegidos por ser la alternativa a candidatos que se proponían explícitamente realizar un programa de reformas estructurales -el radical Eduardo Angeloz en Argentina y Mario Vargas Llosa en Perú-, y, una vez elegidos, habían aplicado de forma bastante consecuente un programa neoliberal de reformas. Por decirlo así, habían incumplido claramente el mandato popular, y sin embargo, como se acaba de subrayar, habían sido reelegidos democráticamente en 1995. Una posible explicación ha sido ofrecida por Stokes (2001): los electores reconocían a posteriori sentirse representados por estos gobiernos, pues, aunque no habían hecho lo que habían prometido, o al menos lo que los electores entendían que habían prometido, sí habían realizado una política favorable al interés general. Este razonamiento, sin embargo, presenta dos problemas importantes. El primero es que con él se justificarían los muy discutibles procedimientos empleados por Menem y Fujimori para asegurar la realización de sus políticas, que en el primer caso incluyeron la manipulación del poder judicial y de la Corte Suprema en particular, y en el segundo la corrupción sistemática de las instituciones, como se hizo evidente tras la difusión de los videos en los que el asesor presidencial Vladimiro Montesinos dejaba detallada constancia de sus actos de cohecho. En la medida en que tales hechos pudieran haber sido necesarios para realizar una política que beneficiaba a los ciudadanos, los ciudadanos podían condonarlos con su voto, o al menos no darse por enterados de las informaciones que daban cuenta de ellos.

El segundo problema se desprende del anterior, y se refiere a que el único criterio a la hora de valorar a los gobernantes serían los resultados (económicos) que éstos pudieran ofrecer. En un sentido esto significaba aceptar su manipulación de las instituciones y ciertos gestos de megalomanía o frivolidad. Pero en otro, significaba que si la economía se estancaba o caía ya no habría ninguna razón para confiar en los gobernantes, y que estas figuras tan populares y respaldadas se convertirían de la noche a la mañana en personajes execrados, a los que sólo se recordaría por su corrupción y sus aspectos más negativos.

El riesgo que se plantea es obvio: si el principal rasgo democrático de un gobierno es su convalidación periódica en las urnas, aunque el régimen prescinda de los mecanismos representativos y de control, bien puede suceder

que, una vez que los gobernantes pierden la confianza social, unos electores que no han considerado hasta ese momento importantes las instituciones democráticas, pasen a perder también la fe en la democracia como forma de gobierno. O, dicho de otra forma: si para los electores la democracia es tan sólo elegir a un presidente que ofrezca buenos resultados, cuando los resultados sean malos no sólo perderán apoyo los presidentes, sino también la misma democracia.

Como es bien sabido, una sucesión de choques financieros externos -la crisis asiática de 1997, la moratoria rusa de 1998 y la devaluación brasileña de 1999- condujeron a una nueva fase de estancamiento a las economías latinoamericanas a finales del siglo pasado. Tras una recuperación en 2000, la caída de los mercados en los países desarrollados, especialmente en Estados Unidos, la desaparición de la financiación externa, y la reducción de la inversión extranjera directa se sumaron para provocar un fuerte declive en las economías de la región en 2001.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<u>Tasas anuales de variación</u>									
Producto interno bruto		3,3	5,2	1,1	3,7	5,2	2,3	0,5	3,9
0,4									
PIB por habitante	1,6	3,4	-0,5	2,1	3,5	0,7	-1,1	2,3	-1,1
<u>Porcentajes del total</u>									
Desempleo urbano abierto	6,6	6,6	7,5	8,0	7,6	8,1	8,9	8,4	8,4

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002*.

[Volver](#)

Esa caída se agrava en 2002 con los efectos de la bancarrota argentina, la presión de los mercados sobre Brasil a causa del ascenso electoral del ya presidente Lula da Silva, y más aún con la crisis venezolana en el último trimestre del año. Las estimaciones sobre el balance global de 2002 oscilan entre el -0,5% de la CEPAL y el -1,1% del Banco Mundial, con cifras por encima del 9% para el desempleo abierto, superando por tanto incluso el nivel de la década perdida de los años ochenta. Con el nuevo estancamiento se han perdido los avances de los primeros años noventa, y las cifras de pobreza se han disparado hasta el 44%, con un 20% de personas en situaciones de extrema pobreza.

No es extraño, desde esta perspectiva, que tras el repunte económico que supuso el año 2000 se desplomaran los índices de apoyo y confianza en la democracia y sus instituciones. Según el Latinobarómetro, tras haber oscilado de forma estable entre 1996 y 2000 en torno al 60%, el apoyo a la democracia cayó en 2001 hasta el 48%. En respuesta a otra pregunta, aunque sólo aumentaban ligeramente (del 17 al 19%) quienes "en algunas circunstancias" podrían preferir un gobierno autoritario, crecía de forma significativa (del 17 al 21%) la indiferencia hacia el tipo de régimen ("A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático"). La satisfacción con la democracia -es decir, con los resultados de los gobiernos democráticos- caía también en 2001 en 12 puntos respecto al año anterior, en el promedio del conjunto de la región, del 37 al 25% (Latinobarómetro, 2001; Economist, 2001).

A partir de ahí sería fácil concluir que los ciudadanos latinoamericanos efectivamente valoran la democracia (y deciden su apoyo a ésta) según la opinión que les merece la eficacia de los gobiernos democráticos para resolver los problemas sociales y económicos. En la medida en que los gobiernos de la región funcionaban sobre la base de una concepción delegativa de la democracia, el fin del crecimiento económico habría venido a significar no sólo el descrédito de los gobernantes sino también una caída del apoyo al sistema democrático. Mientras que en otras regiones del mundo el apoyo a la democracia es relativamente independiente de lo que los ciudadanos piensan sobre la eficacia de sus gobernantes, en América Latina existiría una estrecha relación entre ambas variables.

Los datos de 2002, sin embargo, complican esta visión relativamente simple. En un año marcado por la suspensión de pagos y la crisis política argentina, y en general por un sombrío horizonte económico para la mayor parte de la región, paradójicamente parece haberse producido una subida en la valoración de la democracia, incluso de la satisfacción con su funcionamiento (27%). El apoyo a la democracia sube del 48 al 56%, la preferencia en algunas circunstancias por un régimen autoritario cae del 19 al 15%, y la indiferencia del 21 al 18%. Una de las causas de esta paradoja es que el agravamiento de la polarización política en Venezuela se ha traducido en una enfática afirmación democrática por parte tanto de los chavistas como de la oposición, pero en el caso de Argentina parece evidente que la propia gravedad de la crisis ha llevado a los ciudadanos a una mejor distinción entre la valoración del gobierno y la valoración de la democracia.

Sin embargo, las instituciones de la democracia no parecen haber podido evitar un continuo desgaste de su imagen, ya inicialmente muy mala: la confianza en los partidos políticos, por ejemplo, que era sólo del 28% en 1997, cae al 14% en 2002; la confianza en los gobiernos y los presidentes, del 39 al 25% (Economist, 2002a; Latinobarómetro, 2002). No contamos con series homogéneas que nos permitan conocer la evolución del apoyo a la democracia y la valoración de los gobernantes en la región antes de 1996. Pero al menos sabemos que algunos presidentes que encarnan la primera generación de reformas alcanzaron cotas de aprobación del 60% (Menem después del plan Cavallo, a finales de 1991, o Fujimori tras el autogolpe de 1992), e incluso del 75-80% (Salinas en 1993).

Esto sugiere un cuadro en el que los gobernantes han sido creíbles precisamente cuando era la lógica delegativa la que se imponía -frente a la lógica de la representación y del control de la acción de gobierno- en las democracias de algunos países de la región. Y la quiebra de los regímenes de democracia delegativa arrastraría no sólo a éstos sino también, en un primer momento, a la confianza en el propio régimen democrático. Se nos plantearían entonces dos cuestiones. La primera se refiere a las causas que explican el fenómeno de la democracia delegativa. La segunda a sus consecuencias: ¿qué herencia dejan en la sociedad los gobiernos que se han apoyado en una concepción delegativa de la democracia? Cuando una nueva crisis económica acaba con la popularidad de los gobernantes plebiscitarios, ¿cabe esperar, como sugieren los datos del Latinobarómetro de 2002, que se produzca una valoración distinta de la democracia?

A la hora de responder la primera pregunta, la tentación más simple es buscar el origen de las democracias delegativas en una tradición histórica de clientelismo y caudillismo -herencia de la Colonia y sus secuelas de fragmentación y desigualdad social- y en las tendencias de la política moderna a la personalización, que fácilmente se puede traducir en mayor relevancia de los gobernantes sobre sus partidos y sobre las propias instituciones democráticas. Si a esto se unen las peculiares instituciones del presidencialismo, que conllevan la tentación para el Ejecutivo de saltar por encima de los poderes y controles del Legislativo, el peso cultural del pasado y las realidades de la sociedad moderna se habrían conjugado para dar a luz esa forma peculiar de régimen que llamamos democracias delegativas.

Podemos plantearnos sin embargo una hipótesis alternativa para entender la situación y la evolución previsible de la democracia en América Latina, una hipótesis que se relacionaría más con la trayectoria de la región en los últimos veinte años que con su trayectoria anterior. En primer lugar, la crisis de la deuda habría hecho surgir en la región una fuerte demanda de orden, de restablecimiento de la previsibilidad, especialmente en aquellos países en los que la crisis se había traducido en una grave inestabilidad monetaria -los casos ejemplares de democracia delegativa se han dado en países con hiperinflación- o un alto crecimiento del desempleo. En una situación de alta incertidumbre, lo primero que los electores reclaman a los gobernantes es la definición de unas reglas de juego estables, que les permitan planear su futuro.

Después, la tendencia a la personalización de la política -inevitable a causa del auge de los medios audiovisuales (Paramio, 2000)-, en el contexto de instituciones presidencialistas, habría traducido esa demanda de orden en un apoyo delegativo a los presidentes elegidos en esas circunstancias de grave crisis, en los que se deposita una fe incondicionada (muy poco racional) para superarla, aunque sea al precio de reformas profundas y de alto costo inmediato o de un tratamiento muy discutible de las propias instituciones democráticas. Aceptar este planteamiento no implica que la tradición clientelar o populista de América Latina no tenga peso, tanto a la hora de explicar la delegación en las figuras carismáticas (caudillistas) de los presidentes, como a la de dar cuenta de la exclusiva valoración de la democracia por los resultados. Pero la raíz del problema estaría en la excepcionalidad de la situación creada por la crisis de la deuda, que no permite a los electores decidir su voto en términos racionales, desde el momento en que las consecuencias de las propuestas políticas han dejado de ser predecibles.

En efecto, la crisis de la deuda no sólo significó graves problemas económicos, sino el final de las reglas de juego sobre las que habían descansado las sociedades y las economías de la región. Fue el mal funcionamiento de esas reglas -las consecuencias indeseadas y perversas de seguir ateniéndose a ellas- lo que finalmente impulsó a casi todos los gobernantes de la región a aceptar las nuevas reglas simbolizadas en el Consenso de Washington (Williamson, 1990). A efectos del presente análisis no importa si estas nuevas reglas vinieron impuestas desde fuera, a través de los cambios en la política de los países desarrollados, ni si el propio modelo económico de la posguerra, con la industrialización sustitutiva de importaciones, había alcanzado en todo caso sus propios límites.

[Volver](#)

Lo que cuenta es que los actores sociales, económicos y políticos se vieron obligados a tratar de modificar sus estrategias para adaptarse a un nuevo contexto. Puede por tanto que los electores tradicionales se sintieran desconcertados ante los cambios en el funcionamiento del intercambio clientelar, pero tampoco los electores modernos podían prever ya los efectos de su voto a los distintos candidatos, prever las consecuencias de las propuestas de cada uno de ellos. No es extraño que, en esa situación, la victoria electoral pudiera corresponder a los candidatos que no presentaban un programa concreto, sino propuestas contradictorias o más bien demagógicas con las que sólo pretendían ganar la confianza de los electores. Pues éstos no buscaban tanto promesas creíbles como señales de proximidad y confianza por parte de los candidatos.

Ahora bien: lo que estamos viviendo desde el nuevo estancamiento de 2001 es una etapa de imprevisibilidad. Los electores que llegaron a confiar en que las reformas estructurales, a un alto precio, habrían el camino a un desarrollo sostenido y estable, sienten ahora que esas promesas no se han cumplido y no se van a cumplir. Esto es lo que podemos definir como un sentimiento de frustración, y el argumento central que se pretende desarrollar aquí es que esa frustración -patente ya en Venezuela en 1998, y latente en México desde 1995, aunque la alternancia de 2000 haya pospuesto sus efectos- puede hacer crecientemente imprevisibles tanto los procesos democráticos de selección de gobernantes como el propio mantenimiento de la gobernación democrática, y que en este sentido es un factor de crisis de la democracia.

Conviene subrayar lo que diferencia la frustración del simple malestar ante la mala marcha de la economía, que motivaría el castigo electoral al gobierno según la lógica clásica del voto económico, es decir, decidiendo el voto a partir de una evaluación negativa de la actuación pasada del gobierno en esta materia (Fiorina, 1978, Lewis-Beck, 1988). Para que esta lógica sea aplicable no sólo es necesario que existan opciones partidarias alternativas en las que se pueda confiar como posible gobierno capaz de obtener mejores resultados. Para poder hablar de voto económico es necesario además que los ciudadanos tengan el sentimiento de que las reglas de juego de la economía no están en cuestión, y de que sólo se trata de elegir estrategias de juego y un equipo capaz de aplicarlas con competencia. Si se decide castigar al gobierno es para que se forme otro que aplique una estrategia distinta, y lo haga de forma competente.

Pero en América Latina durante los últimos veinte años se ha producido un cambio radical en las reglas de juego: los programas de reformas estructurales implicaban la aceptación de un nuevo modelo económico en el que el

Estado ya no garantizaba protección frente a gran parte de los avatares del mercado, pero en el que a cambio los ciudadanos habían sido persuadidos de que el crecimiento económico sería mayor y más estable. El problema, como ya se ha dicho, es que esas promesas han dejado de cumplirse, y en años sucesivos los perdedores de las nuevas crisis económicas -por no mencionar a quienes se habían visto perjudicados por las reformas estructurales- se encontraron con que el mercado no cumplía sus promesas y el Estado no tenía ya los mecanismos ni los recursos necesarios para protegerles ante la adversidad económica: las reformas económicas se traducían, ante las crisis de mercado, en una fuerte inseguridad económica (Rodrik, 2001).

Y lo que es peor: frente a esta inseguridad no parecían existir alternativas políticas, ya que las reformas se habían preconizado o aceptado con reticencias como inevitables. Quizá se pueda ver en las peripecias de las reformas en Venezuela una metáfora del sentimiento general de los ciudadanos en la región: la lógica del ajuste y de la privatización reaparece incluso con gobiernos que han llegado al poder precisamente porque no se identifican con ellas.

La protesta popular contra las duras medidas de ajuste introducidas por Carlos Andrés Pérez al comienzo de su segundo gobierno, y su sangrienta represión en 1989 (el llamado caracazo), se explican en buena medida porque no se esperaba de ese gobierno una radicalización del ajuste, sino todo lo contrario. Pero tras los dos intentos de golpe militar de 1992, cuyo pretexto es la falta de legitimidad del gobierno por haber traicionado los intereses sociales, Rafael Caldera llega a la presidencia en 1994 con un programa explícitamente antineoliberal, para verse obligado en 1996 a cambiar de política económica y resucitar las medidas de ajuste tras el agravamiento de la crisis y el fracaso de los controles de cambio para evitar la salida de capitales. Así se extiende el sentimiento de que los políticos tradicionales no saben o no quieren salir de la lógica del neoliberalismo.

El beneficiario de ese sentimiento sería el golpista Hugo Chávez, que obtendría una victoria electoral arrolladora en 1998 con un programa en el que no se especificaba muy claramente el camino para salir de la crisis y poner fin a la pobreza, pero se explicitaba quiénes eran los enemigos: no sólo la oligarquía, sino también los políticos y los partidos del régimen anterior. El caso venezolano es sin duda extremo, tanto por la repetida decepción de los electores en 1989 y en 1996, al encontrarse con políticas de ajuste que no esperaban, como por la unanimidad que en 1998 suscita Chávez como alternativa a una clase política considerada colectivamente como la responsable de esas decepciones sucesivas. Pero precisamente por ello Venezuela ejemplifica la renuencia social a aceptar el ajuste y las reformas estructurales, hasta el punto de provocar una actitud de repudio hacia quienes las introducen en contra del mandato que -de forma más o menos explícita- les habían dado los electores.

Las experiencias de Argentina o Perú son aparentemente muy distintas. El discurso de Carlos Menem en su campaña de 1989 fue suficientemente contradictorio como para desestabilizar aún más la ya muy deteriorada situación de la economía en los últimos meses del gobierno de Raúl Alfonsín, al suscitar fuertes temores entre los inversores ante la imprevisibilidad de la política económica del probable gobierno peronista. El candidato de la UCR, Eduardo Angeloz, presentó un programa de reformas pro mercado. La opción de Menem por las reformas estructurales, por el contrario, sólo se hizo evidente tras su llegada al gobierno, pero el éxito en 1991 de la ley de convertibilidad, en el doble sentido de poner fin a las presiones inflacionarias -tras las sucesivas crisis de hiperinflación con Alfonsín y con Menem- y de recuperar el poder adquisitivo de los salarios, permitió a Menem ganar en 1995 con un 50% del voto su reelección como presidente, pese a tratarse de un año de grave crisis por el impacto del llamado efecto tequila (la salida de inversiones ante los temores suscitados por la catastrófica devaluación mexicana de diciembre de 1994).

En Perú Alberto Fujimori consiguió derrotar a Mario Vargas Llosa en la segunda vuelta de las elecciones de 1990 precisamente por presentarse como alternativa a las reformas de mercado que éste propugnaba. Como en el caso de Menem, el giro a favor del mercado sólo se produce desde el gobierno, y al precio de una desbandada de buena parte de sus asesores y aliados procedentes del Partido Aprista e incluso de la pulverizada coalición Izquierda Unida. Pero igualmente ese giro no sería inconveniente para que, como en el caso de Menem, Fujimori lograra modificar la Constitución en 1993 -tras el autogolpe del año anterior- para hacerse reelegir, con el 62,4% del voto, en 1995. Su popularidad procedía del éxito frente a Sendero Luminoso, además de la buena marcha de la economía: la inflación controlada y un 8,6% de crecimiento.

Como ha señalado Echegaray (1996), no es evidente que el comportamiento de los electores en Argentina y Perú, a comienzos de los años noventa, pueda explicarse en términos del habitual voto económico, aunque la sustancial mejora de la economía en años anteriores pudiera sugerir una evaluación positiva de la gestión económica pasada de los respectivos gobiernos. Se diría que los electores estaban respaldando esa gestión más por haber restablecido una cierta certidumbre, un sentimiento de orden social y de reglas bajo las que era posible desarrollar una existencia cotidiana, vivir en la normalidad. Estaba operando en ese sentido, en los electores, no la lógica del voto económico sino la del plebiscito, renovando la confianza en gobernantes a los que se valoraba en la medida en que aseguraban la existencia de orden.

Estas figuras presidenciales estaban por tanto fuera de las reglas de la democracia normativa: no se aspiraba a controlarlas, y de hecho Fujimori pudo beneficiarse en el autogolpe de 1992 de una percepción social de los intentos de control parlamentario como simples obstáculos al ejercicio de la autoridad presidencial. Si los partidos, por intereses particulares, impedían que el presidente hiciera lo necesario para resolver los problemas del país, cerrar el Congreso y terminar así con el control de los partidos podía ser un paso necesario para que el presidente realizara eficazmente su labor. De esta concepción delegativa de la democracia se desprendía un gran margen de actuación para el ejecutivo, pero quizá no un alto convencimiento sobre su discurso: Menem y Fujimori podían decir y hacer lo que quisieran mientras fueran eficaces en el mantenimiento del orden social.

Si esta interpretación es correcta, ni los argentinos ni los peruanos se habían convertido de forma mayoritaria al neoliberalismo. Simplemente estaban dispuestos a aceptar las políticas de corte neoliberal en tanto en cuanto las proponían líderes que contaban con la confianza social en la medida en que habían restablecido el orden. El estancamiento económico a partir de 1998-99 fue erosionando la credibilidad de los gobernantes, haciéndoles vulnerables a las críticas que antes, en los momentos de éxito, habían sido ignoradas.

La derrota ante Eduardo Duhalde en la pugna interna del peronismo por la candidatura de 1999, y la derrota de éste frente al candidato de la Alianza (de la UCR y el Frepaso), Fernando de la Rúa, abrieron la puerta a las críticas de la opinión pública a la gestión de Menem, incluyendo su injustificado enriquecimiento y la frivolidad de su comportamiento personal. La revelación de los vladivideos, las pruebas grabadas por él mismo de los cohechos a los que había recurrido de forma sistemática el asesor presidencial Vladimiro Montesinos, para neutralizar a la oposición y conseguir el apoyo de los medios de comunicación, pusieron fin a la efímera y fraudulenta tercera reelección de Fujimori.

Si Venezuela es un ejemplo extremo de la irritación social ante la reintroducción en la agenda de las políticas neoliberales, por parte de presidentes a los que se consideraba -o se definían- como ajenos a ellas, Perú y Argentina son ejemplos de la aceptación de tales políticas sólo en la medida en que los presidentes cuentan con la confianza popular, confianza que a posteriori se justifica en la medida en que tienen éxito -y por tanto se diluye cuando dejan de tenerlo-, pero que a priori es un acto de fe imprescindible a falta de opciones mejores. Menem y Fujimori son elegidos tras el desastroso final de dos presidencias que habían venido avaladas por un apoyo sin precedentes, y que se cierran en medio de crisis hiperinflacionarias y de una total incertidumbre sobre el futuro inmediato. Y son votados por rechazo a las posibles alternativas: la combinación de propuestas neoliberales y herencia del alfonsinismo que encarnaba Eduardo Angeloz, en el caso argentino, y el agresivo discurso pro mercado con el que Mario Vargas Llosa encabezaba y arrastraba a la coalición de centro-derecha en Perú.

Obligados a poner su confianza en ellos, los electores aceptan las reformas de Menem y Fujimori como única posibilidad de salvación, y cuando la economía se estabiliza y vuelve a crecer pasan a justificar esa fe -la total delegación en la decisión de los líderes- por los resultados logrados. Pero cuando esos resultados se desvanecen también se evapora la fe en los gobernantes, y no hay ya razones para seguir aceptando el discurso pro mercado sobre el que descansaban las políticas seguidas hasta ese momento.

La fe en el modelo se viene abajo en Argentina durante la agonía del estancamiento de 2001, y culmina con la caída el 20 de diciembre de ese año del presidente Fernando de la Rúa, tras la dimisión como ministro de Economía de Domingo Cavallo, responsable del plan y la ley de convertibilidad durante el primer gobierno de Carlos Menem. En Perú, la crisis del gobierno de Alejandro Toledo -que sólo ha logrado alcanzar un 30% de popularidad en enero de 2003, tras meses muy por debajo de ese nivel, pese que el crecimiento económico casi ha alcanzado un 5%- , se había precipitado en junio con las protestas sociales en Arequipa contra las privatizaciones de empresas de electricidad que el gobierno intentaba llevar a cabo en contra de las promesas del propio Toledo. La ortodoxia del Consenso de Washington ya no es aceptable por la opinión pública.

Conviene insistir en que, si bien el discurso neoliberal ha dejado de ser aceptable, ni han surgido propuestas de regreso al pasado -al Estado intervencionista de la industrialización sustitutiva- ni existen propuestas radicalmente alternativas a la ortodoxia neoliberal: en este sentido es muy notable observar como la retórica populista del presidente Chávez no ha ido acompañada en ningún momento por la definición de un marco alternativo de política económica. Simplemente ha dejado de ser creíble el marco definido en el Consenso de Washington, y cuando las demandas sociales resurgen, reclamando una respuesta inmediata, los gobernantes deben tratar de darla sin contar con un marco definido de formulación de políticas. La muy extendida creencia de que los gobernantes no saben satisfacer las demandas sociales, o de que no son capaces de enfrentar las presiones de los grandes intereses externos e internos que se oponen a los intereses de la mayoría, es precisamente la raíz de lo que se puede definir como frustración de los electores en América Latina.

La frustración implicaría una actitud de apatía y agresividad ante la necesidad impuesta de elegir entre opciones que no impliquen diferencias reales en términos de resultados, o cuyos resultados son imprevisibles (Maier, 1949; Eckstein, 1991). La renuencia a elegir sería la actitud racional cuando de la elección no cabe esperar los resultados deseados: así se minimizan los costes y los riesgos (ataraxia). Si independientemente de su programa o su discurso los gobernantes al final adoptan el mismo tipo de política y son incapaces de satisfacer las demandas sociales, la ilusión de elegir entre distintos candidatos y partidos no tiene un contenido real. El voto a candidatos sin historia o filiación partidaria cumple una doble finalidad: por una parte amplía el universo de posibilidades, por otra permite dar salida a la agresividad de los electores, castigando colectivamente a los candidatos de las opciones conocidas y que ya les han decepcionado.

Desde el enfoque de la teoría establecida de la racionalidad cabría pensar que la frustración es consecuencia de una insuficiente información por parte de los electores, y que contando con más información desaparecerían las razones para la indiferencia entre los candidatos y por tanto para la agresividad hacia ellos. En este punto es muy importante recordar que en América Latina no se están analizando los resultados (económicos) de los gobiernos en situaciones de estabilidad como las que existen en Europa occidental, sino en situaciones de muy alta volatilidad desde hace al menos veinte años. No es un problema de falta de información para valorar las consecuencias a mediano y largo plazo de las actuaciones de los gobiernos, sino un problema de inestabilidad en el que los resultados a corto plazo cuentan de forma decisiva, y entre ellos resulta fundamental el simple restablecimiento de la estabilidad.

No es lo mismo un lento crecimiento económico, incapaz de reducir el desempleo -sea en Alemania o en Chile-, que un fracaso o giro radical de la política económica que se puede traducir en la caída en la pobreza de sectores muy extensos de la clase media -en Argentina o Venezuela-, o en una dramática expansión de la extrema pobreza. En el primer caso puede actuar la lógica del voto económico, en la que cuenta decisivamente la información de la que disponen los electores sobre las consecuencias de los posibles cursos alternativos de política económica, en el segundo la misma urgencia y gravedad de las apuestas a corto plazo priva de sentido la cuestión de la información disponible: se trata de sobrevivir, no de hacer apuestas a largo plazo. Y en ese contexto lo que se exige de los gobernantes es que frenen la caída económica de las familias y del país, y que logren dar estabilidad a estos resultados.

Las reformas se llevan a cabo convenciendo a los electores de que se trata del paso a una nueva fase de desarrollo, libre de las limitaciones y crisis que habían marcado las fases finales del modelo anterior, a comienzos de los años ochenta. Pero cuando las turbulencias o los choques externos interrumpen a partir de 1997 el crecimiento económico, los ciudadanos no sólo ven decepcionadas sus expectativas, sino que sienten que deben encarar los costos de la crisis renovada en una situación de mayor debilidad: sin estabilidad laboral, sin protección del Estado, a menudo sin un sistema público de pensiones que les garantice el retiro, y en una situación en la que el mercado es ya el suministrador de muchos de los bienes públicos más esenciales.

Rodrik (2001) analiza los aspectos en los que el nuevo modelo aumenta la vulnerabilidad del ingreso familiar y por tanto la inestabilidad económica de los hogares. Pero un aspecto nuevo de esa vulnerabilidad es el hecho de que bienes públicos que antes proporcionaba el Estado de forma gratuita o a precios fuertemente subsidiados ahora sólo pueden obtenerse a precios de mercado. La desaparición de esa forma de salario indirecto significa que una caída de los ingresos monetarios puede tener repercusiones mucho más graves sobre el futuro de quienes se ven afectados por la crisis, personas y familias, pues puede significar la imposibilidad de acceso a la sanidad o a la educación. Así se generaliza, ante una crisis económica, una fuerte incertidumbre que afecta especialmente a las clases medias y a aquellos sectores de la clase trabajadora del sector formal de la economía que tenían acceso a esos bienes públicos.

La reforma del Estado en América Latina era ciertamente imprescindible en América Latina a comienzos de los años ochenta. Pero la forma en que se llevaron a cabo las reformas, en parte por la debilidad estructural de las administraciones, en parte por la presión de la situación económica, y en parte por decisión o estrategia de los gobernantes, ha conducido a modelos de sociedad en los que los ciudadanos dependen mucho más del mercado que en ninguna otra sociedad conocida, con la excepción de Estados Unidos, y cuentan con mucho menos apoyo público y con recursos sociales mucho más escasos que en cualquier otra sociedad conocida (incluyendo Estados Unidos).

Hay ciertamente excepciones, pero el clima general que se ha creado, cuando se cumplen ya 20 años de la crisis de la deuda, es que el mercado no ha sido capaz de cumplir sus promesas de prosperidad, que el futuro está en peligro, y que la clase política que abandonó el modelo anterior e impulsó las reformas ha dejado a los ciudadanos solos frente a la adversidad y sólo se preocupa de su propio bienestar, a costa a menudo de la apropiación de recursos públicos. El crecimiento de la desconfianza hacia las privatizaciones y sus resultados (Economist, 1992b) podría ser el más claro reflejo de que la frustración política va aparejada con la idea de que el modelo de mercado no ha satisfecho las expectativas puestas en él.

[Volver](#)

Se tendría entonces, en momentos de crisis económica como el que ha supuesto el año 2002, una mezcla de voto económico y frustración política según la evolución de las diferentes economías nacionales. En el caso chileno, contra el gobierno de la Concertación puede actuar, además del desgaste inevitable de doce años ininterrumpidos en el poder, la lógica del voto económico por la caída del crecimiento desde 2001, ya que existe en Chile una notable estabilidad en las reglas de juego económicas desde la drástica reestructuración que provocó en 1982-84 la crisis de la deuda. En cambio, en Argentina, el agónico estancamiento de 2001 y su catastrófico final configuran claramente una situación de frustración, en la que afloran como agravios todos los costes sociales de la década de la convertibilidad, sin que éstos puedan ser vistos ya como el precio a pagar por lograr una nueva estabilidad, y a ellos se suman ahora los nuevos y terribles costes de la pesificación y la suspensión de pagos.

Según estemos ante una situación en la que pesa más el voto económico o predomina la lógica de la frustración, el sistema político será más o menos previsible. Las elecciones de 2002 en Bolivia y Ecuador se han caracterizado por su imprevisibilidad: nada permitía pensar a priori que Evo Morales podía alcanzar la segunda posición en Bolivia -empatando con otro candidato de corte populista, Manfred Reyes-, y mucho menos cabía esperar que Lucio Gutiérrez pudiera triunfar en Ecuador al frente de una coalición un tanto improvisada. Y cuanto mayor sea la apertura del proceso electoral a las sorpresas, mayores serán también las incógnitas sobre la estabilidad de los nuevos gobiernos y su capacidad para mantener los apoyos parlamentarios necesarios para poder legislar y gobernar eficazmente.

La victoria electoral de Lula en Brasil ha creado un renovado optimismo en la región sobre la posibilidad de políticas alternativas a las de la década pasada. Pero su gobierno recibe ya las críticas de sectores radicales por su continuismo respecto a la política macroeconómica del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. De manera muy similar, Lucio Gutiérrez se esforzó durante la segunda vuelta de las elecciones en Ecuador por distanciarse de la experiencia de Hugo Chávez, y está recibiendo igualmente críticas de sus bases por hacer una política similar a la del gobierno anterior, buscando además el acuerdo con el Fondo Monetario. Esta es una consecuencia inevitable de la ausencia de condiciones para realizar una política económica radicalmente distinta: las restricciones que impone el marco internacional a los gobernantes pueden decepcionar a los electores si no perciben pronto resultados positivos.

Tenemos entonces tres factores generales que operan en la región, y cuyo impacto efectivo en cada país dependerá de las características y la coyuntura específica de los sistemas políticos nacionales. Estos tres factores son la frustración ante la media década perdida -en palabras del actual secretario general de la CEPAL, José Antonio Ocampo- por la que han pasado las economías de la región desde 1997, el cambio de perspectiva que ha producido la victoria de Lula en Brasil, y, por último, el efecto disuasorio o al menos restrictivo que la dramática situación actual en Venezuela está teniendo sobre los proyectos de corte más claramente populista. De cómo se combinen estos factores puede llegar a depender la gobernabilidad democrática en cada país.

La explosión social ocurrida en Bolivia los días 12 y 13 de febrero refleja bien uno de los riesgos: pese a contar con amplio respaldo parlamentario, el presidente Sánchez de Lozada ha debido abandonar las medidas fiscales necesarias para reducir el déficit como le exigía el Fondo Monetario. Se puede discutir si las medidas eran o no necesarias o viables, pero no hay duda de que no han podido ponerse en práctica, lo que supone una crisis de

governabilidad. Y el riesgo de que su gobierno sea percibido como inestable puede afectar considerablemente a la marcha de la economía. Los electores que votaron a Evo Morales son sólo una expresión parcial de la frustración acumulada en el conjunto de la sociedad, y esa frustración aumentará si no se crean condiciones para el crecimiento económico, lo que requiere financiación.

¿Podrá obtener resultados sociales positivos Lucio Gutiérrez en Ecuador sin contar con una base parlamentaria propia para gobernar? ¿Tendrá tiempo para hacerlo, en todo caso? A las frustraciones sociales acumuladas se unen las debilidades institucionales -la fragmentación y segmentación geográfica del sistema de partidos, en Ecuador- para obstaculizar de forma creciente la gobernabilidad. Podemos ver por la experiencia venezolana, al mismo tiempo, que no existen terceras vías que permitan hacer política social sin tomar en cuenta la lógica de la economía global ni crear condiciones sociales para la inversión, y que además por este camino se puede provocar una profunda división social y política.

Quizá la principal razón para el optimismo sea el caso brasileño. Por el enorme respaldo que ha recibido de los electores, y por las peculiaridades del sistema brasileño de partidos, Lula podría tener tiempo para recuperar el crecimiento económico a la vez que realiza políticas de corte social de fuerte impacto simbólico. Pero va a tener que pagar un costo a corto plazo: en el intento de dar credibilidad a la economía brasileña su gobierno se ha fijado un objetivo de un 4,25% de superávit primario para 2003, frente al 3,75 anterior, y para alcanzarlo se deberá reducir el gasto social real de un 2,4 a un 2,2% del PIB. Probablemente es necesario, y Lula tiene la credibilidad y la legitimidad para hacerlo. Pero ojalá que con ese duro esfuerzo Brasil sea pronto el ejemplo que necesitan los electores latinoamericanos para superar la frustración y volver a creer que un gobierno democrático puede resolver sus problemas.

[Volver](#)

Referencias

- Echegaray, F. (1996), "¿Voto económico o referéndum político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina, 1982-1994", *Desarrollo Económico* 36 (142): 603-619.
- Eckstein, H. (1991), "Rationality and frustration in political behavior", en K.R. Monroe, comp., *The economic approach to politics: a critical reassessment of rational action*, 74-93, Nueva York: HarperCollins.
- Economist (2001), "An alarm call for Latin America's democrats", *The Economist*, 26 de julio.
- Economist (2002a), "Democracy clings on in a cold economic climate", *The Economist*, 15 de agosto.
- Economist (2002b), "A backlash against the free market?", *The Economist*, 15 de agosto.
- Fiorina, M.P. (1978), "Economic retrospective voting in American national elections: a microanalysis", *American Journal of Political Science* 22: 426-443.
- Latinobarómetro (2001), "Informe de Prensa: Encuesta Latinobarómetro 2001", Santiago: Latinobarómetro.
- Latinobarómetro (2002), "Informe de Prensa: Encuesta Latinobarómetro 2002", Santiago: Latinobarómetro.
- Lewis-Beck, M.S. (1988), *Economics and elections: the major Western democracies*, 2ª ed., Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990.
- Maier, N. (1949), *Frustration: the study of behavior without a goal*, 2ª ed., Ann Arbor: University of Michigan Press, 1961.
- O'Donnell, G. (1992), "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 287-304, Buenos Aires: Paidós, 1997 [Cuadernos del CLAEH 61: 5-20; "Delegative democracy", *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69, 1994].
- Paramio, L. (2000), "Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales", *Leviatán* 81: 19-34.
- Rodrik, D. (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL* 73: 7-31.
- Stokes, S.C. (2001), *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, J. (1990), "What Washington means by policy reform", en J. Williamson, comp., *Latin American adjustment: how much has happened?*, 5-38, Washington: Institute for International Economics.

[Volver](#)[Imprimir](#)

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Ensayos

Minero Siderúrgica de Ponferrada (1918-2002). Breve historia de una empresa minera

Josefa Vega Crespo

[1. INTRODUCCIÓN](#)

[2. NACIMIENTO DE LA EMPRESA](#)

[3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA](#)

[4. IMPACTO DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO](#)

[NOTAS](#)

[REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS](#)

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya varios años que la minería del carbón española vive inmersa en un continuo proceso de reestructuración que ha restado numerosas unidades productivas al sector y ha derivado en la destrucción de un gran número de puestos de trabajo, sin que todo ello haya servido para evitar que la supervivencia de la mayoría de las empresas siga condicionada a las ayudas públicas. Es por tanto, un sector muy cuestionado, cuyo futuro está ligado a la política europea en relación con el mantenimiento de dichas ayudas.

Sin embargo, las dificultades de las últimas décadas y el incierto horizonte que aún se dibuja para esta actividad no deben ensombrecer el importante papel que el sector carbonero ha jugado históricamente en el desarrollo industrial y económico del país: por un lado, el carbón fue el combustible que movió las máquinas en las primeras fases del proceso de industrialización, el que aseguró el abastecimiento energético cuando la economía española estaba cerrada al exterior o el que ayudó a amortiguar la subida de los precios de la energía cuando, ya en fechas más recientes, se dispararon las cotizaciones de los combustibles importados; por otro, la actividad que las empresas mineras generaron a su alrededor, tanto en términos de empleo y producción directa, como a través de sus efectos de arrastre sobre otros sectores, tuvo igualmente una importancia trascendental para el desarrollo de determinadas zonas del país.

El objetivo del presente trabajo es, precisamente, contribuir al mejor conocimiento de la historia de una de esas empresas, Minero Siderúrgica de Ponferrada (en adelante MSP), sabiendo que se trata de la que durante las últimas ocho décadas ha sido la mayor compañía carbonera privada del país y la segunda del sector, por detrás de HUNOSA.

Nacida en el año 1918 y ubicada en la cuenca minera de Villablino, al norte de la provincia de León, la historia de MSP es parte fundamental de la historia del sector carbonero español, a cuya producción todavía contribuye con un 12 por 100 del total, dando empleo a un 9 por 100 de sus trabajadores [1]. Esa importancia, aún más reseñable en los datos de producción y plantilla de otras épocas, cuando llegó a tener una nómina de casi 6.000 trabajadores, la hacen merecedora de un lugar muy destacado en la historia empresarial española.

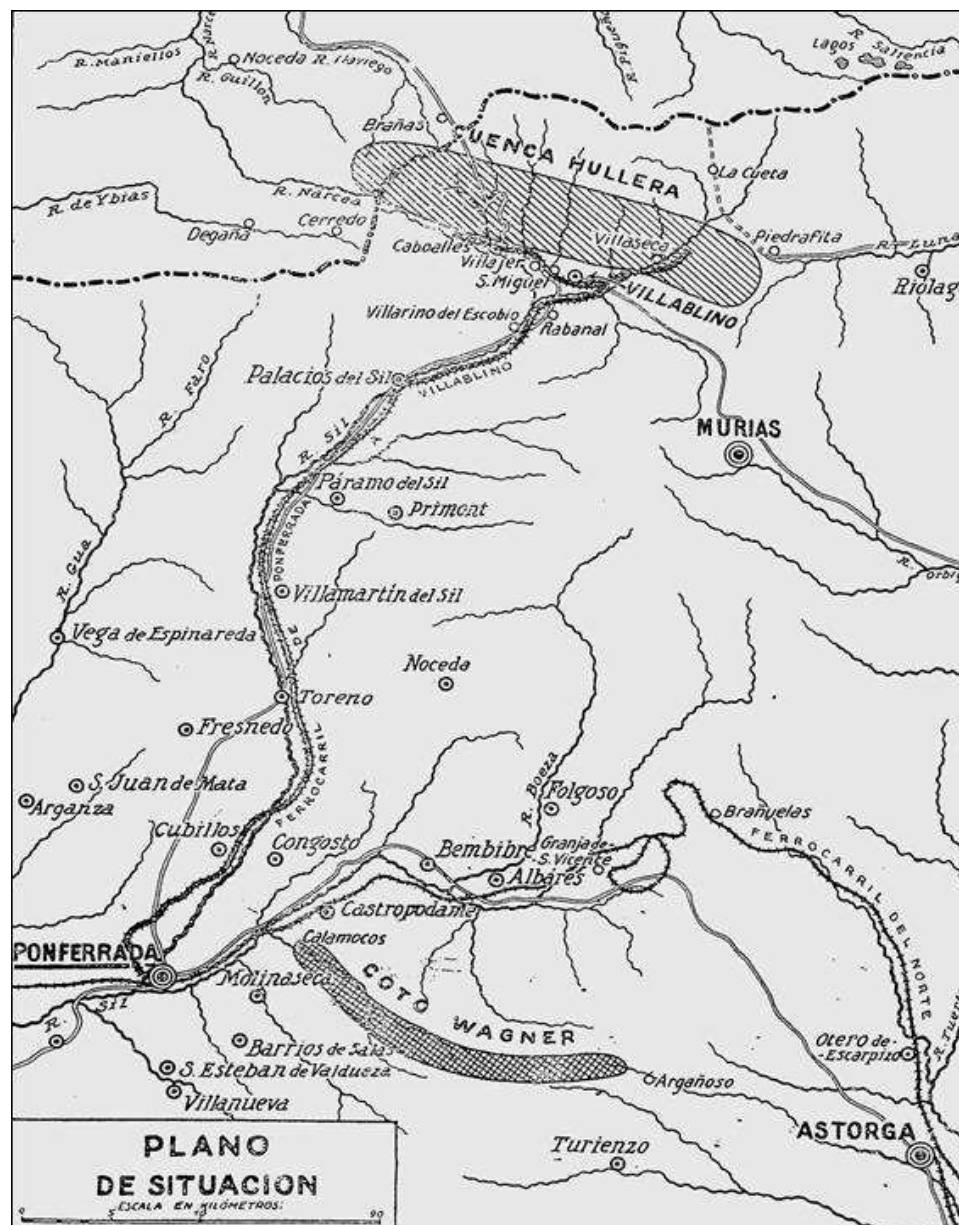
[Volver](#)

2. NACIMIENTO DE LA EMPRESA.

La creación de MSP supuso la materialización de las varias ideas y proyectos que desde principios del siglo XX habían ido surgiendo para hacer factible la explotación de la cuenca minera de Villablino. Esta cuenca, localizada en la zona noroeste de León, fue una de las últimas de la provincia en ser objeto de una explotación sistemática [2]. Las enormes dificultades del terreno y, por tanto, los elevados costes en que había que incurrir para trasladar el mineral a los puntos de destino, dieron al traste con la mayoría de las iniciativas que intentaron ponerse en marcha.

La vía para sacar al mercado los carbones de la cuenca era la estación que el Ferrocarril del Norte tenía en la localidad de Ponferrada, a 60 kilómetros de Villablino, núcleo central de la misma (Mapa 1). Pero la ausencia de infraestructuras de transporte adecuadas obligaba a desplazar el carbón en carros arrastrados por animales, lo que imposibilitaba la explotación a gran escala de la cuenca y mermaba la rentabilidad de las escasas pequeñas empresas que, hasta la creación de la que nos ocupa, se habían aventurado a extraer carbón de las minas de Villablino. El desarrollo de las infraestructuras necesarias para dar salida al mineral de esta cuenca exigía un

MAPA 1.- PLANO DEL COTO WAGNER Y LA CUENCA HULLERA DE VILLABLIONO.



En cuanto al origen de la empresa, MSP fue uno de los frutos de las inversiones de los grandes capitalistas y financieros de la época, fundamentalmente banqueros y empresarios siderúrgicos que antes y, sobre todo, después de estallar la guerra habían acumulado grandes fortunas con sus negocios en un sector, la minería del carbón, que en aquel momento se consideraba estratégico para la economía nacional y que, dados los problemas de abastecimiento energético que afrontaba el país en los años de la contienda europea, prometía grandes beneficios, a la vez que aseguraba el suministro de combustible a las fábricas siderúrgicas de las que algunos de aquellos capitalistas eran propietarios. Así, se puede decir que, la amplitud del mercado, por una parte, y la abundancia de capital, por otra, jugaron un papel decisivo en la creación de MSP. Sin embargo, y según lo que se ha dicho anteriormente, el principal factor que impulsó su nacimiento no fue ninguno de los dos anteriores, sino el inicio de las obras de la referida línea férrea entre la localidad en la que se ubicaba el coto hullero (Villablino) y aquella otra donde se situaba la estación de ferrocarril más próxima (Ponferrada), línea cuya explotación fue concedida a uno de los socios fundadores de MSP, D. Pedro Ortiz y Muriel, con la condición de que fuera de utilidad pública, sirviendo al tráfico de viajeros y mercancías ajenas. Dicha concesión fue posteriormente cedida a MSP[4] que, como consecuencia, quedó subrogada en todos los derechos y obligaciones de D. Pedro Ortiz y Muriel relacionados con el ferrocarril de referencia.

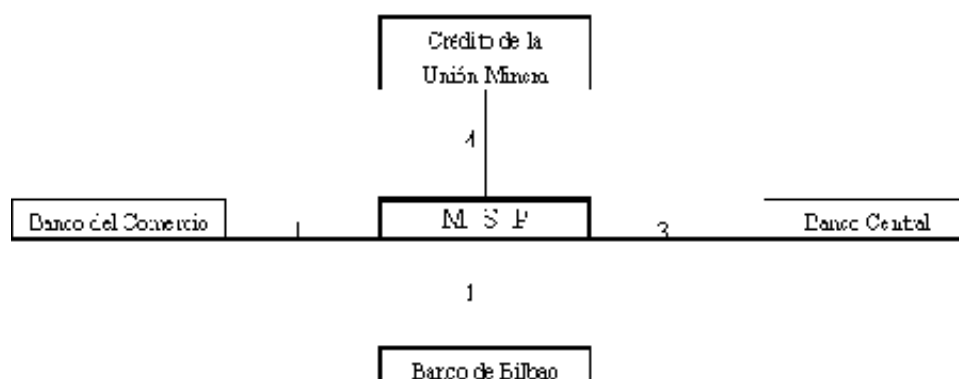
El día 31 de octubre de 1918 siete grandes personalidades del mundo empresarial de la época, D. José Luis de Ussía y Cubas (conde de los Gaitanes), D. José Luis de Villabaso y Gorrita, D. Francisco de Ussía y Cubas (marqués de Aldama), D. Francisco Arana Lupardo, D. Juan Manuel Landaluze, D. José Ortiz y Muriel y D. Pedro Ortiz y Muriel fundaron MSP con un capital inicial de 30 millones de pesetas, una cifra muy por encima de las que eran habituales en las empresas mineras de aquella época. Todos ellos, como los que un año después se

incorporaron al Consejo, formaban parte de la gran aristocracia económica y financiera[5] española, de manera que desde el primer momento MSP estuvo estrechamente vinculada, a través de consejeros comunes, a algunos de los grandes bancos y a las más importantes compañías mineras (Coto Tauler, Coto Musel), siderúrgicas (Basconia, Basauri), de ferrocarriles (MZA) y eléctricas (Hidroeléctrica Española, CHADE o Cooperativa Electra-Madrid, entre otras) del país.

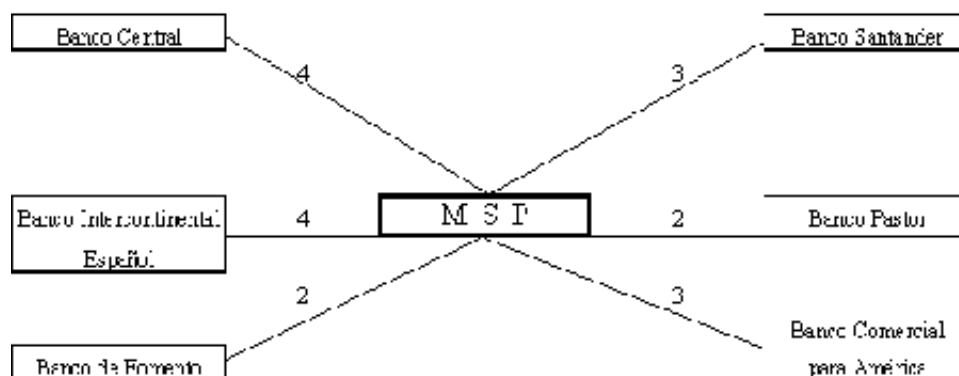
Aunque después sufrió numerosos cambios, hasta la década de 1980 su Consejo de Administración estuvo siempre comandado por las familias Ussía, Villalonga y Botín, y, por tanto, estrechamente relacionado con los Bancos Santander y Central. El Gráfico 1 refleja las conexiones de MSP con la banca a través de consejeros comunes en 1920 y 1960.

Gráfico 1
Relaciones entre Minería Siderúrgica de Ponferrada
y los grandes bancos, 1921 y 1960
(Las cifras indican el número de consejeros comunes)

1921



1960



Fuente: Vega Crespo, 2003, pp. 41 y 219.

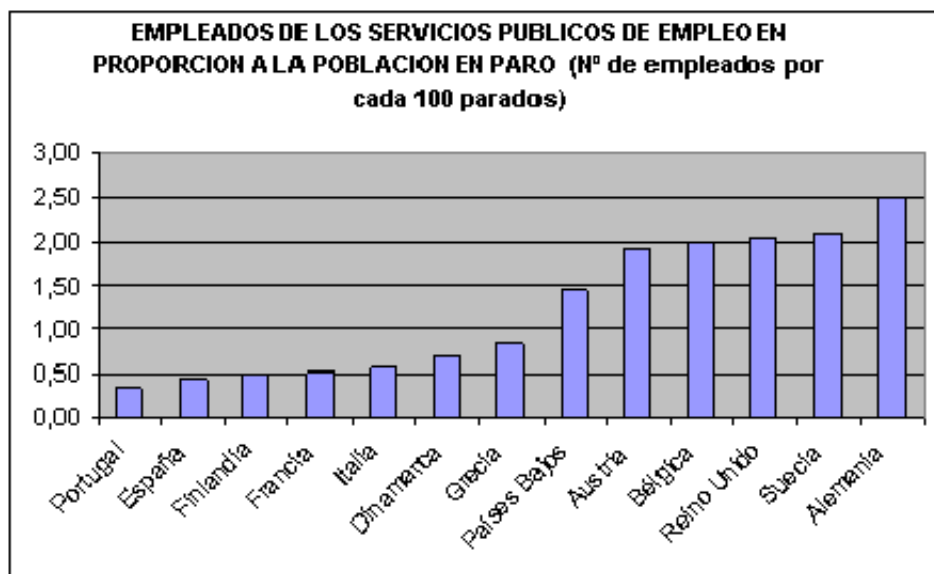
Por lo demás, el proyecto de los fundadores de la empresa iba más allá del deseo de aprovechar la coyuntura favorable del sector carbonero para hacer negocio con las actividades extractivas. El plan del que surgieron los objetivos que recogen los primeros Estatutos de la compañía era el de explotar las minas de carbón de Villablino y, a la vez, las de hierro que también habían adquirido en las proximidades de Ponferrada (el denominado Coto Wagner –Mapa 1–), para con el combustible y el mineral extraído alimentar una factoría siderúrgica en Ponferrada y hacer realidad la famosa idea de Lazúrtegui de convertir al Bierzo en “una nueva Vizcaya”

La premura con la que, acuciados por los requerimientos de un Gobierno que buscaba como fuera el modo de asegurar el abastecimiento energético del país, los fundadores de la empresa tuvieron que poner en explotación las minas del carbón, hizo que de partida MSP se limitara a explotar los yacimientos de Villablino, dejando para más tarde la construcción de los Altos Hornos. Después, la incorporación de nuevos empresarios siderúrgicos al Consejo de Administración de la empresa y el cambio de coyuntura que supuso el fin de la contienda europea llevaron a sus gestores a replantearse las posibilidades que en aquella zona (excesivamente alejada del litoral) y en aquel momento tenía el negocio siderúrgico, decidiendo finalmente aplazarlo para un momento futuro que luego nunca llegó.

[Volver](#)

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

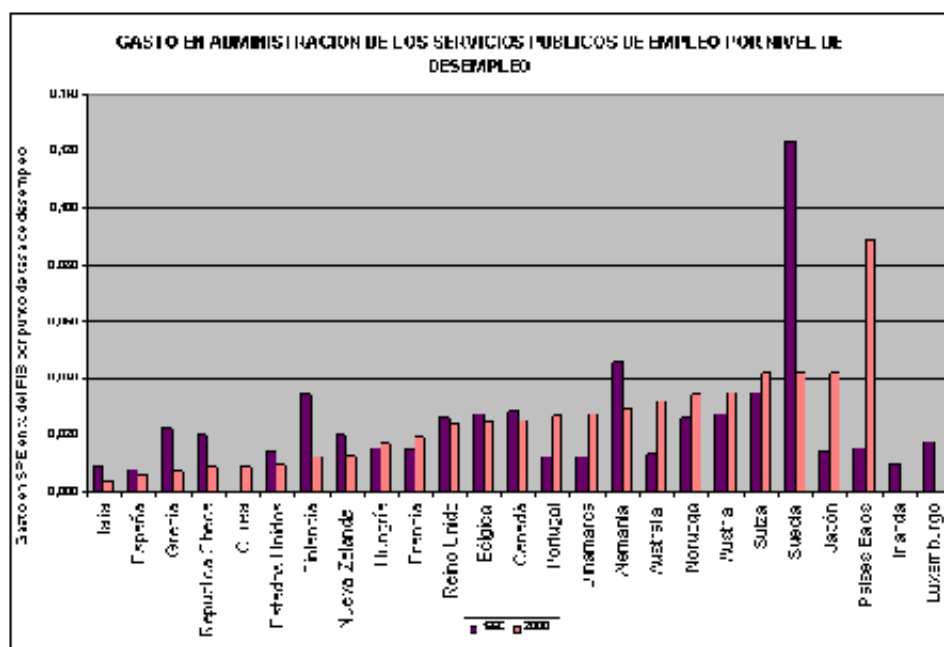
Desestimado el proyecto siderúrgico y centrada en las actividades extractivas, las cuatro décadas siguientes (es decir, el periodo que va de 1920 a 1960) configuraron a Minero Siderúrgica de Ponferrada como una de las grandes compañías mineras del país.



Después de unos años iniciales marcados por los altibajos en los resultados, como consecuencia del cambio de coyuntura y las numerosas y cuantiosas inversiones en que hubo que incurrir para completar el establecimiento inicial, desde el final de la Guerra Civil y hasta los primeros años sesenta, MSP logró ir conformando un gran coto hullero y un destacable complejo industrial integrado por el ferrocarril, dos fábricas de aglomerados y dos centrales térmicas, una en Villablino y otra en Ponferrada, negocios a los que en las décadas de 1940 y 1950 vinieron a sumarse el inicio de la actividad en las minas Wagner de mineral de hierro y la apertura de una filial para distribuir carbones en el mercado madrileño (Distribuidora de Carbones S.A.). Un abanico de actividades que los gestores de la empresa habían decidido emprender buscando la integración vertical hacia atrás en la producción, como modo de ahorrar costes, y hacia adelante en la distribución, con el objetivo de asegurarse el mercado. Así, el hecho de disponer de un ferrocarril propio garantizaba el transporte de carbón a precios competitivos. Las centrales eléctricas, por su parte, suministraban la energía necesaria para la explotación de las minas de hierro y el funcionamiento del resto de instalaciones de la empresa; y las fábricas de aglomerados, además de aprovechar los menudos de carbón, proporcionaban combustible al ferrocarril y las centrales eléctricas.

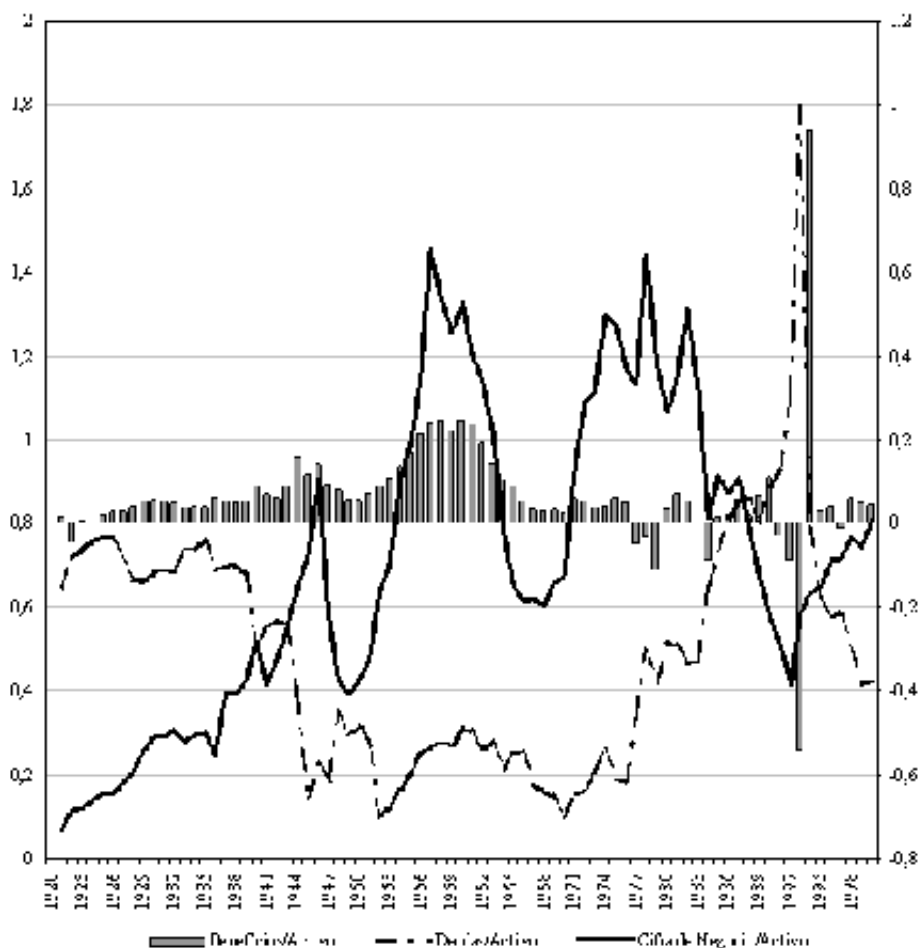
En el marco de una fuerte protección estatal, desde el final de la guerra civil y durante toda la etapa autárquica el extraordinario auge que experimentó la actividad extractiva (Gráfico 3) y la explotación del conjunto de su complejo productivo reportaron a MSP abundantes beneficios que, como se puede ver, situaron su rentabilidad en niveles muy elevados y la convirtieron en una empresa de gran solvencia (Gráfico 4). En 1960 MSP explotaba un coto hullero al que en los años anteriores se habían ido incorporando multitud de nuevas minas, su producción carbonera superaba el millón de toneladas, en tanto que la de hierro se aproximaba a las 600.000 y su plantilla rondaba los 4.000 trabajadores, frente a los aproximadamente 1.300 que tenía al concluir la guerra civil. Y a todo esto hay que sumar los ingresos obtenidos por la distribución a otras empresas de una parte de la energía generada en sus centrales térmicas y el tráfico de viajeros y mercancías ajenas por el ferrocarril Ponferrada-Villablino.

Se puede decir, por tanto, que aunque el negocio ya había empezado a generar beneficios en los años anteriores, su verdadera etapa dorada la vivió MSP al amparo de la política proteccionista y las ayudas públicas del periodo autárquico. Un auge al que también contribuyó la importante ampliación del mercado a que dio lugar la instalación en las proximidades de Ponferrada de una nueva central térmica, propiedad de ENDESA, con una elevada cifra de consumo de carbones.



Pero, lamentablemente, ese ciclo expansivo empezó a agotarse en los primeros años sesenta, en que la empresa inició un declive del que ya no logró recuperarse más que en momentos puntuales, como sucedió por ejemplo en los años que siguieron a los dos impactos petrolíferos habidos en la década de 1970. Y, todo ello porque, a la vez que su actividad carbonera sufría los efectos de la apertura exterior y la relajación de la política proteccionista, el resto del edificio productivo de la empresa se iba también derrumbando: las primeras en sucumbir fueron las centrales eléctricas, y más en concreto la de Ponferrada, que era, de las dos, la que se explotaba con fines comerciales. Esta central, en aquel momento ya muy obsoleta, no pudo hacer frente a la competencia de los nuevos grupos térmicos que desde 1950 ENDESA había empezado a instalar en las proximidades de Ponferrada y, como consecuencia, cesó su actividad en 1971; por otro lado, el avance del transporte por carretera trajo también consigo una notable pérdida de dinamismo del ferrocarril cuyo tráfico quedó desde 1980 limitado al transporte de mercancías, una vez clausurada la línea de viajeros.

Grafico 1. *Evolución de la cifra de negocio, el beneficio y las deudas de MSP*



Fuente: Vago, Grupo, 2003, pp. 280 y ss.

Como corolario de todo lo anterior, desde principios de los años setenta se produjo asimismo una notable y

ortegaygasset.edu/contenidos_imprim...

paulatina disminución del volumen de producción de las fábricas de aglomerados, que finalmente cerraron en los primeros años de la década de 1980 en que el ferrocarril Ponferrada-Villablino dejó de consumir carbón y, como consecuencia, desapareció la demanda de su principal cliente. Y, por si todo esto fuera poco, la crisis que durante esos años vivió la minería del hierro española obligó también a paralizar la actividad en las minas Wagner.

A pesar de todo ello, como se puede observar, el volumen de negocio de la empresa volvió a crecer de manera muy notable al finalizar la década de 1970 y aumentaron también el activo, la producción y la plantilla (Gráficos 3 y 4). Esto que parece una contradicción con lo que se ha dicho anteriormente sobre la marcha de la empresa, encuentra explicación en la fusión de MSP con la compañía minera asturiana Felgueroso S.A., a la que absorbió en el año 1967, pasando como consecuencia su yacimiento minero (la famosa mina La Camocha), junto con el resto de su patrimonio a formar parte del balance de MSP y su plantilla a engrosar la de esta última empresa.

Lo que, en todo caso es evidente es que si bien la fusión supuso una significativa ampliación del negocio, no impidió que continuara el deterioro de los resultados. Por el contrario, la explotación de La Camocha, con unos costes de extracción mucho más elevados que los de las tradicionales minas de Villablino[7], fue desde el principio un lastre añadido para la empresa. De hecho, sólo el deseo de ampliar el mercado de sus carbones a la siderurgia asturiana permite entender que MSP absorbiera a la empresa Felgueroso, S.A. justo en el momento en que muchas otras compañías carboneras reducían actividad o cerraban y se nacionalizaba la minería asturiana para evitar la destrucción masiva de puestos de trabajo.

Por tanto, y en definitiva, la apertura exterior, la relajación de la política proteccionista, la modernización económica general y de los medios de transporte en particular, la obsolescencia de muchas de las instalaciones de la empresa, la carestía de los salarios de una plantilla excesivamente abultada y, sin duda, una inadecuada política financiera, que llevó a mantener en muchos momentos una solvencia excesivamente elevada, sacrificando recursos que se hubieran podido invertir en la modernización de las minas y a seguir repartiendo dividendos cuando ya los beneficios se alternaban con las pérdidas, son algunos de los más importantes factores que explican el inicio de un declive que empujó a la banca a vender sus participaciones en la empresa y que, como se puede apreciar en el gráfico, se agudizó desde la segunda mitad de la década de 1970 en que, con la acumulación de pérdidas, el endeudamiento creció de manera espectacular, desembocando todo ello en una situación de insolvencia. Llegados a ese punto, ni la escisión jurídica de La Camocha, efectiva desde 1991, ni los diversos planes que, con el apoyo público, se pusieron en marcha para reestructurar y sanear la empresa pudieron evitar que en 1993 MSP fuera finalmente declarada en quiebra.

Debido al enorme coste social y económico que la liquidación de la empresa hubiera tenido para la zona en la que operaba, los diferentes agentes implicados (trabajadores, entidades financieras, Seguridad Social...) se volcaron en la negociación de un plan de viabilidad y un convenio de acreedores que hicieran posible la salida de esta situación, a la vez que, excepcionalmente, el juez permitió que la quiebra fuera con continuidad sin que en ningún momento hubiera paralización de los trabajos.

Así, en junio de 1994, después de firmarse el convenio de acreedores, el juez dictó finalmente el auto de levantamiento de la quiebra lo que hizo posible poner en marcha el plan de viabilidad que, a través de una operación acordeón, con reducción inmediata del capital y posterior ampliación del mismo, tenía por objeto reflotar de nuevo la empresa. La necesidad de capitalizar la compañía abrió la puerta a nuevos accionistas, lo que llevó a que, después de invertir 2.500 millones de pesetas, el empresario minero leonés D. Victorino Alonso García se hiciera con el control de la misma.

Con el respaldo de las ayudas públicas concedidas para financiar el plan de viabilidad, más las que, como las demás empresas recibe en el marco del plan del carbón[8], el nuevo grupo inversor ha logrado durante estos años saldar las deudas heredadas de la quiebra y, después de sucesivos ajustes en la plantilla[9], colocar de nuevo a la empresa en la senda de los beneficios con una rentabilidad y una solvencia perfectamente equiparables a las de las compañías más rentables del sector (véase Vega Crespo, 2003, p. 308). A pesar de ello y, como se decía en la introducción, su futuro, igual que el de las demás empresas carboneras sigue estando ligado al de las ayudas públicas que, por otra parte, han condicionando sus ciclos y han sido factor clave del comportamiento de sus resultados a lo largo de toda su existencia.

[Volver](#)

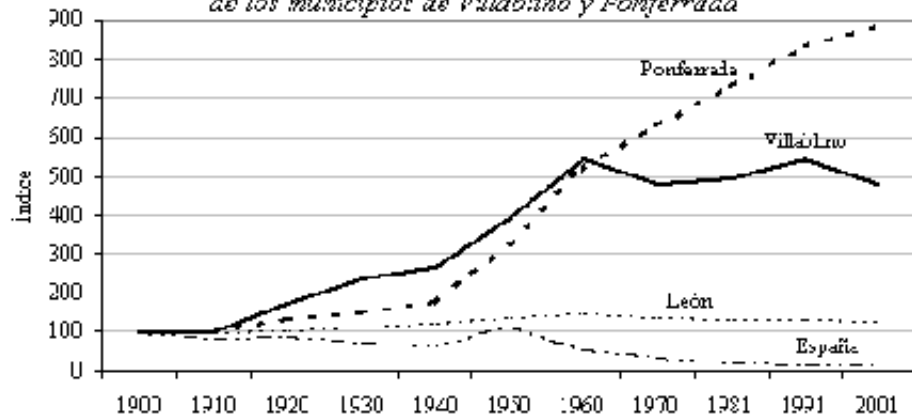
4. IMPACTO DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO.

Como es fácil imaginar, la actividad de una empresa que empezó operando con una plantilla de alrededor de 1.000 trabajadores, que en 1960 rondaba los 4.000 y que, todavía hoy, después de sucesivos ajustes laborales, supera el millar de obreros, ha tenido un enorme impacto en la demografía y la economía de las zonas en las que ha centrado su negocio, fundamentalmente el municipio de Villablino y, en general, todo el valle del río Sil (ver Mapa 1), donde se ubican sus minas de carbón y Ponferrada, que a lo largo del siglo ha albergado diversas instalaciones de la empresa y ha actuado como principal centro de consumo y distribución de sus carbones.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a los cambios generados por la empresa en la demografía de las zonas en las que ha tenido mayor presencia, los datos son bien ilustrativos al respecto (Gráfico 5): el municipio de Villablino que al finalizar la primera década del siglo XX tenía apenas 3.000 habitantes a la altura de 1930 se aproximaba a los 7.000 y en 1960 contaba con un censo casi cinco veces mayor que el de 1910, una trayectoria que contrasta claramente con la de la población leonesa y española.

Evolución similar se observa en el municipio de Ponferrada que, gracias a las nuevas oportunidades de empleo que brindó MSP y sus efectos de arrastre sobre otras actividades, entre 1910 y 1960 vio multiplicarse por cinco el número de sus habitantes. Bien es cierto que, en este caso el impulso no sólo se debió a los puestos de trabajo creados por MSP sino también a los efectos de arrastre ejercidos por las empresas que fueron surgiendo en la limitrofe cuenca minera de El Bierzo, cuyos carbones, como los del Sil, confluían hacia Ponferrada, y al propio efecto de atracción ejercido por un núcleo que al ser el mayor de toda la zona ofrecía más oportunidades laborales y contaba con una más amplia gama de servicios administrativos, educacionales, sanitarios o de ocio que los de su entorno. Esto permite explicar también que la población de Ponferrada haya seguido creciendo en las últimas décadas, cuando ya la minería del carbón estaba en declive.

Gráfico 5.- *Evolución comparativa de la población de hecho de los municipios de Villablino y Ponferrada*



Fuente: INE. Censo de Población de España (varios años)

Por el contrario, la evolución poblacional de Villablino es el fiel reflejo de la trayectoria seguida por la empresa, de manera que las etapas de mayor auge son, de un lado, los primeros años veinte, que contemplan el establecimiento de la misma y, de otro, el periodo autárquico, época dorada para la minería del carbón en general y para MSP en particular. A partir de entonces la población del municipio registra un claro estancamiento, que se convierte en retroceso en la última década del siglo en que la plantilla de la empresa sufre un recorte de casi un 60 por 100[10].

Pero, tanto o más importante que los cambios demográficos inducidos por la empresa ha sido su impacto económico en las zonas en las que ha centrado sus actividades y, en general, en toda la provincia. Así, la instalación de MSP transformó radicalmente la estructura económica de la zona de Villablino que si al finalizar el siglo XIX tenía al 90 por 100 de sus activos ocupados en tareas agrícolas y ganaderas, a la altura de 1960 era ya una economía fundamentalmente industrial, con casi un 70 por 100 de sus trabajadores empleados en labores mineras (Cuadro 1); una situación que se ha mantenido hasta la actualidad pues, a pesar de la crisis que ha vivido en las últimas décadas, la minería del carbón sigue siendo con diferencia la actividad más importante del municipio y la que, a la vez, permite el mantenimiento de un gran número de empleos indirectos en otros sectores industriales y de servicios.

Cuadro 1.- *Estructura sectorial de la población activa en los municipios de Villablino y Ponferrada*

	1887	1950	1991
VILLABLINO			
Agricultura, ganadería y silvicultura	90,0	11,6	1,7
Industria	3,0	72,0	63,8
Minería	sc.	69,0	50,6
Otras actividades industriales	sc.	3,0	13,2
Construcción	7,0	1,1	6,2
Servicios		15,4	28,2
PONFERRADA			
Agricultura, ganadería y silvicultura	33,0	18,1	2,1
Industria	17,0	37,8	23,9
Minería	sc.	20,2	sd.
Otras actividades industriales	sc.	17,6	sd.
Construcción	50,0	5,9	14,6
Servicios		38,2	59,4

Fuente: elaboración propia con datos de INE, Censo de Población de España, 1887, 1950 y 1991 y la página Web WWWInfo-red.Net, Base de datos del Bierzo.

En idéntica dirección ha evolucionado la estructura económica de Ponferrada (Cuadro 1), con la salvedad de que aquí la pérdida de peso de la agricultura se explica tanto por el avance de las actividades mineras como por el auge del sector terciario, al tratarse del núcleo que centraliza los servicios administrativos, financieros, educativos, de transportes, etc., de toda la zona circundante. En todo caso, y al igual que en Villablino, desde 1960 la minería del carbón ha sido el principal motor de la economía ponferradina, tirando de otras actividades industriales como el sector termoelectrico y el sector servicios en su conjunto. Las minas de carbón, el ferrocarril minero, las varias instalaciones de MSP en Ponferrada y la nueva central térmica que atraída por el florecimiento de la minería en las cuencas de El Bierzo y Sil se instaló en Ponferrada atrajeron, como ya se ha dicho anteriormente, un gran número de pobladores hacia este municipio, provocando como consecuencia cambios muy importantes en su estructura económica.

En definitiva, y para finalizar, la instalación de MSP ha tenido importantísimos efectos de arrastre sobre la economía del noroeste leonés y, por extensión, del conjunto de la provincia, en cuyo proceso de industrialización esta empresa ha jugado un papel decisivo. Todavía hoy, cuando su plantilla apenas supera los mil trabajadores, MSP sigue generando más del 4,5 por 100 del VAB industrial leonés y un 3,5 por 100 del empleo en este sector^[11], lo que hace incuestionable su papel en el presente y, evidentemente, también en el futuro de la economía leonesa.

[Volver](#)

NOTAS:

[1] Porcentajes calculados con datos de Vega Crespo (2003, pp. 330 y ss.) y Estadística Minera de España (2000), sin incluir el lignito.

[2] A la altura de 1910 la explotación de esta cuenca todavía se limitaba a los carbones de afloramiento (Ministerio de Industria, 1960, p. 18).

[3] Puesto que ambos tenían intereses en la minería leonesa, tanto Lazúrtegui, propietario de las minas Wagner de mineral de hierro (que luego adquirió MSP), como Revilla, por entonces ingeniero jefe del distrito minero de León, habían hecho cálculos sobre el coste de esta infraestructura que, teniendo en cuenta la riqueza que ayudaría a generar, los dos encontraban rentable (Revilla, 1906, pp. 233 y 246-271).

[4] La cesión se hizo por un periodo de ochenta años, concluido el cual ha sido renovada por otros cincuenta. De esta manera, la línea, que ahora es titularidad de la Junta de Castilla y León, sigue estando en la actualidad al servicio de MSP.

[5] La mayoría de los miembros de los primeros Consejos de Administración de MSP aparecen incluidos en la lista de los 100 mayores capitalistas de la época difundida por Roldán y García Delgado (1973), Tomo II, pp. 383-415. Son los casos de D. José Luis y D. Francisco Ussía y Cubas, D. Vicente Llaguno, D. Juan Manuel Landaluce y D. José María Martínez de las Rivas, entre otros.

[6] Lazúrtegui que, como se ha dicho antes, era el anterior propietario del Coto Wagner, se mostraba convencido de que, por sus disponibilidades de hierro y carbón, la zona de El Bierzo-Villablino cumplía todas las condiciones para especializarse en el negocio siderúrgico y convertirse así en una nueva Vizcaya (Lazúrtegui, 1914, p. 9).

[7] Debido a las dificultades geológicas del terreno y la mayor carestía de los salarios de los mineros asturianos, los costes de explotación de esta mina se situaron desde el primer momento en niveles muy por encima de los correspondientes en las minas leonesas (véase Vega Crespo, 2003, pp. 369-370).

[8] El "Plan 1998-2005 de la minería del carbón y el desarrollo alternativo de las comarcas mineras" (más conocido como Plan del Carbón) firmado en 1997 por el Ministerio de Industria y las Centrales Sindicales mayoritarias es el documento en el que se recogen las principales directrices de la política comunitaria y nacional respecto al carbón español: evolución de la producción, el empleo, las ayudas públicas, etc. Para un mayor detalle véase Revista Asturiana de Economía, 1997.

[9] Dichos ajustes se han hecho mediante prejubilaciones y jubilaciones anticipadas.

[10] Entre los años 1991 y 2002 la plantilla de MSP ha pasado de 2.800 a 1.100 trabajadores (Minero Siderúrgica de Ponferrada, Memoria Anual, 1991 y 2002).

[11] Calculado con datos de MSP (2001) e INE.

[Volver](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

-Estadística Minera de España (2000).

-Intituto Nacional de Estadística: Censo de Población de España, varios años.

- Junta de Castilla y León (2000): Anuario Estadístico de Castilla y León 2000.
- Lazúrtegui, J. (1914): Una nueva Vizcaya corregida y aumentada en el Noroeste de España. Carta abierta a D. Ramón Bustelo (diputado por Ribadeo), Bilbao, Impresión de José A. de Lerchundi.
- Minero Siderúrgica de Ponferrada: Memoria Anual (varios años)
- Ministerio de Industria (1960): Monografía sobre la minería del carbón, Madrid.
- Revilla, J. (1906): La riqueza minera de la provincia de León. Su descripción industrial y estudio de las soluciones para explotarla, Madrid, Imprenta Alemana.
- Revista Asturiana de Economía (1997): "Plan 1998-2005 de la minería del carbón y plan de desarrollo alternativo de las comarcas mineras", nº 10, 295-314.
- Roldán, S. y García Delgado, J. L. -con la colaboración de J. Muñoz- (1973): La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920, Madrid, Fundación FIES de las Cajas de Ahorros.
- Vega Crespo, J. (2003): Minero Siderúrgica de Ponferrada 1918-2010. Historia y futuro de la minería leonesa, Madrid, LID Editorial Empresarial.

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Ensayos

La propuesta de una ciencia de la felicidad. La relación entre política y ética en Aristóteles [\[1\]](#)

Salvador Rus Rufino

1. La ciencia política como epitécnica.

2. La división de la política.

3. La política es natural.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

La Ética a Nicómaco tiene una relación tan estrecha con la Política que ambas son por completo inseparables. De hecho, en la conclusión de aquella Aristóteles se refiere a ésta como su continuación [\[2\]](#). A lo largo de la Ética a Nicómaco hay una constante referencia a las implicaciones políticas de las nociones estudiadas [\[3\]](#). Es preciso por tanto, para no desenfocar el tema, estudiar las relaciones entre ambas y el rendimiento político de la Ética a Nicómaco para responder a esta pregunta: ¿qué aporta políticamente la Ética a Nicómaco? En el fondo la pregunta es mucho más radical, también para nosotros: ¿qué relación tienen la ética y la política? ¿qué se entiende por ambas? Este trabajo sobre Aristóteles se puede decir que depende de esta respuesta. Por eso, la pregunta ha de ser formulada con todo su rigor.

La aportación política más importante de la Ética a Nicómaco se refiere al concepto mismo de la política. Es un concepto egregio, dignísimo, que pone en juego las mejores dimensiones humanas. Es algo por completo alejado de nuestra idea habitual de la política como ámbito despreciable, simple escenario de juegos hipócritas de poder, completamente ajenos a nuestros intereses.

Este carácter egregio tiene el sentido de "la política como señora o dominadora", que viene expresado en el capítulo segundo de la Ética a Nicómaco: "Si existe, pues algún fin de nuestras acciones que queramos por él mismo y los demás por él, y no elegimos todo por otra cosa -pues así se seguiría hasta el infinito, de suerte que el deseo sería vacío y vano-, es evidente que ese fin será lo bueno y lo mejor. Y así, ¿no tendrá su conocimiento gran influencia sobre nuestra vida, y, como arqueros que tienen un blanco, no alcanzaremos mejor el nuestro? Si es así, hemos de intentar comprender de un modo general cuál es y a cuál de las ciencias o facultades pertenece. Parecería que ha de ser el de la más principal y eminentemente directiva. Tal es manifestamente la política. En efecto, ella es la que establece qué ciencias son necesarias en las ciudades y cuáles ha de aprender cada uno, y hasta qué punto. Vemos, además, que las facultades más estimadas le están subordinadas, como la estrategia, la economía y la retórica. Y puesto que la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla además qué se debe hacer y de qué cosas hay que apartarse, el fin de ella comprenderá los de las demás ciencias, de modo que constituirá el bien del hombre; pues aunque el bien de cada uno y el de la ciudad sean el mismo, es evidente que será mucho más grande y más perfecto alcanzar y preservar el de la ciudad; porque, ciertamente ya es apetecible procurarlo para uno solo, pero es más hermoso y divino para un pueblo y para las ciudades" [\[4\]](#).

Para entender el alcance de este texto es preciso insistir en que la política, considerada como ciencia suprema, rige la totalidad de la vida humana porque con ella se alcanza el conocimiento del bien. Esto llevó a Platón a hacer reyes a los filósofos: "... el género humano no verá días mejores hasta que adquiera autoridad política la raza de quienes siguen recta y auténticamente la filosofía" [\[5\]](#). La ciencia de la política platónica es absoluta, sin distinción entre la ciudad y el individuo [\[6\]](#), a la vez teórica y práctica: nos da a conocer la virtud y ese conocimiento hace justos a los hombres. Por eso los gobernantes son educadores en el bien. Por tanto, ética y política son lo mismo [\[7\]](#).

Aristóteles tiene ante sus ojos este planteamiento y lo desarrolla [\[8\]](#). Pero pertenece al espíritu griego, como ya se ha dicho, ver con una sola mirada a la persona y a cuanto le rodea: la ciudad es un hombre a gran escala, "descrito en caracteres mayores" [\[9\]](#). Por eso la política abarca ambas cosas, pues no se puede considerar lo uno sin lo otro.

[Volver](#)

1. La ciencia política como epitécnica.

Como se ha visto, la Ética a Nicómaco comienza mostrando que la política es una ciencia, y una ciencia peculiar, la más señora, la más dominadora, la directiva, que en griego sería arquitectónica: la que gobierna o dirige a las demás técnicas [\[10\]](#). Es una ciencia que establece qué ciencias son necesarias en la pólis, pues estas ciencias prácticas le obedecen: se sirve de ellas. Por eso su fin es "comprender a las demás ciencias" y por eso el político es "el arquitecto del fin" [\[11\]](#). Por esta razón escribe: "en todas las ciencias y artes el bien es un bien; el mayor y en el más alto grado será el de la suprema, y esta es la disciplina política" [\[12\]](#).

Por tanto, es una disciplina que está por encima de las demás pues las dirige. Esta superioridad radica en el carácter supremo del objeto que persigue: abarca los objetos de todas las demás. Así pues, "las acciones de la vida" [13], siguiendo la terminología de Aristóteles, son el objeto general que abarca la totalidad de la ciencia. Acerca de ellas "legisla qué hacer y de qué apartarse" [14]. No se trata de una ciencia sectorial, sino completa: abarca, en general, todas las acciones humanas, la conducta [15].

Estas acciones prácticas no son necesarias a diferencia de las verdades universales conocidas mediante la teoría, pues éstas versan sobre lo que puede ser de otro modo, y aquéllas sobre lo que no tiene ese carácter [16]. Por eso esta ciencia es incierta e inexacta, porque su fin no es el conocimiento, sino la acción [17], la conducta práctica, muchas veces imprevisible y nunca necesaria.

Si su fin comprende el de las demás ciencias, se tratará del fin que se busca por sí mismo, y los fines de las demás ciencias se buscarán en él. ¿Cuál es ese fin? Esta es la pregunta con la que la Ética a Nicómaco se pone en marcha. Tal fin parece ser la felicidad [18]. Por eso la política es la ciencia de lo mejor [19] y constituye el bien del hombre [20], "porque el bien del hombre y el de la ciudad son el mismo" [21], pero éste fin es más grande y más perfecto cuando es de la ciudad; "aunque el bien del individuo y de la ciudad sean el mismo, será mucho más grande y más hermoso alcanzar y preservar el de la ciudad" [22].

Así pues, la política, ciencia de lo mejor, tiene que ver con la felicidad. Incluso constituye el bien del hombre, aquello sin lo cual éste no se alcanza como tal. Las acciones prácticas humanas, pues, parecen tener que ver con el bien y la felicidad: en ellas se gana o se pierde. Este objetivo supremo de la política -buscar y ganar el bien supremo, el que se busca por sí- establece una distinción drástica de la política respecto de las demás ciencias sociales; en esto radica su señoría sobre las otras. Esto tiene una importancia extraordinaria: la política no puede confundirse con las demás técnicas (têchnai), porque está más allá de ellas, es epitécnica. Y está por encima porque éstas buscan un bien parcial, sectorial, especializado, lo que se logra mediante una habilidad, mientras que la política tiene que ver con algo más alto: la felicidad, que parece consistir en un bien al que todos los bienes especializados o parciales se orientan. La técnica, en suma, no da la felicidad.

Una primera observación que se deriva de este planteamiento es que cuando se pretende reducir la política a técnica, se la rebaja, se la convierte en algo sectorial, relacionado con una utilidad. Entonces deja de alcanzarse con ella la felicidad. La política como simple técnica es una política rebajada, disminuida de su objetivo propio: ser la ciencia de lo mejor que el hombre desea. Y al revés: cuando se pretende encomendar a una técnica la dirección de las demás técnicas y de los asuntos humanos, entonces se convierte al hombre en objeto de la técnica, en producto, dicho con otras palabras, sustituir la política por una técnica de primer nivel es corromperla, remacha Aristóteles. Una técnica dominadora de las demás es la esclavitud de la política, y por tanto del hombre. Así pues, la política no es el ámbito del homo faber técnico, sino del homo sapiens, del hombre libre [23].

Cuando el homo faber pretende apropiarse el ámbito de lo político, anula al homo sapiens, le quita la libertad, y le convierte en producto manipulado, porque el homo faber es simple técnico, artesano: cree que la felicidad es producto de su técnica. Aparece el dominio de la tecnología: hagamos técnicamente al hombre y a la sociedad, y así podremos ser felices. Esto, visto desde Aristóteles, supone la corrupción de la política, porque supone perder su carácter directivo respecto de las demás ciencias, e implica esclavizar la libertad y la pérdida de lo mejor. La felicidad no está en el orden de la técnica, porque es epitécnica.

La política está por encima de la técnica, pero ésta, a su vez, no puede ni suplantarla ni separarse de ella porque la medida humana, el criterio, lo recibe de aquélla. La relación entre ética, política y técnica requiere un ajuste mutuo que mantenga a cada una en su esfera propia.

La política tiene una dignidad cualitativamente superior a la técnica, porque es diferente de ella, como se ha visto. Se trata de defender una dignificación de la política: lo que se dirige a lo más digno y apreciado por el hombre es un saber no equiparable a la simple producción, porque se ocupa de cosas que no se hacen para ser utilizadas, como los objetos instrumentales y funcionales, sino de las que se buscan por sí mismas. En la política nos jugamos la felicidad humana: este es el mensaje de Aristóteles.

Mientras no establezcamos el carácter epitécnico de la política, seguiremos despreciándola como una técnica al servicio del poder, de algún modo ilegítima. El desprecio de la política impide que exista la ciudad: ningún arte humano es capaz de asumir la función de organizar la convivencia humana, ninguna técnica de primer nivel da lugar a una sociedad suficiente, a una sociedad perfecta. Por eso nuestro problema es cómo entender la política, cómo entender una técnica que no sea transformante, que sea la organización total, en términos de suficiencia, de las técnicas transformantes, pero en atención a la libertad, al ciudadano.

Esta es la interpretación que Leo Strauss hace de la filosofía política moderna: "El problema político se convierte en un problema técnico. Hobbes lo expresa con claridad: cuando las repúblicas se deshacen por desórdenes intestinos, la culpa no es de los hombres en cuanto que son la materia, sino en cuanto que son los configuradores de esas repúblicas" [24].

[Volver](#)

2. La división de la política.

Aristóteles habla al final de la Ética a Nicómaco de "una filosofía de las cosas humanas" [25], o de filosofía antrópica o antropológica, en la cual debe ser incluida el estudio de los regímenes políticos o formas de gobierno. Esta filosofía es, para Aristóteles, la propia política, la ciencia que trata del bien y de la felicidad del hombre acerca de los cuales se escribe y elabora la Ética a Nicómaco [26]. Por tanto esta filosofía antrópica o política se dice en primer lugar de aquella ciencia que trata de las acciones y de las costumbres, de los hábitos o estados del hombre, es decir, de la virtud. El concepto de virtud está expuesto en el libro II de la Ética a Nicómaco, y se puede definir de varios modos: "... el poder de adquirir y conservar bienes y el poder de realizar muchas y grandes actividades buenas" [27].

La virtud es un hábito o estado [28]: "el poder de adquirir y conservar bienes" y "el poder de realizar muchas y grandes actividades buenas". Ser virtuoso es hacerse bueno, mejorarse a uno mismo: "hay que decir pues, que toda virtud perfecciona la condición de aquello de lo cual es virtud" [29]. Por eso ser feliz es ser virtuoso ejerciendo las actividades propias de la virtud perfecta: "Puesto que la felicidad es una actividad del alma según la virtud perfecta, hay que tratar de la virtud, pues acaso así consideraremos mejor lo referente a la felicidad. Y parece también que el que es de veras político se ocupa sobre todo de ella, pues quiere hacer a los ciudadanos buenos y obedientes a las leyes. Y si esta indagación pertenece a la política, es evidente que esta indagación estará de acuerdo con nuestro proyecto inicial. Acerca de la virtud es evidente que hemos de investigar la humana" [30]. Aristóteles se está refiriendo a la política que incluye, en primer lugar, investigar la virtud humana, y esto es la ética, que a su vez se divide en el estudio de los hábitos de la mente -hábitos dianoéticos, tratados en el libro VI de la Ética a Nicómaco: la técnica, la ciencia, la prudencia, la sabiduría y el intelecto- y de los hábitos de carácter, que proceden de las costumbres, de las acciones, y son los hábitos éticos, que es la investigación acerca de la virtud a la que se refiere la cita y que da comienzo al libro II de la Ética a Nicómaco: "Existen dos clases de virtud, la dianoética y la ética; la dianoética debe su origen y su incremento principalmente a la enseñanza y por eso requiere experiencia y tiempo; la ética, en cambio, nace de la costumbre, por lo que hasta su nombre se forma por una pequeña modificación de costumbres" [31].

Esto le permite afirmar que "el político debe de conocer en cierto modo lo referente al alma" [32]. El político aquí es el entendido en el bien del hombre y en la virtud que constituye ese bien, es decir, el epitécnico. Política es, en primer lugar, el estudio de las virtudes del carácter, las virtudes éticas, y éstas tienen que ver con el bien y el placer humanos. Aristóteles no dispone del término ética para designar este primer aspecto de su ciencia política (el que trata de la virtud humana), porque lo está inventando: a partir de él se llamará así, ética. Pero mientras, emplea para esa ciencia de la virtud humana el término ciencia política. Es, como se ve, un sentido del término bien ajeno al que en la actualidad solemos tener.

Pero en segundo lugar, la ciencia política comprende también el estudio de las polítéiai [33]. Este estudio abarca:

a) El de la mejor polítéia. El tratamiento sistemático de la polítéia recta y mejor es el presentado en los libros VII y VIII de la Política [34].

b) El estudio de las diversas polítéiai o regímenes que se han dado históricamente o se han propuesto teóricamente (libros IV y VI).

Esta segunda parte de la política también incluye, desde otro punto de vista, el estudio de las leyes y la legislación (cómo han de ser para hacer buenos a los ciudadanos; es el estudio de las constituciones y leyes fundamentales de las diversas ciudades y estados, que ocupó intensamente a Aristóteles) y también la pura práctica o acción política, que trata de situaciones y casos concretos (es el estudio casuístico, de estilo biológico, de los distintos regímenes políticos, de su aparición y desaparición, organización interna, etc., presentado en los libros IV y VI). Se trata, en suma, de la legislación y la casuística práctica.

El fundamento teórico de la diferencia entre legislación y acción política práctica está tratado en la Ética a Nicómaco, en el capítulo 8 del libro VI, que trata de la relación entre la prudencia y la política [35] y en el capítulo 9 del libro X, en el que desarrolla la distinción entre legislar y actuar, dar leyes y dar decretos [36].

Por tanto de estas divisiones se deduce que cabe distinguir la ciencia política que trata de la virtud humana y la que trata de la polítéia, tanto la ideal como las reales, y éstas incluyen el estudio de las leyes y de las acciones. Ambos aspectos no pueden separarse. En esto reside la idea central de la Política aristotélica. La mayor parte de las incomprensiones de esta obra proceden de olvidar esta inseparabilidad de ambos sentidos de la ciencia política y de la realidad por ellos designada.

En efecto, ¿por qué puede decirse que el político "pone cuidado en dotar a los ciudadanos de cierto carácter" [37], en "hacerlos buenos y capaces de acciones nobles" [38] y "obedientes a las leyes"? Porque la ley "manda vivir de acuerdo con todas las virtudes" [39], porque la política cumple su función mediante la ley, que propone lo que conviene en común a todos [40], que es lo virtuoso. Las leyes son justas porque producen y preservan la felicidad de la pólis. Por eso la justicia como virtud perfecta consiste en el bien ajeno, en el bien político, que es la virtud. También se afirma esto en el libro III de la Política en la teoría general de las polítéiai [41]. Esta tesis es, desde mi punto de vista, el núcleo de la Política: conviene demorarse en ella una vez enunciada, pues puede ser encontrada en muchos textos, formulada de mil modos, y tiene mil consecuencias. No se pueden separar ambos sentidos de la ciencia política, el ético y el, digámoslo así, civil. A su vez, esa inseparabilidad es solidaria para con el carácter directivo y señorial de esta ciencia: la política dirige porque busca el bien del hombre y dirige las organizaciones porque es epitécnica.

[Volver](#)

3. La política es natural.

La primera consecuencia del carácter señorial de la política es que no podemos separar las dos partes de que consta: el hombre y la ciudad. Esta inseparabilidad no es puramente epistemológica, interdisciplinar: manifiesta una inseparabilidad real de realidades discernibles, pero íntima y naturalmente asociadas. Aristóteles lo dice así: "el hombre es por naturaleza político" [42], "el hombre es político y por naturaleza para convivir" [43]. Dicho en la expresión clásica del libro I de la Política: "Toda ciudad es por naturaleza si también lo son las comunidades primeras. La ciudad es el fin de aquéllas, y la naturaleza es fin. En efecto, lo que cada cosa es, una vez cumplida su génesis, decimos que es su naturaleza, así de un hombre, de un caballo o de una casa. Además, aquello por lo que existe algo y su fin es lo mejor, y la autarquía es, a la vez, un fin y lo mejor. De todo esto es evidente que la ciudad es una de las cosas naturales y el hombre es por naturaleza un animal político, y el que es insocial por naturaleza y no por azar es o un ser inferior o un ser superior al hombre" [44].

Para entender las afirmaciones de Aristóteles recién citadas es pertinente recordar que physis, naturaleza, es un concepto clave en Grecia y en la filosofía presocrática, que indica, dicho de forma resumida, el ser de las cosas, aquello estable desde lo que brotan los fenómenos efímeros, el fundamento asistente en presencia, la estructura

radical de la realidad, el hontanar desde el que están brotando las cosas. Y también, lo que está siendo en cuanto que es, lo que explica el proceso que siguen las cosas para llegar a ser y lo que permanece cuando las cosas han sido engendradas, cuando ya son. Naturaleza es lo estable de las cosas y desde lo cual brota su movimiento.

Aristóteles elabora filosóficamente este concepto y lo presenta bien depurado en la Política, al definir este origen natural de la ciudad, diciendo que lo que cada cosa es, una vez cumplida su génesis, decimos que es su naturaleza, así de un hombre, de un caballo o de una casa: la physis es télos, fin, y el fin es lo mejor, lo más perfecto de cada cosa [45].

La naturaleza del hombre es ser animal político, es decir, habitante de la pólis, pues para Aristóteles la ciudad es término natural de la evolución de las comunidades primeras porque ella es la soberana entre todas, tal como se dice en los primeros párrafos de la Política: "Vemos que toda ciudad es una comunidad y que toda comunidad está constituida en vista de algún bien, porque los hombres siempre actúan mirando a lo que les parece bueno; y si todas tienden a algún bien, es evidente que más que ninguna, y al bien más principal, la principal entre todas y que comprende todas las demás, a saber, la llamada ciudad y comunidad civil" [46].

Este carácter soberano se advierte cuando se estudia la evolución natural de las cosas: "Si uno observa desde su origen la evolución de las cosas, también en esta cuestión, como en las demás, podrá obtener la visión más clara... Por tanto la comunidad primera constituida naturalmente para la vida de cada día es la casa... Y la primera comunidad formada de varias casas a causa de las necesidades no cotidianas es la aldea... La comunidad perfecta de varias aldeas es la ciudad, que tiene, ya por así decirlo, el nivel más alto de autarquía, que nació a causa de las necesidades de la vida, pero subsiste para el bien vivir" [47].

Esto quiere decir que el fin de la naturaleza humana no es simplemente satisfacer las necesidades de la vida, sino vivir bien. Este vivir bien, ya se ha dicho, es ser feliz, y "el bien humano es una actividad del alma conforme a la virtud" [48]. El hombre virtuoso alcanza ese estado en la comunidad perfecta, que es la que permite vivir bien, y no simplemente atender a las necesidades de la vida. Por tanto, la naturaleza humana se cumple mediante sus acciones y consiste en hacerse con ellas virtuoso, pues el buen uso de la libertad hace mejores a los hombres, y el malo, peores. Así se muestra el carácter teleológico de la virtud y de las facultades que ella pone en juego: proponerse un proyecto al margen de la virtud es un despropósito, es decir, no proponerse nada, una anulación del saber práctico político.

Pero este despliegue de la naturaleza humana que busca la felicidad no se realiza individual o aisladamente: no hay virtud sin convivencia, esto es, una naturaleza autoperfectible es naturalmente social. En el arranque mismo del ser humano aparecen los demás. Si ser hombre es ser virtuoso y tener hábitos, esto no puede comenzar a suceder sin educación y no puede continuar sucediendo sin convivir con otros, sin coexistir. La convivencia con los demás pertenece a la naturaleza humana. Por eso no hay hombre sin pólis [49]. Aristóteles es en esto taxativo. Aunque en la historia del pensamiento posterior esto ha sido negado tajante [50], Aristóteles dejó fundamentada su afirmación de forma clara: "Si cada uno por separado no se basta a sí mismo, se encontrará de manera semejante a las demás partes en relación con el todo. Y el que no puede vivir en comunidad, o no necesita nada por su propia autarquía, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un Dios. En todos existe por naturaleza la tendencia hacia tal comunidad. Pero el primero que la estableció fue causante de los mayores beneficios. Pues así como el hombre perfecto es el mejor de los animales, así también apartado de la ley y la justicia es el peor de todos" [51].

La naturaleza humana como virtud que busca la felicidad, por tanto, no se despliega sin vivir en comunidad. Para entender este planteamiento es preciso adelantar una tesis importante que después se desarrollará con más detalle: Aristóteles no separa político y social. Lo social es, eo ipso, político. No hay distinción. Esta identificación tiene muchas implicaciones que enseguida se verán. En este momento interesa sólo entender que cuando Aristóteles dice 'animal político' quiere decir 'animal social', porque para él político y social no están diferenciados.

El carácter naturalmente social o intersubjetivo del hombre es establecido por Aristóteles, como hemos dicho, de manera taxativa. Se acaba de leer que "en todos existe por naturaleza la tendencia hacia tal comunidad". Esto quiere decir que la autarquía, la autosuficiencia vivida en términos de soledad e independencia, es algo que no va con lo humano, algo en profunda contradicción con el modo de ser del hombre: "La razón por la cual el hombre es un animal político, más que cualquier abeja y que cualquier animal gregario, es evidente: la naturaleza, como decimos, no hace nada en vano, y el hombre es el único animal que tiene palabra. Pero la voz es signo del dolor y del placer, y por eso la poseen también los demás animales, porque su naturaleza llega hasta tener sensación de dolor y de placer e indicársela unos a otros. Pero la palabra es para mostrar lo conveniente y lo perjudicial, así como lo justo y lo injusto. Y esto es lo propio del hombre frente a los demás animales: poseer él sólo, el sentido del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto, etc. y la participación común de estas cosas es lo que constituye la casa y la ciudad" [52].

Esto quiere decir: el hombre tiene lógos [53]. Pero el lógos es de dos clases: teórico y práctico. Lo bueno y lo malo de la razón teórica es lo verdadero y lo falso; lo bueno y lo malo de la razón práctica, la verdad homóloga con el recto deseo. Esta homologación es la que realiza la prudencia eligiendo un bien concreto. La verdad de la razón práctica es la elección de lo bueno. El hombre tiene el sentido del bien y del mal, y mediante el lógos práctico lo muestra, los hace evidentes, los manifiesta, los elige, los dice, los comunica a los demás.

Hay una vinculación entre el lógos [54], el bien y la verdad. El lógos es una potencia humana que puede ser usada en dos sentidos: "las cosas se definen por su ergon y por sus potencias...". El lógos es una potencia o facultad racional que puede efectuar su ergon hacia los contrarios, pues ésta es la característica de las potencias racionales: necesitan un deseo y una elección para actualizarse en un sentido o en otro. El deseo precede a la elección, porque se dirige a un bien o a un mal. La "recta razón" [55] es la que califica la bondad o maldad del deseo y su objeto, la que delibera y la que realiza la elección del fin de la acción y de los medios que a él conducen: "La injusticia más insoportable es la que posee armas, y el hombre está naturalmente provisto de armas al servicio de la prudencia y de la virtud, pero puede utilizarlas para las cosas más opuestas. Por eso, sin

virtud, es el ser más impío y peor y el peor en su lascivia y voracidad" [56].

La libertad de la deliberación a la hora de elegir entre lo que me parece bueno o malo es lo que conduce a la virtud o al vicio. Así enlazamos con la antropología de la Ética a Nicómaco de manera plena. El compartir con otros la apreciación de lo que me constituye a mí mismo en mis elecciones y me hace bueno o malo, se realiza mediante el lógos. El intercambio de lógos es lo que constituye la convivencia humana: "... es preciso tener conciencia de que el amigo es, y esto se produce cuando se convive y se intercambian palabras y pensamientos, porque así podría definirse la convivencia humana, y no, como la del ganado, por el hecho de pacer en el mismo prado" [57].

El lógos o lenguaje establece la conexión entre los hombres, y pone en juego las dimensiones superiores de su ser para ponerse de acuerdo en sus elecciones, para compartir lo conveniente y lo inconveniente. Compartir el lógos es intercambiar palabras y pensamientos, compartir el bien y el mal, y saber qué es justo e injusto. Dicho de otro modo, el fundamento de la convivencia es el lenguaje [58]. Es digno de notarse que Aristóteles vincula muy estrechamente la aparición del lógos y la necesidad de compartir la elección del bien con los amigos mediante la amistad: la convivencia tiene un carácter ético natural. El hombre se hace bueno compartiendo el lógos con sus amigos, así se constituye la comunidad perfecta.

Para entender aún más este carácter natural de la coexistencia humana, es preciso insistir en estos conceptos de comunidad y amistad. La relación de ambos es evidente: "Parece, como hemos dicho al principio, que la amistad y la justicia se refieren a las mismas cosas y se dan en las mismas personas. En efecto, en toda comunidad parece haber alguna clase de justicia y también de amistad. Así se llaman entre sí amigos los que navegan juntos o hacen campaña juntos, lo mismo que los miembros de otras comunidades. En la medida en que participan de una comunidad hay entre ellos amistad y también justicia. Y el proverbio 'lo de los amigos es común' tiene razón, pues la amistad existe en comunidad" [59].

La relación entre amistad y justicia se entiende desde la koinonía: ambas son atributo de las personas que tienen esta última. Comunidad es un concepto amplio y evidente: koinón es lo común, lo compartido entre varios. Podríamos definir la koinonía como ergon de varios, obra hecha en común. En efecto, no hay verdadera koinonía sino hay algo en común, y eso común es el ergon.

Ergon es una noción metafísica de Aristóteles [60] extraordinariamente sugerente e importante: "El ergon es un fin y el acto es el ergon" [61]. Designa el acto, el fin del movimiento y de la acción. En el caso de los movimientos (primer sentido de la palabra praxis) indica el 'objeto separado producto de la acción', es decir, lo que se produce o aparece al término del movimiento, como por ejemplo, la casa al terminarse de construir: el ergon de la construcción es la casa. En este caso se puede traducir por obra. En los movimientos cuyo fin son ellos mismos, como el ver -tercer sentido de la palabra praxis-, el ergon es el movimiento mismo: el ergon del ver es el estar viendo. En el caso de acciones prácticas como dar órdenes, dar una limosna o ser valiente -segundo sentido de la palabra praxis-, el ergon es al tiempo la acción misma, la recepción de ella por el otro, y la redundancia o perfección de ella en el propio agente. En los dos últimos casos, ergon suele traducirse por función.

Ergon se corresponde, por tanto, con el triple sentido de la praxis: obra (primer sentido, poiêsis), función (acción práctica) y praxis perfecta. Lo que expresa es el conjunto de la acción y lo que resulta de ella, en el agente, en la obra misma y en el receptor. Esta inclusión o conjunto de lo que la acción encierra, no queda expresada ni en la palabra obra, ni en la palabra función, que además tiene una connotación inadecuada, porque alude al carácter extrínseco, al agente y a la obra, propio de un proceso automático o social -lo que se denomina como rol- que yo no controlo, pues me incluyo en él: no es obra mía, no es mi ergon. Por eso, es bueno mantener el término en griego y no verterlo a nuestra lengua.

Hay koinonía cuando existe un ergon u obra comunes. Por eso se ha definido koinonía como ergon de varios. Si no hay ergon, la koinonía no llega a aparecer, hay simple compañerismo, un estar juntos sin hacer nada nuevo, como paciendo en el mismo prado: no se habla, no se busca el bien, no alcanzamos la naturaleza humana. Eso no es koinonía. Esta diferencia entre estar juntos haciendo un ergon común, y estar juntos viviendo sin más, conviviendo, o dicho con un término más fuerte, coexistiendo, es la diferencia que hay entre la pólis y su degradación o pérdida. Para que haya ciudad se precisa un ergon común. Si ese ergon común es la simple coexistencia, el convivir, la pólis no surge como tal. Se precisa un ergon mayor, una verdadera koinonía. Por eso, es la existencia de koinonía lo que hace surgir la amistad y la justicia entre los hombres.

Pero el ergon común ha de ser algo perteneciente a alguna de las tres clases de acción humana, pues el ergon nace de la praxis: para saber si existe la ciudad basta, pues, preguntarse si existe koinonía, ergon común, o una simple convivencia, un vivir-con que no produce nada. El ergon común se refiere, naturalmente, al segundo y tercer tipo de acciones, aquellas que se traducen en virtudes: el escenario de la perfectibilidad humana es la convivencia. Esto quiere decir que si los hombres se constituyen en comunidades políticas es para ser virtuosos, porque el hombre no puede lograr sólo las virtudes en las que se cifra su perfeccionamiento intrínseco. Por eso la sociedad es un sistema de auxilios a la perfectibilidad humana. A través del ejercicio de la sociedad en común el hombre adquiere virtudes por las aportaciones que presta, por las actividades que pone en concurso. De este modo se establece una contraposición inicial con la idea de que la sociedad es un conjunto de individuos. Por eso, si recordamos lo dicho hace un momento -lo político es lo social- se puede entender que: "todas las comunidades parecen partes de la comunidad política, pues los hombres se asocian con vistas a algo que les conviene y para procurarse algo de lo que se requiere para la vida. Y la comunidad política parece haberse constituido en un principio para perdurar, por la conveniencia; tal es también el blanco de los legisladores, que dicen que es justo lo que conviene a la comunidad. Todas las demás comunidades persiguen lo que conviene en un sentido parcial ... Pero todas ellas parecen subordinadas a la comunidad política, porque ésta no se propone como fin la convivencia presente, sino lo que conviene para toda la vida... Todas las (sociedades) comunidades parecen ser, pues, parte de la comunidad política, y las distintas clases de amistad se corresponderán con las distintas clases de comunidades" [62].

Toda koinonía es una parte de la koinonía política porque ésta busca "lo que conviene para toda la vida", hay que recordar que el lógos sirve para que los hombres se digan unos a otros lo conveniente. A la política le conviene el

carácter del todo al cual la parte se ordena, siendo aquél su fin, término y perfección. La política es la organización de las organizaciones. Aristóteles ve la comunidad de la pólis como la perfecta, y en función de este carácter definirá la ciudad. La amistad y la justicia son, como también se verá más adelante, lo que constituye esta comunidad perfecta, porque hacen posible la pólis: "Todo es obra de la amistad, pues la elección de la vida en común supone amistad. El fin de la vida es el vivir bien, y esas cosas son para ese fin" [63].

Desde esta perspectiva, la identificación de lo político y lo social a la que antes se ha hecho referencia, puede ser explicada genéticamente de una manera sencilla: Aristóteles no conocía otra sociedad que la pólis, ésta era "la sociedad". De hecho, como se ha dicho, la Política empieza como una búsqueda del origen de la ciudad en la casa, en la cual Aristóteles no llega a encontrar el carácter social. La sociedad está más allá, y es la pólis. Por eso Aristóteles no tiene ningún término que equivalga a 'sociedad', cuyo significado actual, por otra parte, es completamente abstracto, pues no designa ninguna comunidad concreta: sociedad podría ser pura koinonía, con el inconveniente de perder la referencia al *ergon*, a la obra común que la constituye y sin la cual no hay sino mero coexistir.

Sin embargo, esta reducción de lo social a lo político es vista por muchos autores como una considerable dificultad y limitación de Aristóteles. Así lo demuestra R.G. Mulgan: "Político no puede significar literalmente vivir en una pólis, una descripción que se aplica sólo a los hombres, pero que está más cercana al sentido general de nuestra palabra social, que implica actividad de grupo pero no especifica nada acerca de la naturaleza precisa de ese grupo" [64].

Entender que hay una equivalencia entre pólis política y pólis social es algo elemental en la interpretación de Aristóteles, pero no se puede calificar como una falacia, porque en la misma limitación de esta equivalencia está su grandeza. Ambos ámbitos, aunque sean diferentes, no pueden separarse, como pretende R.G. Mulgan, "el argumento de Aristóteles es falaz y depende de una ambigüedad entre el sentido 'exclusivo' e 'inclusivo' de la palabra pólis, la cual conduce a una falacia similar acerca del objetivo que abarca toda la comunidad política. Por una parte, pólis se refiere exclusivamente a un aspecto concreto de la ciudad estado, las instituciones específicamente políticas, en contraste con otras instituciones y grupos, tales como las familias, compañías de negocios y demás; es la comunidad política como distinta de todas las comunidades. Por otra parte, pólis puede significar la sociedad entera, incluyendo todas esas otras comunidades. Es en este último sentido, inclusivo, en el que el hombre es un animal político y la pólis es autosuficiente para la vida buena: la vida buena no se vive sólo dentro de las instituciones del gobierno, (la participación de la política es de hecho indispensable) sino también, y en mayor medida, dentro de la familia y de los grupos de amigos. Es, sin embargo, en el primer sentido, que es exclusivo, donde tiene que ser entendida la afirmación de Aristóteles de que la pólis debe realizar la perfección humana a través de la actuación del hombre de estado y de la ley. Una vez que se ha señalado esta ambigüedad queda claro que la aceptación del valor moral y del fin de la pólis no implica que el gobierno deba ejercer un control total sobre el bienestar moral de sus súbditos" [65].

La aclaración de este autor es importante y conduce a algo evidente, pero contiene a su vez una ambigüedad: si la distinción entre el sentido exclusivo e inclusivo de la pólis supone, una separación entre moral y derecho, entre el ámbito público y el ámbito privado, entonces lo que parecía una solución se torna a la larga en un oscurecimiento. Si la vida buena se vive fuera de las instituciones del gobierno, entonces se ha de vivir en el ámbito puramente social-privado. Si el sentido exclusivo de pólis designa el Estado y el inclusivo la sociedad, no sólo hay que separar ambos, sino que no puede volver a unirse si no se quiere que el primero absorba al segundo.

Por otra parte, esta distinción es acertada, pero no avanza en el esclarecimiento de la cuestión que en Aristóteles está resuelta de una vez y radicalmente: las relaciones entre sociedad y política. La sociedad es política y la política es social, dice Aristóteles. ¿Podremos aceptar esta idea? ¿No será más conveniente dilatar la contestación hasta tener en cuenta el sistema completo de pensamiento de Aristóteles?

La crítica de este autor también puede formularse así: en Aristóteles no hay instituciones intermedias entre la casa y la ciudad. La razón parece estribar en que la sociedad se articulaba entonces como una comunidad reducida: la ciudad era el ámbito de expresión natural de la gente porque la vida en común era muy intensa; no había el sentido posesivo de aislamiento de la propia casa que existe hoy. La casa era menos importante que lo que había fuera.

Esto puede entenderse si aludimos a la vida de lo que se suele designar con el nombre de 'pueblo': una comunidad pequeña, donde todos se conocen y se vigilan, donde no se puede hacer nada sin que todos lo sepan de inmediato. En una comunidad así el anonimato no es posible: el pueblo es tu ámbito de conducta. En él, la distinción entre ámbito público y privado no existe: una actividad manual, cualquiera que sea, se realiza a la vista de los demás, la casa es fácilmente accesible, todos saben que has matado un cerdo, existen muchas habladurías...

Además, no hay que olvidar un factor que los estudiosos de la Política no tienen en cuenta: el clima. La política aristotélica sólo es posible si hace buen tiempo. Este es un factor bastante importante para la koinonía. El fin de semana perfecto exige sol. El pueblo que se está describiendo -en España ha existido durante muchos siglos- exige un clima soleado, que permita estar en la calle: hablamos de una concepción mediterránea de la vida. La perspectiva anglosajona quizá no acierte a entender este carácter callejero de la vida de los pueblos mediterráneos. No hay que olvidar que Atenas era un pueblo -unos 20.000 habitantes- y que los atenienses se conocían entre sí. El arcaísmo de los pueblos ha sido la forma de vida más común de la humanidad, también en la ciudad-estado: no había megalópolis.

El hecho de que la sociedad de Aristóteles estuviese poco desarrollada, por otra parte, no invalida el núcleo de la Política, pero sí plantea este problema de las comunidades intermedias y la diferencia entre Estado -politéia- y sociedad -pólis-, que para Aristóteles era irrelevante por la pequeñez de las ciudades-estado y la vida arcaica que llevaban. Pero el valor que tiene este núcleo se descubre precisamente al aplicar esta solución a una sociedad en la cual la separación entre sociedad y política es casi completa.

El balance de la noción de política como 'señora' es mayor del que con estas observaciones se puede señalar. Se trata de un primer principio político cuya correcta asimilación permite acceder a los demás. Su carácter primero se refleja en la enorme cantidad de principios que contiene: el concepto de política como ciencia de la felicidad, su diferencia respecto de la técnica, su objeto doble -la virtud, que constituye la felicidad, y la política u organización de la convivencia-, el carácter natural de la koinonía, sin la cual el hombre no puede ser, no ya feliz, sino ni siquiera hombre, sino una "bestia o un dios", la ciudad como koinonía superior perfecta, política, en la que se hace posible la felicidad, el lógos como condición de posibilidad de la convivencia, el papel de la amistad en esa comunidad perfecta, que no es otro que el ergon común que constituye la koinonía.

Todos estos subprincipios de la política y de la vida social merecen una meditación detenida. En primer lugar, hay que fijar la atención más despacio en el objeto supremo de esta ciencia: aquel bien por el cual se buscan todos los demás. Para Aristóteles el bien es conseguible en un cierto tipo de vida.

[Volver](#)

BIBLIOGRAFÍA CITADA

JAEGER, W., Paideia. Los ideales culturales de Grecia, México, FCE, 1973.

MONTOYA SAENZ, J. y CONILL SANCHO, J., Aristóteles: sabiduría y felicidad, Madrid, Ediciones Pedagógicas, 1994.

MULGAN, R.G., Aristotle's Political Theory, Oxford, Oxford University Press, 1977.

SPAEMANN, R., Felicidad y benevolencia, Madrid, Rialp, 1991.

SABINE, G., Historia de la Teoría Política, México, FCE, 1978, 9ª reimpr.

SALVAKER, S.G., Finding the Mean, Princeton, Princeton University Press, 1990.

STRAUSS, L., "The Three Waves of Modernity", en An Introduction to Political Philosophy. Ten Essays by Leo Strauss, ed. por GILDIN, H., Detroit, 1989.

YEPES STORK, R., La doctrina del acto en Aristóteles, Pamplona, EUNSA, 1993.

[Volver](#)

[1] He decidido, contra lo que viene siendo habitual ahora, transliterar los textos griegos. Sobre el tema de la felicidad véase MONTOYA SAENZ, J. y CONILL SANCHO, J., (1994), especialmente capítulos 5 y 6, pp. 102-146.

[2] Véase el conocido pasaje de la Ética a Nicómaco 1181b 13-24.

[3] El caso más claro es el de la justicia política estudiada en la Ética a Nicómaco libro V, 1130a 30 y ss.

[4] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1094 28-1094b 9.

[5] PLATÓN, Carta VII 325d-326b.

[6] Sin entrar en mucho detalle porque no es el objeto de este estudio, se puede afirmar que a PLATÓN no le interesan las póleis concretas, porque ha perdido -quizás a raíz de la muerte de SOCRÁTES y los acontecimientos posteriores- la confianza en la acción política. Su reacción a la crisis es muy radical. Por otra parte, para PLATÓN la política no es epitécnica, sino la técnica por excelencia al servicio de la justicia es acertado decir que cae en una forma de despotismo ilustrado. Esta insuficiencia, de la que él era consciente, le obligó a reelaborar su teoría política.

[7] "En la ética platónica no existe una separación última entre inclinación y deber o entre los intereses de los individuos y los de la sociedad a que pertenece... El problema del estado bueno y el del hombre bueno son dos aspectos del mismo problema, y la solución de uno debe dar a la vez la del otro. La moralidad debe ser a la vez pública y privada, y cuando no ocurre así, la solución consiste en corregir el estado y mejorar el individuo hasta que alcancen su posible armonía. Puede dudarse con razón si, en términos generales, se ha expuesto alguna vez un ideal moral mejor que éste", SABINE, G., (1978), p. 50. No obstante este autor interpreta desde Hume el conflicto de la Grecia clásica entre physis y nómos. Su aceptación del planteamiento de W. JAEGER y la reducción del problema fundamental de ARISTÓTELES al dualismo entre la naturaleza y la convención estrechan considerablemente su concepción (cfr. p. 77): no menciona la Ética a Nicómaco y centra su atención en las oscilaciones de la focalización de ARISTÓTELES entre lo ideal y lo empírico, aplicando una drástica distinción entre lo empírico, lo racional y lo valorativo, la costumbre, la planificación racional y la preferencia. Su concepto de nómos es empirista.

[8] JAEGER, W., (1983), p. 316, interpreta la ciencia política en Aristóteles de la siguiente manera: "La relación entre la Política y la Ética era mucho más apretada en el primer período que con posterioridad. Más adelante, mientras que Aristóteles seguía manteniendo formalmente la unidad de las dos disciplinas, y hasta las sistematizaba externamente en un gran conjunto, se había, no obstante, separado en el fondo prácticamente por completo la ética del individuo de su tradicional compañero platónico de yugo, y se le había abierto un camino hacia la independencia que logró en los tiempos helenísticos". Posteriormente W. JAEGER indica que la interpretación de la vida contemplativa como praxis teleia es un recurso para "reemplazar la deshecha síntesis mítica del conocimiento y la vida de Platón... así lucha con la realidad cuya naturaleza ve ahora más claramente, y salva sus ideales juveniles", (p. 324).

[9] PLATÓN, República 328 d.

[10] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1094a 25-26.

[11] ARISTÓTELES, Política 1152b 1.

[12] ARISTÓTELES, Política 1282b 14.

[13] ARISTÓTELES, Política 1094b 14.

[14] ARISTÓTELES, Política 1094b 1.

[15] Acción traduce el término clave *práxis*, cuyo significado, como siempre es polisémico, véase YEPES STORK, (1993), pp. 333-342. Hay tres clases diferentes de acciones: 1) la producción por medio de la *technê*, llamada *poiêsis*, a la cual ARISTÓTELES le aplica también el término *práxis*; 2) la acción humana en general, de cuyo estudio se ocupa la ética y la política (la acción práctica, nótese que práctica deriva de *práxis*) y a la que en estos textos estamos refiriendo; 3) la acción perfecta o aquella que contiene en sí misma el fin: se refiere principalmente a las llamadas *praxis teleiai*, acciones perfectas, que son las operaciones intelectuales o teóricas, como contemplar (*theoreîn*), pensar o ver. La inmensa mayoría de las veces *práxis* en ARISTÓTELES designa las acciones prácticas (acepción 2), cuyo carácter de *práxis* perfectas (acepción 3) es débil (ARISTÓTELES no se ocupó de esta debilidad) y se toma poco en cuenta. Traducir *práxis* por acto, como hacen algunos traductores de la Política, induce a error: acto se traduce mejor por *energeia*, no *práxis*.

[16] Esta es una distinción, transcendental en ARISTÓTELES y ausente en PLATÓN, entre razón teórica y razón práctica. Esta última está regulada por la prudencia, véase la Ética a Nicómaco capítulo II, libro VI 1139a y ss. Lo bueno y lo malo de la razón práctica, la verdad homóloga con el recto deseo. Esta homologación es la que realiza la prudencia. Toda la antropología de la Ética a Nicómaco nace de esta distinción.

[17] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1095a 6.

[18] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1095a 16.

[19] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1094b 18.

[20] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1094b 7.

[21] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1094b 3.

[22] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1094b 9.

[23] Son términos de la Prehistoria, pero suelen ser utilizados por los teóricos de la política, por esta razón los uso.

[24] STRAUSS, L., (1989), p. 84. Este clásico del pensamiento político advierte con claridad que la filosofía política moderna suprime el carácter *epitécnico* de la política.

[25] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1181b 15.

[26] La filosofía antrópica, como se ha dicho, es el legado de Sócrates. A este respecto dice SABINE, G., (1978), p. 32: "... desde la muerte de Sócrates hasta el siglo XVII, el estudio de la naturaleza externa per se, sin tomar en cuenta sus relaciones con los asuntos e intereses humanos, no volvió a ser cuestión de interés primordial para la gran masa de pensadores".

[27] ARISTÓTELES, Retórica 1366a 36-38.

[28] El esclarecimiento de la relación entre hábito, virtud, bien y actividad requeriría recoger muchos otros textos.

[29] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1106a 14.

[30] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1102a 5.

[31] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1103 14-17. Los hábitos *dianoéticos* corresponden a la razón teórica y los hábitos éticos a la razón práctica: es un desdoblamiento que nace de la distinción entre ambas. En griego se distinguen por la primera letra, *êta* y *êpsilon*, *êthos*, carácter, y *êthos*, costumbre, siendo la primera modificación de la segunda: la virtud ética es la virtud del carácter, que procede la costumbre. Estas virtudes, tal como aparecen enumeradas en los libros II, III y IV de Ética a Nicómaco son: valor, templanza, generosidad, magnificencia, magnanimidad, aspirar a dignidades, mansedumbre, veracidad, gracia, pudor o vergüenza, y además la justicia. Se puede ver un buen estudio de esta clasificación en SALVAKER, S.G., (1990), p. 240.

[32] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1102a 18.

[33] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco, 1181b 20 y en muchísimos lugares de la Política, en especial las introducciones a diversos libros que se citarán. La palabra se puede traducir por 'constitución política', 'forma de gobierno', 'forma de estado', 'república', etc.

[34] ARISTÓTELES, Política 1260b 1: "Nos proponemos considerar, respecto de la *politéia*, cuál es la más firme de todas".

[35] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1141b 22 y ss.

[36] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1178a 33 y ss.

[37] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1099b 30.

[38] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1102a 8.

[39] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1130b 25.

[40] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1121b 13 y ss.

[41] ARISTÓTELES, Política 1280b 5-8: "Todos los que se preocupan por una legislación indagan sobre la virtud y la maldad políticas. Así es evidente que para la ciudad que sea verdaderamente considerada como tal, y no sólo de nombre, debe ser objeto de preocupación la virtud".

[42] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1087b 11.

[43] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1169b 18.

[44] ARISTÓTELES, Política 1252b 30-1253a 4.

[45] Teleion, perfecto, es lo que tiene fin, lo tético: para el carácter perfecto del fin véase YEPES STORK, R., (1990), pp. 313-320.

[46] ARISTÓTELES, Política 1252a 1-6.

[47] ARISTÓTELES, Política 1252a 1-1252b 28.

[48] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1089a 15.

[49] Cfr. MULGAN, R.G., (1977), p. 31: "La ciudad puede existir sin el individuo, pero el individuo no puede existir sin la pólis. No se quiere decir que la pólis pueda existir en acto sin individuos que sean sus partes aunque pueda permanecer tras la pérdida de un individuo concreto. Lo que quiere decir es que el individuo no puede existir sin la pólis".

[50] J.J. ROUSSEAU es el mejor ejemplo de esta negación: para él la ciudad es la pérdida de la naturaleza humana, que sólo se da en el estado puro antes de que el hombre, por así decir, se vea abocado a ella: es el estado de naturaleza. J.J. ROUSSEAU piensa que la naturaleza humana es buena en sí misma, y se corrompe cuando entra en sociedad. No advierte que está uniendo una abstracción, la naturaleza humana en estado puro y el problema del origen del hombre: piensa que el hombre puro e inocente lo podemos encontrar en el principio de la historia, véase su obra Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes en Oeuvres, ed. de M. TOUQUET, Paris, Badoin Frères, T. I, pp. 253-312. Pero si la pólis es antinatural, entonces sólo puede mantenerse en virtud de un acuerdo o convención -el contrato social- para evitar males mayores, esta es la doctrina de Du contrat social, en Oeuvres cit., T. I, pp. 10-66. Desde la filosofía política de J.J. ROUSSEAU se puede entender la modernidad como pretensión del hombre y la sociedad como resultado que se logra. Es inevitable la referencia a los argumentos de GLAUCÓN y ADIMANTO, y a la doctrina de los sofistas.

[51] ARISTÓTELES, Política 1253a 25-32.

[52] ARISTÓTELES, Política 1253a 7-18.

[53] Conviene recordar que el lógos es aquello que en el hombre se corresponde con lo estable de la realidad: el hombre, mediante su lógos, capta la physis de las cosas, en esto consiste la filosofía.

[54] El término griego lógos designa tanto la razón como el lenguaje. Se trata de un término polisémico de muy rico significado.

[55] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1104a 1.

[56] ARISTÓTELES, Política 1253A 33-35.

[57] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1170b 11-13.

[58] Estos textos pueden ser comentados de muchas otras maneras, véase, por ejemplo, la exégesis sobre el lógos de SPAEMANN, R., (1991), pp. 134-135. No se pretende agotar el comentario, sino demorarse en los principios para explicitar su contenido. Demora es la supresión de la prisa, y ARISTÓTELES la llama ocio, sin el cual no hay filosofía. El impaciente es el que no sabe detenerse: conviene demorarse lo suficiente.

[59] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1159b 29.

[60] Véase YEPES STORK, R., (1993), pp. 347-355.

[61] ARISTÓTELES, Metafísica 1050b 15.

[62] ARISTÓTELES, Ética a Nicómaco 1160a 8-29.

[63] ARISTÓTELES, Política 1280b 37.

[64] MULGAN, R.G., (1977), p. 23, este autor trata de derivar esta identificación de la zoología aristotélica, pero eso es un reduccionismo que no está en Aristóteles: pretender que quiso dar universalidad a valores meramente biológicos, como se afirma en la misma obra p. 25, supone cierta incompreensión de la metafísica.

[65] MULGAN, R.G., (1977), p. 26.

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Estados de la cuestión

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

El estado del arte de la Seguridad Urbana

Lucía Nieto Huertas

Imprimir

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Estados de la cuestión

El estado del arte de la Seguridad Urbana [\[1\]](#)

Lucía Nieto Huertas

[INTRODUCCIÓN](#)

[I. LA ACTIVIDAD CRIMINAL. Manifestación de múltiples factores.](#)

[II. CIUDAD, VIOLENCIA Y SEGURIDAD. Referentes para la discusión.](#)

[III. ENFOQUES ACTUALES DE INTERVENCIÓN EN SEGURIDAD URBANA. De la "multifactorialidad" explicativa del fenómeno desencadenante de inseguridad urbana a la necesaria "multisectorialidad" en la intervención pública.](#)

[IV. LECCIONES DE EXPERIENCIAS PREVIAS. Una mirada crítica a estrategias de Seguridad Urbana implementadas en ciudades de Estados Unidos.](#)

[V. EL TERRORISMO URBANO. Nuevos retos a la seguridad urbana.](#)

[REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS](#)

[Sitios Internet](#)

[BIBLIOGRAFÍA AMPLIADA](#)

[NOTAS](#)

INTRODUCCIÓN

La condición para que una ciudad tenga legitimidad es que sus habitantes se sientan bien, seguros y felices. La muerte de una ciudad pasa invariablemente por su abandono progresivo y su deserción. Y las responsables de esa huida son la criminalidad, la violencia y la inseguridad (Bruneau, 1998).

La seguridad de las personas y en especial, la percepción que se tiene por parte de los ciudadanos, es uno de los factores principales del mayor o menor grado de satisfacción, credibilidad y/o adhesión al Estado. Cuando la ciudadanía percibe su ausencia o insuficiencia, la realidad y el entorno social cotidianos se viven como una amenaza; el temor y el miedo se convierten en elementos de aislamiento y desolidarización y la noción y la práctica de lo comunitario se pierde.

La percepción cristaliza el conjunto de miedos de la población y deriva de una impresión de abandono, de impotencia y de incompreensión frente a crímenes impactantes o frente a la multiplicación de pequeños actos de delincuencia o de vandalismo. Esta percepción en razón de su carácter emocional conlleva a una amplificación de los hechos, a campañas de rumores confundidas con informaciones y a conflictos sociales. Y conduce a un clima que pone en tela de juicio los fundamentos democráticos (Vanderschueren, 200_). La percepción/sensación de inseguridad de la ciudadanía es tan importante como el nivel de criminalidad, en efecto, una persona modifica su comportamiento y hábitos según su percepción sobre el riesgo de ser victimizado. Una sociedad presa del miedo es incapaz de vivir en libertad, dado que se pierde el espacio público donde esa libertad debe ejercerse y todo extraño es considerado un sospechoso.

Actualmente las aproximaciones teóricas a la delincuencia, la violencia y la criminalidad pretenden ir más allá de las visiones tradicionales en las que las diversas alternativas de abordaje de la problemática estaban orientadas según un diagnóstico de las "causas", elementos que poco a poco en la medida en que han sido sometidos a investigaciones más rigurosas e incluso por el propio carácter de las manifestaciones delictivas actuales se han ido desvirtuando. Diversos autores sea desde la perspectiva de la criminalidad, la seguridad o de las decisiones de política pública como campos teóricos, se refieren a la necesidad de analizar más que las causas, los factores que pueden favorecer o no la aparición de un hecho delictivo, pretendiendo superar la visión positivista del problema.

Así entonces se busca identificar factores "predisponentes" que tienen que ver con carencias vitales, educativas, alimenticias y habitacionales considerando en éstas últimas no solo los aspectos de la vivienda sino también lo referido al espacio público. Este es un panorama a la vez complejo y rico, que va más allá de las causas eficientes o determinantes a modo de única causa y, adopta la forma de una serie de circunstancias que al estar presentes o no en un determinado momento, favorecen la aparición de conductas delictivas.

La presente revisión aborda las discusiones más actuales en el tema de la Seguridad Urbana como problema público y se vale para su elaboración de la revisión de documentos de política pública y de los desarrollos alcanzados en el tema por diversos autores y expertos de cuyos escritos se extraen apartes de acuerdo con el aspecto específico que se esté tratando.

De manera introductoria a la discusión se señalan los factores asociados con la actividad criminal, una vez

identificada la problemática, se da paso a la revisión de los conceptos, revisión que da cuenta de la forma en que actualmente se está comprendiendo y analizando la criminalidad en las ciudades, análisis y reflexiones que se construyen desde la mirada que se hace a la difícil situación por la que están atravesando muchas ciudades latinoamericanas en este sentido. La problemática desborda las capacidades de acción de las autoridades y obliga a la exploración de alternativas novedosas y a la identificación de experiencias de diversas ciudades que han logrado introducir formas alternativas de gestión de la seguridad urbana, y es precisamente desde esas experiencias que se extraen los modelos que se presentan en la sección que aborda los enfoques actuales de intervención.

Pero intervenir en este campo siempre tiene costos y las experiencias no pueden "transportarse" sin sopesar efectos positivos y negativos, riesgos y beneficios, condiciones y alternativas, es por eso que se dedican unas líneas a una mirada crítica que invita al lector a no dejar de considerar las lecciones aprendidas de experiencias aplicadas.

Un escrito que presente las discusiones actuales sobre seguridad urbana no puede cerrarse sin mencionar una situación que cada día afecta a los habitantes de las ciudades con mayor frecuencia y contundencia, se trata del terrorismo urbano, lo aquí expuesto dado el carácter del presente escrito es solo un abrebocas que no pretende simplificar un problema de tan grandes magnitudes y efectos, agotar la temática, y mucho menos, presentar la "fórmula mágica" para su abordaje.

[Volver](#)

I. LA ACTIVIDAD CRIMINAL. Manifestación de múltiples factores [2].

Nadie debiera arrogarse la verdad teórica en materia de criminalidad: el delito es un fenómeno complejo, variante y policausal. Las variables asociadas con la evolución de la actividad criminal pueden agruparse en factores, según su naturaleza y modo de operar sobre el nivel del delito, como se expone a continuación:

1. Factor socioeconómico: los incentivos. La literatura ha comprobado que los ciclos económicos, el desempleo en grupos vulnerables (hombres jóvenes de nivel socioeconómico bajo y -fundamentalmente- la desigualdad social son variables fuertemente asociadas a aumentos o disminuciones en el nivel agregado de delito. Estas variables obran como incentivos o desincentivos de la actividad criminal. Contrariamente a la creencia difusa, la pobreza no constituye una causa directa de la delincuencia.

2. Factor demográfico y socio cultural. Dentro de este factor se ubican variables que operan como incentivos – grado de urbanización y cantidad de hombres jóvenes. Y variables que obran como barreras de ingreso a la actividad criminal: familia, escuela y comunidad. En efecto, dado que el crimen es un fenómeno típicamente urbano, incrementos bruscos de urbanización y migraciones internas se encuentran fuertemente asociados con incrementos en las tasas de delitos. Las situaciones de exclusión social debidas a la cesantía o a la marginalización prolongada, al abandono escolar o al analfabetismo y a las modificaciones estructurales de la familia, parecen ser factores que se encuentran frecuentemente entre las causas sociales de la delincuencia. Aunque ninguno de estos factores constituye por sí solo una explicación satisfactoria.

Distintos estudios sobre el perfil del victimario han llegado a la misma conclusión: el delito es una actividad que involucra mayoritariamente a hombres jóvenes, quienes constituyen el principal grupo de riesgo o vulnerable. Es por ello que incrementos en la proporción de hombres jóvenes sobre el total de la población coinciden con periodos en donde se observa un incremento en la tasa de delitos. Así mismo, dado que la familia constituye el primer ámbito de socialización de un individuo, donde se forjan hábitos y se internalizan valores a lo largo de los años más importantes para la inserción social del individuo, diferentes estudios han marcado la estrecha relación entre el incremento de la delincuencia –juvenil, principalmente- y la desintegración de la familia –medida Vg. por el porcentaje de hogares monoparentales-.

En el mismo sentido, la educación formal es uno de los pilares para la prevención de la criminalidad pues es otra de las instituciones básicas de socialización. En función de ello, periodos en donde se observa un deterioro marcado de la educación son periodos donde se produce un incremento en la delincuencia juvenil. Finalmente, el tipo de urbanización y los valores y normas compartidas por la sociedad también inciden en la criminalidad.

3. Factor institucional: los riesgos y los costos. El Estado interviene sobre la sociedad (sistema de seguridad) en orden a proteger la vida, libertad y propiedad de su población y garantizar el orden público. Al intervenir, desde la perspectiva de la economía del crimen, está imponiendo riesgos y costos al accionar criminal. En efecto, un individuo incentivado a cometer delitos (factor socioeconómico y demográfico), y sobre el que existan frágiles barreras de ingreso a la actividad criminal (factor socio-cultural) para operar deberá sortear los riesgos (policía) y costos (justicia y cárcel) que impone el Estado al proteger los derechos de los ciudadanos. Es evidente la responsabilidad institucional dada la inadecuación del sistema de justicia penal (policía, justicia y cárceles) a la delincuencia urbana y a su crecimiento.

4. Factores que se refieren al entorno urbano y físico. Entre las causas ligadas al entorno, señalamos la urbanización incontrolada, la carencia de servicios urbanos, la ausencia del concepto de seguridad en las políticas urbanas, el surgimiento masivo de espacios semi-públicos (mall, estaciones, etc.), la promiscuidad y la ilegalidad de barrios transformados en zonas bajo el control de pequeñas mafias locales. Finalmente la libertad de portar armas o el tráfico de armas ligeras que surge como consecuencia de guerras civiles o de conflictos en países limítrofes acrecientan los niveles y la gravedad de la delincuencia.

El crecimiento de la delincuencia urbana en muchas de las grandes ciudades del mundo durante los últimos 20 años ha llegado a constituir un problema serio. En los países del Norte, en los centros urbanos de más de 100.000 habitantes la criminalidad, en particular la pequeña delincuencia, ha crecido en entre el 3 y el 5% anual durante los años 70 a 90. A partir de los años 90, debido a políticas de prevención y de refuerzo de aplicación de la ley, la tasa de criminalidad urbana ha empezado a estabilizarse con excepción de la criminalidad de los jóvenes (12-25 años) y en particular la de los menores (12-18 años). Esta criminalidad se ha vuelto siempre más violenta

y la edad de ingreso en la actividad delictual ha disminuido de 15 a 12 años.

En los países del Sur, a partir de los años 80, la criminalidad común ha crecido y tiende a aumentar hoy en día, mientras, la violencia de los jóvenes crece de manera exponencial. Fenómenos como los niños de la calle, el abandono escolar y el analfabetismo, la exclusión social masiva, el impacto de las guerras civiles y el comercio ilegal de armas ligeras han acentuado este proceso.

Este aumento de la criminalidad se desarrolla en un contexto caracterizado por una parte por el crecimiento del tráfico y del abuso de drogas. Por otra parte coexiste con la globalización de la criminalidad organizada que contribuye a inestabilizar regímenes políticos, a incrementar los efectos de crisis económicas, como en Asia o en México en la década de los 90, y que incorpora algunos jóvenes delincuentes como mano de obra poco costosa.

[Volver](#)

II. CIUDAD, VIOLENCIA Y SEGURIDAD. Referentes para la discusión.

Para entender el problema de la seguridad urbana se hace necesario comprender el espacio en el cual la mayor parte de las personas desarrollan sus actividades sociales, laborales, de esparcimiento, en general, el lugar donde los hombres viven su cotidianeidad. El historiador L.W Mumford nos muestra una acertada visión de la ciudad vinculada al tema de seguridad, planteando que la ciudad surge como un refugio, respecto de la inseguridad que representa lo externo "extramuros" simbolizado como un "otro" hostil; la ciudad es entonces el escenario en el cual se despliega el orden, la norma, en virtud de las cuales los individuos se amparan para desarrollar sus potencialidades.

En el caso de América Latina, desde principios de siglo se produce una explosión urbana proceso en el cual se destruyen antiguas y tradicionales formas de asentamiento junto con la pérdida de las formas de relación e interacción de los migrantes (desplazados), quienes deben adaptarse a un estilo de vida nuevo y que en muchos casos resulta claramente hostil. Así, nuevas redes urbanas se gestaron rebasando los antiguos límites administrativos, creando "regiones metropolitanas" que absorbieron a los municipios o ciudades vecinas, esto aceleró la disolución de los modelos básicos o tradicionales. Frente al dilema que hoy viven las ciudades en Latinoamérica, entre el desarrollo y la pobreza, entre la modernidad y la tradición, ha ganado terreno la inseguridad de la vida urbana. Nuestras ciudades han perdido homogeneidad. La desintegración se aprecia en grupos de población no integrada e inmovilizada en barrios y atrincheramientos, fenómeno que partió siendo un patrón de conducta de los sectores acomodados y que hoy se encuentra altamente difundido por todo el estilo de vida urbano [3].

La segregación, tanto social como espacial, la heterogeneidad y la compleja red de interrelaciones son atributos de la ciudad que imprimen un ritmo de vida acelerado al hombre urbano; condición que lo hace desconocer, o más bien, no apreciar a cabalidad el mundo que le rodea estigmatizando infundadamente personas, territorios y actitudes que le son ajenas y a las cuales les otorga un sesgo intimidatorio contra sus patrones egocéntricos. En ese marco, la valoración del otro como un enemigo facilita la respuesta violenta como una forma legítima de autodefensa. La ciudad que nos alberga se ha desdibujado en un sinnúmero de rincones y trincheras de determinadas clases sociales que se encastillan en espacios territoriales defendibles.

Las consecuencias de la inseguridad urbana pueden agruparse básicamente, como se propone en el "Documento de Referencia" del Programa Ciudades más Seguras [4], de la siguiente manera:

- Percepción de inseguridad generalizada con el consecuente abandono y deterioro de los barrios, que conduce a la "arquitectura del miedo", a la estigmatización de barrios y al retraimiento de las inversiones en ciudades consideradas "peligrosas", pero también más positivamente al surgimiento de nuevas practicas urbanas de protección comunitaria.
- Impacto de la inseguridad en los sectores pobres. Si bien todos los grupos sociales se ven afectados por la inseguridad, las investigaciones muestran que la violencia urbana daña mayormente a los sectores pobres porque tienen pocos medios para defenderse de ella, y sobre todo porque la inseguridad quiebra su capital social e impide su movilidad en particular la de los jóvenes.
- Aumento de los costos de la seguridad.
- Desarrollo masivo de las empresas privadas de seguridad.
- La generación de nuevos enfoques en la estructuración de las políticas de seguridad ciudadana que se mueven de la represión a la prevención. En la tendencia que privilegia la prevención, sin dejar de desarrollar acciones represivas, han emergido dos enfoques. El primero centraliza la lucha contra la seguridad y hace de los policías los principales actores en esta materia. La segunda, tiende a descentralizar esta lucha delegando esta función sea a las autoridades locales o a instituciones de la sociedad civil. Hay que añadir que en ambos enfoques, las acciones de prevención van acompañadas de reformas de la policía.

Como refiere Rosa del Olmo [5], estamos ante una de las manifestaciones más importantes del deterioro de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades contemporáneas. La citada autora realiza en su escrito una interesante aproximación tanto a la violencia urbana como a la inseguridad ciudadana. Con referencia a lo que se entiende por "violencia urbana" parte de considerar que si bien se ha intentado demostrar el inmenso abanico de posibles definiciones y significaciones del término, lo cierto es que en el momento actual la violencia se asocia casi exclusivamente con el fenómeno de la criminalidad en su dimensión individual. Así es frecuente que se defina de la manera siguiente: "El uso o amenaza de uso de la fuerza física con la intención de afectar el patrimonio, lesionar o matar a otro o a uno mismo" (Briceño-León, 1997). Pero además es común que se ubique en un escenario urbano. En el caso de América Latina, esta precisión es muy pertinente ya que una de las características ha sido la urbanización acelerada, dando lugar a que la mayor parte de la población se concentre en las ciudades (De Roux).

Aun cuando un análisis más exhaustivo llevaría a constatar su presencia en una serie de sucesos que van más

allá de esta dimensión individual, el incremento vertiginoso, a partir de la década de los 80, en las principales ciudades de América Latina, de la relación violencia/criminalidad y especialmente la criminalidad violenta, ha llevado a que adquiera prioridad este aspecto.

Todo lo dicho explica que sea común hoy en día la referencia a la llamada violencia urbana, a pesar de ser también un tema nada sencillo de precisar, salvo que se desarrolla dentro del marco de la ciudad. Más allá de los índices de homicidios destacados por la OPS, una serie de especialistas han señalado la velocidad sin precedentes con que vienen extendiéndose en el ámbito urbano las violencias de carácter social y delincuencia (De Roux; Carrión; Camacho Guizado/Guzmán Barney, 1990), especialmente a partir de la década de los 80. A su vez, su crecimiento y transformación ha hecho de este fenómeno uno de los más actuales e importantes de la ciudad contemporánea, convirtiéndose en el principal problema y en la primera causa de muerte. No hay que olvidar que las ciudades son escenarios de relaciones múltiples y variadas donde los conflictos inherentes a la vida social pueden expresarse en forma abierta e incluso convertirse en actos de violencia cuando no se logran resolver pacíficamente (De Roux).

El término "seguridad" tiene un sinnúmero de acepciones en la vida cotidiana de las personas, también lo tiene en ámbitos académicos, políticos, gremiales y empresariales. Sin duda que es un término muy laxo pero que cuando se le adosa un "apellido" tiende a clarificarse aunque no del todo. Así entonces, se asume que el concepto de seguridad puede ser definido como el conjunto de condiciones en las que el riesgo ha sido reducido al mínimo nivel tolerable. Aplicado al Estado, la seguridad del Estado hace referencia al conjunto de condiciones y factores en que la situación política, económica, social e institucional de un país se encuentran en el mínimo nivel de riesgo posible. Y aplicado al ciudadano, la seguridad hace referencia al conjunto de condiciones y factores en el que el ejercicio de los derechos y las libertades ciudadanas se encuentran en el mínimo nivel de riesgo posible.

El interés aquí es poder centrar la atención en la composición conceptual denominada "seguridad urbana", para lo cual es necesario rescatar el sentido básico de la seguridad como una condición humana y también el sentido de desenvolverse en un ambiente determinado, la ciudad. Cabe resaltar que esto además implica tomar las distintas acepciones de "seguridad ciudadana", concepto que aparece como más amplio y que considera en su seno al primero.

En este sentido el escrito de Del Olmo realiza un aporte interesante, la autora nos menciona como en estrecha relación con la preocupación por la violencia urbana, y de manera particular con la criminalidad violenta, se observa en los años 90 el surgimiento del debate sobre la (in)seguridad de los habitantes de las ciudades de América Latina. La palabra "seguridad" en sí misma es problemática por las diversas interpretaciones que se han hecho de ella, más aun cuando se le han añadido los más diversos adjetivos como por ejemplo "personal", "individual", "pública", "urbana", "ciudadana", "humana", etc., sin olvidar la importancia que tuvo en los años 80 la llamada "seguridad nacional" y en la actualidad la vinculación de la seguridad ciudadana con la democracia como forma de gobierno (González Placencia; Comisión Andina de Juristas, 1999; Del Granado; Bernal Ballesteros; etc.).

Todo parece indicar que la tendencia predominante es la aceptación del término (in)seguridad ciudadana, a pesar de ser poco comprendido y tener en América Latina un origen diferente al de los países desarrollados, siendo su objeto central reducir los niveles anteriores de arbitrariedad de parte de las fuerzas de seguridad para evitar que se conviertan en una amenaza a las recién nacidas democracias (Bernal Ballesteros).

El seguridad ciudadana se refiere a la tranquilidad o confianza que indica que "no hay peligro que temer", es ante todo un derecho al que le corresponde un deber, la seguridad material constituye uno de los pilares sobre los cuales se asientan las relaciones entre los gobernantes y los gobernados y se constituye en uno de los aspectos fundamentales como fuente de legitimidad de un sistema político. Esta aproximación a la seguridad referida al ciudadano hace que además de atender las amenazas externas reconocidas contra la integridad del ciudadano y la sociedad, se establezcan formas institucionales de aproximación a la estructura de las relaciones sociales. Abordar así la cuestión de la seguridad ciudadana tiene un gran sentido democrático, lo que significa que se persigue el objetivo de lograr el necesario punto de equilibrio entre la libertad y la seguridad. En otras palabras, lograr que la acción de las agencias oficiales del sistema de control policial-penal se desarrolle alcanzando los grados de eficacia que la ciudadanía reclama, pero a partir del fortalecimiento del Estado de derecho [6] (Nieto Huertas, 1997).

Retomando el escrito de Del Olmo, la autora señala el hecho de las numerosas ocasiones en que se ha planteado lo difícil que es definir la seguridad ciudadana por las diversas connotaciones objetivas y subjetivas que encierra, no obstante la que se admite de manera más general es la definición presentada por Delgado Aguado y Guardia Maduell: "la protección del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la defensa del ciudadano ante la criminalidad en cada una de sus facetas y tipologías, la defensa de los ciudadanos ante la corrupción y otras formas de actuaciones asociales que puedan impedir o dificultar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de la persona". Implícito en esta definición está el derecho que tiene todo ciudadano a obtener y a exigir el Estado las garantías de una convivencia pacífica. A su vez, estos autores coinciden con una serie de especialistas cuando expresan que la seguridad ciudadana está actualmente sometida a una doble dimensión, que opera en la realidad como valores integrados. Por una parte la dimensión objetiva que contempla los hechos de violencia conocidos (ya que existe también la cifra negra) y la dimensión subjetiva, expresada en las vivencias y sentimientos personales. Esta última tiene un peso muy importante en la configuración del fenómeno de la percepción de la seguridad ciudadana y de su representación social.

No se pretende analizar a fondo la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana, porque se trata de un tema demasiado complejo, pero es importante destacar la construcción imaginaria de carácter mitológico que la población hace de su vivencia respecto al estado de seguridad, y como depende más del campo de sus experiencias personales, directas o indirectas que pueden tener en torno de una posible victimización, que de la realidad de un entorno concreto. De ahí que el miedo, o la sensación de inseguridad, puede ser concreto, pero normalmente es confuso, profuso y difuso ya que afecta al nivel de las emociones. Por otra parte, en los últimos años se ha generado una conciencia colectiva de inseguridad creando una auténtica construcción social de que la

vida cotidiana está llena de riesgos. De esta manera, tal como señala Adorno: En un espacio de 30 años hemos transitado de una crónica del delito como excepción a una crónica del delito como cotidianidad... las imágenes de pureza son sustituidas por las de peligro permanente e inminente.

Así las cosas, se explica que uno de los problemas más sentidos por la población sea el de la inseguridad y concretamente el del miedo a la delincuencia, tal como lo revelan las encuestas de opinión que se realizan periódicamente en diversas ciudades. Esta percepción se ha convertido en un problema en sí mismo no solo por la posibilidad de constituirse en un fuerte obstáculo para la convivencia pacífica y la solidaridad ciudadana, sino por su capacidad de generar una espiral de violencia, ya que el temor hace que la población pida mayor represión y justifique los excesos e ignore la importancia del respeto a los derechos humanos y a la gobernabilidad democrática. En otras palabras, la construcción del peligro social inminente puede ser utilizada por gobiernos autoritarios para justificar, en determinados momentos, mayores restricciones a los derechos individuales de los habitantes de las ciudades.

A todo este cuadro se añade el papel que pueden jugar las fuentes de información en la construcción de la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana. Existe por una parte la más directa como es la experiencia personal, y por lo tanto la más marcada por el fenómeno de la subjetividad. A su vez el relato y los comentarios de terceras personas pueden dar lugar al fenómeno del rumor con sus consecuencias negativas en la opinión pública por la falta de precisión en la información. Pero la fuente de máximo alcance la constituyen los medios de comunicación, cuya responsabilidad es capital en la creación del pánico urbano y en el incremento de los miedos e inseguridades presentes en el imaginario colectivo. En este sentido, el concepto de "alarma social" llega a guiar las decisiones que en un momento determinado pueda tomar un Estado en materia de política criminal, por lo cual se ha llegado a incorporar a los medios de comunicación como parte integrante del sistema penal contemporáneo (Issa El Khoury, 1998).

[Volver](#)

III. ENFOQUES ACTUALES DE INTERVENCIÓN EN SEGURIDAD URBANA. De la "multifactorialidad" explicativa del fenómeno desencadenante de inseguridad urbana a la necesaria "multisectorialidad" en la intervención pública.

El nivel del delito de una sociedad se explica por la concurrencia e interacción de una serie de factores (socioeconómico, demográfico y sociocultural, institucional y/o del entorno urbano y físico) que promueven o disuaden la actividad criminal. El problema que se presenta a la política de seguridad urbana es, entonces, determinar la manera en que se debe intervenir sobre los factores que operan sobre la actividad criminal, en orden a reducir el nivel agregado de delitos.

Bajo los principios de la democracia la lucha contra la criminalidad y sus causas se basa en la aplicación de la ley para todos, la solidaridad y la prevención dando cuenta de la multidimensionalidad de los fenómenos urbanos, que por reunir factores sociales, institucionales y físico-espaciales tornan especialmente difícil su tratamiento y comprensión.

A continuación se presentan los modelos de intervención que, en la actualidad y a escala mundial, marcan las pautas para el diseño de estrategias de aproximación a la problemática de la seguridad urbana.

III. 1. Las medidas represivas. Estrategia "deseada" por los ciudadanos dada la inmediatez de sus acciones y lo concreto de sus resultados.

La tendencia que privilegia la represión tiene la ventaja de tener efectos inmediatos que satisfacen la demanda de la opinión pública y las necesidades de eficiencia de autoridades políticas. En efecto, los electores piden más efectivos policiales, más represión y creen ingenuamente que el crecimiento de la población carcelaria constituye una neutralización de los delincuentes. Ejemplos de las tentativas de los gobiernos por reforzar la seguridad a través del uso de la sola represión los vemos en estrategias como el aumento de los efectivos policiales, el aumento de las penas de prisión, la aplicación de teorías represivas como aquella de la "tolerancia cero [7]", la policía de proximidad o policía comunitaria [8], el toque de queda para menores o la disminución de la edad de responsabilidad penal para los jóvenes.

Es innegable la tendencia creciente de contenidos represivos en las políticas de seguridad urbana, tendencia que conlleva una serie de medidas en el control policial y sobre todo legal y judicial que están significando un recorte de algunos principios básicos del Estado de Derecho y que se justifican con la pretensión de "tranquilizar" a la opinión pública.

En términos generales los contenidos represivos de una política de seguridad urbana consideran acciones que comprometen la policía, la justicia y el servicio penitenciario y que buscan efectos disuasorios. El camino recorrido ha tenido sus beneficios, pero también sus costos e insuficiencias como lo demuestran las cifras. Las políticas represivas han estado construidas sobre mitos equivocados: que el incremento de penas disuade; que a mayor número de detenidos baja la criminalidad y que la detención por sospecha era un arma de control social. Todos estos mitos han caído, como lo indican las mismas estadísticas. Además se sabe que a largo plazo el costo de una política exclusiva de represión es mucho más alto que el de prevención y que los efectos de la represión son eminentemente de corto plazo.

En resumen, no se puede desconocer ni dejar de mencionar la necesidad de este tipo de acciones, ni las novedosas intervenciones que desde el sector público invitan a "unir" a la policía con los ciudadanos, en un intento por "democratizar" las funciones represivas del Estado. Lo que es importante en las discusiones contemporáneas en este sentido, es el cuestionamiento que se hace a estas intervenciones como acciones únicas para el abordaje de la problemática de la inseguridad urbana. Por lo mismo, se asume que la única manera de dar una respuesta adecuada ante el problema de la delincuencia urbana es establecer políticas integrales con acciones represivas y preventivas.

A pesar de que esta tendencia que combina prevención y represión se enfrenta a mayores dificultades. La

primera es la resistencia de los gobiernos a invertir en esta materia. Otro obstáculo mayor deriva del cuadro institucional que no permite implementar al nivel de la ciudad acciones preventivas que vayan más allá de una acción de ONG. No pocas ciudades que han iniciado políticas de prevención se ven enfrentadas a la carencia de medios legales y financieros para hacerlo. Hay que añadir que en ambos enfoques, las acciones de prevención van acompañadas de reformas de la policía.

Es pertinente en este espacio dedicar unas líneas a esbozar el nuevo modelo de actuación policial basado en las tres "P", de "Partnership", "Problem Solving" y "Prevention":

- "Partnership" (asociación) Se basa en la idea de que la policía es más efectiva cuando trabaja en asociación con la comunidad y cuando ella es parte de la comunidad. La policía es más efectiva cuando responde a las necesidades de los ciudadanos y cuando trabaja con ellos en la determinación de las prioridades.
- "Problem Solving" (resolución de conflictos) Se considera que la policía debe trabajar sobre "problemas", y no esperando las llamadas de emergencia, las cuales se refieren normalmente a incidentes individuales o violencia doméstica. Se tiene que resolver los problemas generados por las llamadas y los que surgen de la calle.
- "Prevention" (prevención) La asociación con la comunidad y la resolución de problemas son importantes, pero cuando el propósito es el de la prevención, no-solo hay que prevenir el crimen sino también prevenir las víctimas.

III. 2. El enfoque socio-espacial de la Seguridad Urbana. Identificación y manejo de los factores del entorno.

En general las aproximaciones a la seguridad urbana se han hecho considerando la ciudad como un escenario global de prevalencia del delito, tendiendo a olvidar que la delincuencia ocurre en espacios urbanos específicos donde las personas desarrollan su vida cotidiana. Desde principios de siglo, diversos enfoques se han abocado al estudio de patologías en la ciudad, tales como la delincuencia, las perturbaciones mentales y morales, el alcoholismo, la drogadicción y la marginalidad, entre muchos otros, concibiendo a la ciudad como un receptáculo dentro del cual están contenidos los fenómenos sociales, prescindiéndose de la dimensión espacial.

En general, estos enfoques han dado lugar a estudios sectoriales que se desentienden de la lógica general de la ciudad, concibiendo el fenómeno urbano como resultado de la agregación de decisiones individuales, que frecuentemente operan con un tiempo formal, elaborándose análisis ahistóricos que no rescatan la racionalidad y particularismo de las situaciones concretas (CEPAL, 1989).

La aproximación arquitectónica, especialmente la referida a problemas de seguridad residencial, se ha organizado en torno al supuesto explícito o implícito que el reordenamiento de las formas espaciales modifica el comportamiento y las estructuras sociales. Durante las últimas décadas, esta posición parece haberse reforzado por evaluaciones pesimistas y, en algunos casos fatídicas, sobre el desarrollo urbano, presentando a las ciudades modernas como desordenadas, caóticas, irracionales y peligrosas, con lo cual ha sido lógico postular su modificación en base a pautas normativas. Muchas de estas ideas se basan en concepciones utópicas de la ciudad alentadas por un "deber ser", que en la práctica han generado tantos problemas como los que pretendía solucionar.

La sucesiva aplicación, en las ciudades latinoamericanas, de modelos de diseño técnico y diáfano procedentes de "mentes expertas", han visto sobrepasada su lógica por fenómenos sociales como el delito, que se manifiestan de maneras muy diversas e inesperadas, ocasionando consecuencias muchas veces agravadas por las características de los modelos arquitectónicos implementados.

Uno de los enfoques arquitectónicos [9] considerados clásicos en la actualidad, pese a haber sido formulado hacia principios de la década de los sesenta, está representado por las ideas de Chermayeff y Alexander. Estos autores intentaron ofrecer una respuesta a la crisis terminal que, según ellos, estaba viviendo la ciudad moderna, debido al desarrollo de la cultura de masas y a la erosión del hábitat humano, construido de manera desenfrenada al ritmo incontenible del crecimiento demográfico mundial, provocando una situación evaluada como de desorientación, confusión, terror y anarquía.

Ante este desolador panorama, Chermayeff y Alexander se adscriben a la tesis de la "Planificación global". Su modelo arranca de la convicción de que "si se reconocen las características deficitarias que posee nuestro actual entorno físico, las tareas de diseño podrían avanzar por un camino más seguro, y posteriores deterioros del hábitat humano podrían ser evitados" (Chermayeff y Alexander, 1963). Estas tesis se orientan a lograr la eficacia en el control de los espacios, sustentando la hipótesis de que cuanto más pequeño es el dominio territorial, más fácil resulta controlar. Surgen, por tanto, como mecanismos eficientes para este fin, la construcción de barreras y esclusas en diferentes niveles de privacidad y escalas de jerarquía urbana. De esta forma se articularían dominios distintos, permitiendo el tránsito sin romper con las gradientes de privacidad propias de la vida íntima y comunitaria.

Un enfoque que contrasta con los esquemas de Chermayeff y Alexander, quienes abogaban por un cuidadoso proceso de ordenamiento jerarquizado del espacio urbano, es el de Jacobs. Su modelo, que se inscribe dentro de las perspectivas de la "Planificación Crítica" y como reacción a la crisis de la ciudad moderna, postula una vuelta a la revitalización de la calle por sobre los grandes espacios públicos, tan propios de los planteamientos modernistas como los de Le Corbusier y sus seguidores. Según Jacobs, la actividad de la calle no puede ser normada, por cuanto las personas la inventan a través de la interacción social. De allí que los espacios de la ciudad deban tener una escala humana, pues constituyen el entorno de aprendizaje y socialización infantil, permitir la vigilancia de los niños por sus padres, facilitar la generación de la vecindad y promover la emergencia de sentimientos de comunidad. En consecuencia, recomienda la construcción de mallas urbanas apretadas con alta densidad de ocupación, espacios públicos de uso múltiple y calles con alto flujo peatonal, que reemplacen las barreras físicas por un control social natural, mediante la conformación de redes vecinales informales (Jacobs, 1961).

Sin desconocer la existencia de una amplia gama de otros enfoques teóricos propios del urbanismo, las antes expuestas reflejan dos posiciones, que han provocado importantes consecuencias, en la producción del espacio

urbano en muchas ciudades contemporáneas que, a juzgar por los efectos observados durante los últimos veinte años, no han demostrado ser eficientes para superar diversos problemas, entre los que se incluye el de la inseguridad urbana.

Hacia los años setenta, un nuevo intento que alcanzó gran difusión entre los diversos especialistas interesados en las dimensiones físico-espaciales de la delincuencia urbana estuvo constituido por la propuesta de Newman. Este autor argumenta que las "definiciones territoriales" constituyen fenómenos observables en toda la historia de asentamientos humanos, traduciendo a nivel social las analogías animales de Ardrey (1966), si bien evita toda alusión directa a ellas (Canter y Stringer, 1978). Basándose en dicho concepto Newman construye su "Teoría del espacio defendible". Esta propuesta apunta a reducir o eliminar las oportunidades para cometer delitos, a través de la modificación de los factores del entorno que podrían dar lugar a la comisión de crímenes. La teoría del espacio defendible consiste en una orientación en materia de construcción de complejos habitacionales que promueve la vigilancia de los lugares comunes, gracias a una adecuada distribución de los mismos, al uso de monitores de vigilancia y a una buena iluminación.

Su aplicabilidad constituye la condición básica para lograr la protección de los asentamientos modernos, especialmente de aquellos construidos en altura, los cuales adolecían fundamentalmente del anonimato, derivado del gran tamaño de los conjuntos y la escasa posibilidad de vigilancia, derivada de la conformación de tramas laberínticas.

En esos términos, el bienestar de los habitantes depende del establecimiento de límites claros entre los espacios públicos, los semi-privados y los privados. En dicha diferenciación, adquieren gran importancia los semi-privados, representados por las áreas de uso común, vestíbulos o espacios inmediatamente circundantes a las residencias, por asumir un carácter defensivo destinado al uso exclusivo de sus ocupantes, con el propósito de mantener fuera de él a extraños potencialmente peligrosos. Así, el diseño físico-espacial y la vigilancia de la comunidad consiguen un efecto disuasivo, reduciendo la incidencia del delito y, en consecuencia, refuerzan la sensación de seguridad.

La lógica de estos planteamientos influyó considerablemente, tanto en la discusión teórica como en la planificación de nuevos conjuntos y en el rediseño de asentamientos urbanos con alta delincuencia. Sin embargo, las críticas no se han hecho esperar. Algunos insisten en lo inadecuado del "encastillamiento" que significa la aplicación de múltiples barreras para alejar la criminalidad, sin aclarar -en lo absoluto- dónde se relocalizaría el delito (Canter y Stringer, 1978). Otros llaman la atención sobre su causalismo lineal y simplista, ya que la tesis central de Newman, implica que el espacio disuasivo estimula la generación de comunidades integradas que, a su vez, desarrollan acciones de alerta, prevención y represión de la delincuencia, por cuanto el contexto físico diseñado bajo esta propuesta, impulsa a los habitantes a comportarse como dueños naturales de su territorio (Bertrand, 1994).

Por otra parte, autores como Hillier, consideran que el diagnóstico efectuado por Newman es acertado, aun cuando sus propuestas de diseño no hayan obtenido los resultados esperados, al estar concebidas basándose en una escala inadecuada que toma como base lo local, en vez de concentrarse en la trama del espacio público global, en orden a evitar la desintegración de la malla urbana (Greene, 1994).

Los tres ejemplos provenientes de la arquitectura, que han considerado el problema de la inseguridad urbana, comparten una deficiencia general que se expresa en el reduccionismo físico-espacial de fenómenos complejos, dinámicos y multidimensionales. Indudablemente, ello se enmarca dentro de un estilo monodisciplinar de trabajo, que ha impedido la elaboración de esquemas de observación más amplios, donde la consideración de variables sociales apenas ingresa como un mero efecto del diseño urbano o en términos de un dominio de posibilidades planificables "desde el tablero".

El sociólogo norteamericano Mark Gottdiener (1994), en una reciente publicación, pretende establecer las bases conceptuales de un "Enfoque socio-espacial" que supere la visión limitada que los urbanistas han otorgado al espacio como mero contenedor de actividades sociales. Por el contrario, el espacio no solo acoge acciones sino que también actúa como objeto significativo hacia el cual orientamos nuestras conductas, constituyéndose en parte de las relaciones sociales, al afectarlas diariamente a través de lo que sentimos y hacemos, con lo cual el autor recoge la relación dual entre gente y espacio, ya formulado con anterioridad. El concepto central para este enfoque es el de "settlement space", que se refiere al espacio construido en el que vive la gente, el cual ha sido significado y organizado de acuerdo a un cierto sentido para acoger tipos de actividades y acciones.

La perspectiva socio-espacial incorpora diversos factores en vez de enfatizar solo algunos, para entender el cambio del espacio habitado. Por otra parte, considera el rol del Estado y la economía como factores que afectan el crecimiento regional y metropolitano, pretendiendo otorgar una visión detallada de las políticas que enfatizan las actividades de individuos y grupos, en el proceso de desarrollo, focalizando las actividades de determinadas redes que forman coaliciones de intereses para orientar direcciones y efectos de los cambios.

III. 3. La prevención del delito [10]. El delincuente, sus formas de actuación y su entorno.

Durante las últimas cinco décadas ha surgido en el mundo desarrollado un conjunto de estrategias que expresadas en políticas de estado, planes nacionales, regionales y locales, o bien mediante propuestas surgidas en ciudades o municipios específicos, han orientado las respuestas mediante las cuales los principales países industrializados vienen enfrentando la inseguridad en las grandes urbes.

Estas iniciativas han sido propuestas en diversos momentos, responden a múltiples concepciones ideológicas, poseen diverso alcance social y han alcanzado resultados disímiles. No obstante todas pretenden prevenir y reducir la frecuencia o limitar la posibilidad de aparición de actividades criminales haciéndolas imposibles, más difíciles o menos probables (Gassin, 1990: 27). A pesar de esta gran dispersión, atendiendo a los fundamentos teóricos de las diversas propuestas, es posible agruparlas en grandes modelos de prevención del delito. Al respecto se han distinguido cinco estrategias que permiten una descripción general de la multiplicidad existente (De la Puente y Torres, 2000).

1. Prevención Social Primaria de conductas delictivas. Este paradigma estructurado desde las teorías clásicas sobre la etiología del delito, según las cuales la acción criminal obedece a un conjunto de factores anteriores a su perpetración, tuvo una generalizada aplicación durante la época del Estado Benéfactor en Suecia, Inglaterra, Francia, Países Bajos, entre otras naciones europeas, y en América fundamentalmente en Canadá. Su estrategia básica consiste en que a través de la intervención por parte de los organismos del Estado, se logren disminuir las tendencias delictivas de la población en mayor riesgo, influyendo en sus actividades y comportamientos mediante el diseño e implementación de amplios programas de desarrollo económico - social de largo plazo en materias de educación, salud pública, vivienda, empleo y de recreación para el uso del tiempo libre, privilegiando a la población joven como principal beneficiaria.

La racionalidad fundamental de este tipo de intervención "radica en el supuesto de que el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la población más vulnerable y proclive a cometer delitos contribuyan a neutralizar los factores que originan conductas criminales y que, por tanto, se deben mudar la condición socioeconómica de las personas antes que incurran éstas incurrir en un acto delictivo" (De la Puente y Torres, 2001). Se trata entonces de una acción anticipadora de la criminalidad que se orienta a interrumpir la carrera delictiva, que se diferencia de la prevención secundaria y terciaria que se aplican cuando el delito ya se ha cometido.

Las investigaciones orientadas por este modelo en diversos países han mostrado que los factores que ejercen influencia sobre las predisposiciones a la delincuencia serían especialmente: a) los problemas que afligen a la familia de los hijos adolescentes tales como abandono, maltrato e indiferencia de los padres; b) el ausentismo, la mala conducta y el abandono escolar; c) la pertenencia a pandillas o bandas delincuentes; d) el consumo excesivo de alcohol y otras drogas; e) la prevalencia de problemas de personalidad tales como falta de autoestima, de autocontrol, egocentrismo, baja tolerancia a la frustración, deseo de obtener gratificaciones materiales inmediatas; y f) la persistencia de necesidades urgentes que pueden ser satisfechas rápida y fácilmente por medios ilegítimos (Ibid.).

Bajo esta lógica surgió una gran diversidad de medidas de prevención que buscaban identificar potenciales infractores, especialmente entre grupos de jóvenes de menores ingresos, bandas de adolescentes marginales, estudiantes pobres con problemas de deserción escolar e hijos de familias irregulares de alto riesgo social. De esa forma una vez definidos los grupos objetivo, se propone iniciar programas de incorporación escolar y laboral, desarticulación de pandillas, así como también aplicar diversas formas de prevención del maltrato infantil, talleres recreativos o bien estrategias de nivelación educativa, sistemas de becas y reforzamiento en escuelas y centros de formación técnica, entre muchas otras.

2. Prevención Situacional del Delito. El cual se desarrolla originalmente en Inglaterra hacia finales de los años setenta. Su supuesto básico considera la distribución diferencial de los delitos según la particular relación de oportunidades para delinquir. Supone la realización de cálculos racionales por parte del potencial infractor, bajo una lógica estricta de costos y beneficios. Ello derivaría del hecho de que los delincuentes no sólo requieren motivaciones sino también de una disponibilidad y accesibilidad respecto de la selección de blancos alcanzables que están en un momento concreto sin vigilancia o control social. (Cromwell, 1996).

Evitando las complejas disquisiciones respecto de la causalidad del delito, el modelo parte de una concepción pragmática pero que pretende aplicarse a todo tipo de ilícitos, pues asume que cualquier acto antisocial posee una situación y lugar concreto de ocurrencia, de modo que si es posible intensificar los mecanismos de control mediante una amplia gama de intervenciones será posible disminuir las conductas desviadas, pues se han reducido las oportunidades para que ésta se manifieste.

En este caso el viejo refrán "la oportunidad hace al ladrón", se plasma en un repertorio operativo que ha generado numerosas investigaciones especialmente en Inglaterra y EE.UU. y que incluye cuatro máximas: "medidas dirigidas hacia formas específicas del delito; que involucren diseños o intervenciones sobre el entorno inmediato donde ocurren esos delitos; de un modo tan permanente y sistemático como sea posible; como para reducir las oportunidades de cometerlos". (Clarke y Mathew, 1980).

En este modelo el manejo del entorno urbano adquiere particular interés. Desde el enfoque de la prevención situacional se acepta generalmente que la conducta delictiva debe ser entendida como la combinación de la persona y de la situación en que ésta se encuentra. El enfoque de prevención situacional se basa en una reflexión teórica sobre las oportunidades para el delito, considerando el papel que desempeña la situación "precriminal" y las motivaciones del delincuente en éste proceso. Es importante reconocer que este enfoque a pesar de ser bastante amplio se encuentra limitado para abordar determinadas conductas delictivas, ha demostrado su utilidad más que todo en el abordaje de delitos con objetivos blanco materiales (personas o cosas) referidos a infracciones intencionales (agresiones, robos, fraudes).

Con fines ilustrativos a continuación se detallan algunas medidas de prevención situacional cuyos resultados han sido exitosos:

a) La vigilancia y la detección. Se trata de aquellas medidas concebidas con la finalidad de detectar las señales de una actividad delincuente y aumentar así los riesgos a que se exponen los infractores. Entre las cuales tenemos a modo de ejemplo la vigilancia realizada por determinadas personas (guardias de seguridad, conserjes, conductores de autobuses, vendedores en comercios, vecinos organizados, policías en patrulla); las medidas de vigilancia y detección (cámaras, videos, televisión en circuito cerrado, rayos X, sistemas de alarma, detectores de metales, etiquetas electrónicas, perros); la mejora de la visibilidad de los blancos potenciales y de los accesos a ciertos lugares (iluminación de calles y comercios, supresión de setos que oculten las entradas de las casas de la vista de los vecinos, reorganización de las estanterías de los comercios para suprimir todo lo que pueda obstruir la vista, instalación de las cajas de los comercios en el sector más visible de los mismos, instalación de las mercaderías más caras a la vista de los empleados), etc.

b) Los obstáculos físicos. Con ellos se pretende reforzar el blanco elegido, rodeándolo de obstáculos materiales, con vistas a hacer difícil -e incluso imposible- la comisión del delito planeado o retardar las operaciones del

delincuente. Las medidas más eficaces de esta naturaleza son: los obstáculos al acceso o a la penetración de un edificio (puertas reforzadas, cercas, barreras, rejas, cerraduras, cristales antibalas para proteger a cajeros y vigilantes); la inmovilización del blanco (mecanismos antirobos en los carros o de fijación de objetos, cajas de seguridad); dispositivos destinados a retrasar al delincuente durante su huida (dobles puertas en la salida de bancos, ausencia de puerta trasera en residencias); por mencionar algunos.

c) Los controles de acceso, para impedir las intrusiones, controlar la circulación en un lugar o limitar su entrada a las personas autorizadas para ello. Tales como los puestos de guardia en la entrada de los lugares (guardias, barreras, cercas); los controles de la entrada a condominios o casas de apartamentos (teléfono, portero o conserje, sistema de entrada con tarjetas magnéticas) y los códigos de acceso (número personal de identificación en los cajeros automáticos de los bancos, contraseña en las computadoras).

d) Las medidas destinadas a desviar al infractor de su blanco. Se trata de medidas que, mediante cambios en el entorno o en las costumbres y trayectos de la víctima potencial, apuntan a reducir la frecuencia de los contactos entre el delincuente potencial y su blanco. Las principales son la organización de trayectos para evitar la convergencia entre delincuentes potenciales y su blanco (reorganización urbana utilizando calles sin salida, vías a sentido único, calles cerradas a la circulación automóvil, parques prohibidos, etc.);

e) La eliminación o reducción de los beneficios que pueda procurar el delito, mediante cuestiones como medios de pago sin dinero contante, reducción de las sumas de dinero conservadas en las cajas, limpieza rápida de graffitis y la reparación de propiedades dañadas o deterioradas para quitarles a los vándalos el placer de volver a ver el fruto de su trabajo, etc.

f) El control de instrumentos y objetos que puedan servir para la comisión de un delito. Así: control de armas, eliminación de objetos que puedan servir como armas, incorporación en las tarjetas de crédito o de naturaleza similar de la fotografía de su propietario legítimo, para hacer más difíciles las estafas a través de estos instrumentos y reglamentación de la venta de instrumentos (tales como los pots de pintura dotados de un vaporizador) que puedan servir a los autores potenciales de actos de vandalismo.

Varias de las medidas que propone el enfoque situacional, implican costos que sólo una parte de la población puede asumir. Se corre así el riesgo de aumentar la fragmentación social, estableciendo diferencias entre quienes pueden proveerse de seguridad por cuenta propia y quienes carecen de esa posibilidad. En consecuencia, se produciría un desplazamiento del accionar criminal hacia los sectores menos favorecidos (aunque cabe indicar que hay medidas que pueden ser abordadas en forma comunitaria o con el auxilio de las autoridades locales). Los críticos de este enfoque sostienen que muchas medidas situacionales incrementan la sensación de inseguridad, al brindar evidencia de una ciudad o barrio prevenido, reforzado, sitiado; además de aumentar las distancias sociales y promover el aislamiento y la segregación social.

3. La Prevención Multi-agenciada del Delito. El desarrollo de este modelo comenzó en los años setenta en Suecia y Canadá, a partir de la conformación de consejos de prevención de la delincuencia que procuran la generación de un amplio espacio social para la participación de una diversidad de actores. Estas ideas también se han aplicado en países como Finlandia, Noruega, Dinamarca, Francia e Inglaterra, en décadas recientes.

En la mayoría de los casos donde esta concepción se ha utilizado, se ajusta a la idea fuerza de "responsabilización ciudadana" para la prevención y disminución de la delincuencia, involucrando diversos agentes sociales en procesos descentralizados que logren superar el verticalismo estatal y los vicios de las soluciones individuales mediante los mecanismos de mercado (De la Puente, Torres 2000). Se trata entonces de evitar uno de los grandes vicios generados por el Modelo Situacional que ha favorecido la conformación de áreas segregadas mediante la agregación de iniciativas individuales de prevención, lo cual propendería a crear nuevos peligros (Bottoms, 1990).

Bajo estos parámetros se intenta favorecer la formación de multiagencias entre el Estado y ciudadanía, "...que incluyan una asociación entre la sociedad civil, la policía y, especialmente, a las autoridades locales que constituyen el foco natural para la coordinación con las instituciones sectoriales del Estado y por cierto con los organismos policiales, en un amplio abanico de actividades orientadas hacia el logro de la seguridad" (De la Puente, Torres, 2000 : 32).

El desempeño y eficiencia del modelo ha sido matizado, existiendo logros interesantes en Inglaterra donde se ha generalizado notablemente este tipo de coordinaciones (Tilley, 1994), no obstante se han desarrollado a la par importantes críticas que abarcan aspectos tan disímiles como falta de uniformidad de los programas que las diversas agencias proponen (Liddle y Gelsthorpe, 1994), el centralismo que ha ido adquiriendo algunas instancias nacionales en desmedro de la influencia local (Loveday, 1994), hasta el desplazamiento de las diversas modalidades delictivas hacia otras áreas (Pease, 1997),

4. Prevención Comunitaria del Delito. Surge como una posible alternativa viable en medio del debate en torno al eje articulador de las estrategias contra la delincuencia. Hacia fines de los ochenta y durante los noventa se generalizaron entre los especialistas las nociones de "participación comunitaria", y en terminología inglesa los de "empowerment community", "responsibility" y "solving-problems community", en el tratamiento de los temas y en el diseño de estrategias relativas a la prevención del delito.

Son iniciativas que enfatizan, en general, el rescate de valores tradicionales vinculados con la familia y el fortalecimiento de las comunidades. Ellas se operacionalizan mediante el patrullaje de barrios y sectores residenciales.

Este modelo alberga además un conjunto de otras iniciativas que poseen diferencias considerables con las medidas aplicadas por el internacionalmente famoso Jefe de la Policía de Nueva York William Bratton y cuyo plan centrado en un incremento sustancial del control policial mediante mayor presencia y visibilidad ya acumula un conjunto importante de críticas. En contraposición se encuentra por ejemplo el denominado "Plan Barcelona", que ha puesto el acento en la recuperación de los espacios públicos a través de importantes inversiones y mejoramientos urbanísticos consistentes en la construcción de plazas, equipamientos comunitarios, centros

deportivos, paseos peatonales, parques y jardines. Dichas mejoras fueron complementadas con conjuntos de medidas que implicaron integrar socialmente a los aparatos de orden público creándose la "Policía de Proximidad", cuyo personal debe establecer vínculos permanentes con los sectores residenciales asignados.

Más allá de las diferencias entre las diversas manifestaciones del modelo, el elemento común es la centralidad que adquiere la denominada "Policía Comunitaria". Dicha estrategia se ha aplicado con énfasis heterogéneos que pueden implicar diversos niveles de compromiso e interrelación con la sociedad civil, dependiendo del contexto sociocultural en el cual se implementan (Trojanowicz y Moore, 1988).

Hasta el presente, los resultados obtenidos a través de las diversas medidas inspiradas en los modelos de prevención del delito no son completamente concluyentes, si bien parecen apoyar el desarrollo de este último tipo de modalidad, especialmente en sectores residenciales que cuentan con comunidades activas con niveles mayores de compromiso.

III. 4. La prevención comunal [11]. Descentralización y rol protagónico de los gobiernos de las ciudades en la Seguridad Urbana.

La prevención comunal como intervención de política pública en Seguridad Urbana consiste en evitar la criminalidad luchando contra las manifestaciones de esta, pero sobre todo focalizando sus factores determinantes. La prevención tiene entonces un doble objetivo evitar los factores que favorecen la criminalidad e institucionalizar en la población el reflejo preventivo acostumbrándola a buscar las causas y las soluciones frente a un fenómeno de delincuencia que la afecta, logros que para ser obtenidos requieren de varios años.

Las dificultades del enfoque preventivo propuesto radican en la multiplicidad tanto de los delitos urbanos como de los factores que los originan, lo que obliga la elaboración de diagnósticos locales orientados a la localización de las causas de estos comportamientos y de sus manifestaciones. Es importante considerar que las alternativas propuestas no son necesariamente universales. Las buenas prácticas son orientativas pero no "replicables".

Entre los argumentos que se señalan a favor de la prevención como enfoque fundamental de la estrategia se señalan: La promoción de la solidaridad, de la participación ciudadana y de las prácticas de buena administración y gobernabilidad, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la movilización de coaliciones locales de los principales actores comunales, los beneficios económicos de la prevención derivados de la aplicación de medidas de prevención del delito comparados con las medidas tradicionales de represión y de encarcelamiento (los análisis realizados muestran en el largo plazo un beneficio de 1 a 6), la posibilidad de un mejor diseño urbano que incorpore la seguridad (espacios públicos, recreo, transporte, infraestructuras), el apoyo a los niños, jóvenes y familias vulnerables, el fomento a la responsabilidad y la creación de conciencia de la comunidad, la prestación de servicios de proximidad especialmente de policía y justicia, la reinserción social de delincuentes y la asistencia a las víctimas de la violencia.

El enfoque considera la prevención en cuatro sentidos:

1. La prevención situacional que consiste en modificar el entorno para eliminar las condiciones que facilitan la delincuencia. Por ejemplo: iluminar zonas, mejorar infraestructuras, poner cámaras de TV en zonas de espacios públicos o semi-públicos, crear o recuperar espacios públicos, modificar espacios en los cuales hay exceso de comercios informales que facilitan oportunidades de delincuencia, adecuar las protecciones en estadios de fútbol, prohibir el porte de armas, limitar el consumo de bebidas alcohólicas etc.
2. La prevención social que hace referencia al conjunto de programas de carácter social que apuntan a los grupos en riesgo, los ex detenidos, los grupos o barrios estigmatizados, la violencia doméstica o la violencia en las escuelas. Las formas de prevención social no son simplemente programas sociales como por ejemplo aquellos que persiguen la reducción de la pobreza o la creación de empleos. Es necesario que exista un valor agregado, es decir, una búsqueda explícita y focalizada a la reducción de las causas de la violencia urbana y no solo un objetivo de inserción social o de mejoramiento del nivel de vida de la población.
3. Las acciones que apuntan a disminuir la percepción errónea o exagerada de la inseguridad urbana, como formas particulares de prevención.
4. Y la asistencia a las víctimas de la violencia.

Tratar este tipo de enfoque en un documento que intente recoger el "estado del arte" de las discusiones o acciones en Seguridad Urbana es imprescindible ya que no es solo uno de los modelos más novedosos de intervención en seguridad urbana con un carácter eminentemente preventivo, sino también por que se está constituyendo en una forma de acción de política pública que están asumiendo muchas de las grandes ciudades del mundo. Desde los años 80, muchas ciudades han desarrollado experiencias de prevención comunal que han sido puestas en evidencia en varios eventos internacionales. En particular las conferencias organizadas por las asociaciones de alcaldes en Barcelona (1987), Montreal (1989), París (1991) y más recientemente Johannesburgo (1998) han señalado la necesidad de descentralizar la responsabilidad de la lucha contra la violencia urbana a nivel de las ciudades. En 1995 ECOSOC publicó las líneas directrices de una intervención municipal a partir de las recomendaciones de las Naciones Unidas.

Asociaciones como el Foro Europeo para la Seguridad Urbana han sido creadas para intercambiar experiencias, difundirlas, mejorar y sintetizar sus resultados. Desde los años 90 varias experiencias, se han desarrollado en América latina y en África. La conferencia de Johannesburgo (1998) constituyó un momento de cristalización de estas experiencias en el tercer mundo, en particular en África.

Algunos gobiernos, como el gobierno inglés, han institucionalizado este enfoque preventivo otorgando a los municipios un rol de líder de una coalición que agrupa a los principales departamentos municipales o estatales y a la policía para definir en conjunto y poner en práctica un plan de seguridad para su ciudad. Este plan de seguridad contempla acciones de represión y de prevención. Otros gobiernos europeos han optado por una fórmula de contratos locales de seguridad (Francia, Bélgica) es decir la posibilidad para una municipalidad de

tener acceso a fondos nacionales para implementar un programa de seguridad local bajo la responsabilidad del alcalde y que el municipio define.

Las distintas experiencias en desarrollo actualmente en diversas ciudades del mundo tienen en común: La existencia de una coalición local bajo el liderazgo de la alcaldía encargada de formular, implementar, evaluar una estrategia local de seguridad; La realización de un diagnóstico de la inseguridad apuntado a las manifestaciones pero sobre todo a las causas y génesis locales de la inseguridad y de la percepción de la inseguridad; La puesta en práctica de una variedad de intervenciones focalizando diversas manifestaciones de la inseguridad; La innovación en términos de empleos específicos ligados al campo de la prevención de la criminalidad: por ejemplo los animadores de calles, los mediadores, los consejeros jurídicos o sociales especializados en la gestión de ciertos conflictos, las brigadas auxiliares de policía, los guardianes de lugares públicos adiestrados a la prevención como a la represión, etc.

La "metodología de intervención municipal" se basa en las experiencias acumuladas del Foro Europeo para la Seguridad Urbana que reagrupa 200 ciudades de la Unión Europea, del Crime Concern de Inglaterra que provee asistencia técnica a municipalidades e instituciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención y del Consejo Nacional de la Prevención del Crimen en EEUU como así mismo las actuales experiencias en Canadá y en varios países africanos realizadas por HABITAT y el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC, Montreal).

Cualquiera que sea la modalidad de intervención que se adopte implica la adopción de enfoques locales puestos en práctica por gobiernos locales con el apoyo de los gobiernos centrales y regionales y considera la prevención como un instrumento estratégico para la buena gobernabilidad y el refuerzo de la ciudadanía y de los valores comunes. La acción preventiva de esta estrategia de intervención pública para la seguridad urbana es más eficaz si se tiene un enfoque multisectorial que apunte a los factores "predisponentes" de manera rigurosa y sistemática.

El diseño y la implementación por parte de los gobiernos locales de políticas de seguridad urbana permiten una acción de "proximidad" no solo en términos de cercanía física del territorio sino también referida a la posibilidad para los ciudadanos de acceder al servicio. Permite además relacionar la prevención del delito con un proyecto político expresado en un gobierno local legítimo. Un alcalde elegido tiene esta legitimidad y puede articular su política de seguridad urbana al proyecto político que impulsa, cuenta además con la posibilidad de establecer interlocución directa con diversas instituciones en aras de coordinar el trabajo.

Las principales características de la estrategia local de seguridad, basada en un diagnóstico local de inseguridad son: La incorporación de la seguridad como elemento central de las prioridades de los habitantes; La presentación de los costos, las fuentes de financiamiento, el calendario de actividades y las responsabilidades de todas las acciones a emprender; El examen de: las opciones posibles entre las medidas para reducir las oportunidades las ventajas para los delincuentes, las medidas de desarrollo social para apoyar a los grupos de riesgo y las prácticas exitosas previas en la ciudad o en situaciones similares, a replicar; Los factores de riesgo presentes localmente que causan la delincuencia como abandono escolar, violencia intrafamiliar, drogas, y las medidas concretas factibles de implementar por los asociados de la coalición; Las medidas relacionadas con el entorno local que favorece la delincuencia como la carencia de equipamiento, de lugares de tiempo libre o culturales, de vivienda adecuada, (prevención situacional); Descripción de las grandes líneas de la puesta en práctica de la estrategia y de los recursos humanos y financieros a movilizar; Las formas de evaluación y su periodicidad. La estrategia debe ser aprobada por el gobierno local y comunicada a los asociados y a los habitantes. Incluye algunas medidas de corto plazo que le otorgan mayor credibilidad.

La implementación de la estrategia local de seguridad urbana exige que el líder político local -el alcalde- sea quien la impulse, movilice los recursos y estimule a los distintos asociados. El carácter "multisectorial" -de los actores y de las intervenciones- de la estrategia la hace particularmente flexible facilitando la posibilidad de experimentar nuevas formas de intervención más efectivas que pueden ser incorporadas y, la evaluación permanente y desde distintas ópticas de las acciones, de los actores y de los resultados, de manera que en la medida en que se implementan las decisiones se consolida la estrategia. Un papel fundamental para el éxito de esta forma de intervención está en el rol que desempeñan los medios de comunicación local como importantes medios de difusión de las acciones emprendidas y de los resultados obtenidos, lo que redundará en la generación de "sensación de seguridad" en los ciudadanos.

[Volver](#)

IV. LECCIONES DE EXPERIENCIAS PREVIAS. Una mirada crítica a estrategias de Seguridad Urbana implementadas en ciudades de Estados Unidos.

La obsesión securitaria ha llevado a que las estrategias de Seguridad Urbana implementadas en diversas ciudades de los Estados Unidos, -ejemplo, la policía de comunidad, "tolerancia cero"- permitan conciliar deseos aparentemente contradictorios de seguridad privada y pertenencia a un colectivo. El miedo al crimen, que durante mucho tiempo se creyó que era nocivo para la acción colectiva por encerrar a cada uno en su universo y en sus temores, se ha convertido en un motor de integración social y renacimiento cívico. Pero se trata de un motor muy especial: mediante sus actuaciones la "comunidad" se expresa controlando y excluyendo a aquellos que juzga indignos o incapaces de incorporarse a ella.

En este sentido a continuación se transcribe, dada su claridad y pragmatismo, el "llamado de atención" que realizó Mike Davis en 1990 a propósito de los efectos que en los distintos aspectos de la vida de la ciudad estaba teniendo la denominada "obsesión securitaria" experimentada en muchas ciudades de USA:

Trágicamente, han llegado a verificarse con exactitud las predicciones efectuadas en 1969 por la Comisión Nacional sobre Causas y Prevención de la Violencia [convocada por Richard Nixon]: vivimos en 'ciudades fortaleza' brutalmente divididas entre 'células fortificadas' de la sociedad afluyente y 'lugares de terror' en los que la policía combate a los pobres criminalizados. La 'Segunda Guerra Civil' que comenzó en los largos veranos

calientes de la década de 1960 se ha llegado a institucionalizar en la misma estructura del espacio urbano. El viejo paradigma liberal del control social, mediante el intento de equilibrar la represión y la reforma, hace tiempo que ha sido dejado atrás por una retórica de guerra social nota en cuyos cálculos los intereses de los pobres urbanos y las clases medias carecen de valor alguno.

En ciudades como Los Ángeles, en el lado malo de la posmodernidad, se observa una tendencia sin precedentes de fusionar el diseño urbano, la arquitectura y el aparato de policía en un único y conjunto esfuerzo de seguridad. Esta convergencia histórica tiene profundas consecuencias para las relaciones sociales del medio construido. En primer lugar, la oferta de "seguridad" genera su propia demanda paranoica. La "seguridad" se convierte en un bien ligado al emplazamiento [positional good ?] [la posición social] que se define por el acceso económico a servicios privados de "protección" y la pertenencia a ciertos enclaves residenciales duros o suburbios restringidos. Como un símbolo de prestigio - y en ocasiones como la frontera decisiva entre los meramente acomodados y los 'verdaderamente ricos' - la "seguridad" tiene menos que ver con la seguridad personal que con el grado de aislamiento personal, -en los ambientes residenciales, de trabajo, consumo y viajes-, respecto de grupos e individuos 'desagradables', incluso de las multitudes en general.

En segundo lugar, tal como ha observado William Whyte acerca del intercambio social en Nueva York, 'el miedo se confirma a sí mismo' [fear proves itself]. La percepción social de la amenaza se convierte en función de la propia movilización a favor de la seguridad, y no del número de crímenes. Donde verdaderamente existe un incremento de la violencia en la calle, como en South Central Los Angeles o Downtown Washington DC, la mayor parte de los conflictos se mantiene al interior de ciertas fronteras étnicas y de clase. A pesar de esto, la imaginación de la clase media blanca, lejos de cualquier conocimiento de primera mano de las condiciones en la ciudad interior, magnifica la amenaza percibida mediante una lupa satanizadora.

Las estadísticas demuestran que los suburbanitas de Milwaukee están tan preocupados por los crímenes violentos como los habitantes de la ciudad interior en Washington, a pesar de que en el segundo caso el nivel de violencia es veinte veces mayor que en el primero. Los medios, cuya función en esta arena es enterrar y oscurecer la violencia económica cotidiana de la ciudad, continuamente lanzan espectros de subclases criminales y predadores psicóticos. Crónicas sensacionalizadas de pandillas juveniles asesinas adictas al crack y alarmantes evocaciones racistas de merodeadores a lo Willie Horton, fomentan el espíritu de pánico que refuerza y justifica el apartheid urbano.

Más aún, la sintaxis neomilitar de la arquitectura contemporánea insinúa violencia y trae a la imaginación peligros inexistentes. En muchas instancias, la semiótica del llamado 'espacio defendible' es casi tan sutil como un policía blanco pavoneándose. Los lujosos espacios pseudo públicos de hoy - suntuosos centros comerciales, centros de oficina, acrópolis culturales y demás - están repletos de señales invisibles advirtiéndolo a las subclases de los 'otros' para que permanezcan fuera. Aunque los críticos de la arquitectura, ignoran por lo general cómo el medio construido contribuye a la segregación, los grupos parias - bien se trate de las familias latinas pobres, los jóvenes negros o los homeless ancianos hombres y mujeres - leen el significado de forma inmediata.

[Volver](#)

V. EL TERRORISMO URBANO [12]. Nuevos retos a la seguridad urbana.

El terrorismo urbano es un reto que demanda una respuesta de las autoridades de las ciudades en tanto que responsables primarios de la seguridad pública. Cualquier gran ciudad se enfrenta a una serie de graves dificultades a la hora de desarrollar una estrategia antiterrorista eficaz. Para empezar, el tejido urbano ofrece multitud de blancos potenciales de alto valor humano, económico, político y simbólico. Al mismo tiempo, la vida en la ciudad proporciona multitud de oportunidades que facilitan la movilidad, el ocultamiento y la logística de los terroristas. Elementos que se ven potenciados con factores como las dificultades de tránsito, las aglomeraciones humanas, los déficit en la estructura urbana o las carencias en servicios públicos propias de muchas metrópolis. Estos elementos crean dificultades adicionales a la hora de diseñar una estrategia antiterrorista.

De igual forma, la capacidad de las autoridades para garantizar la seguridad de sus ciudadanos se ve condicionada por la demanda de que las medidas de protección ciudadana pesen lo menos posible en las actividades cotidianas y las libertades individuales. A todo lo dicho, se añade la obligación de establecer una estrecha coordinación entre servicios y organizaciones públicas muy diversas para poder desarrollar una respuesta integral a la amenaza que se confronta. Por último, para el desarrollo de este conjunto de medidas se debe tener presente las limitaciones en los recursos humanos, materiales y financieros que habitualmente enfrentan las administraciones públicas.

Paralelamente, el elevado nivel de la delincuencia común en la ciudad tiende a saturar las capacidades de las fuerzas de seguridad para mantener el orden público y hace particularmente sencillo para los terroristas encontrar aliados y apoyos para sus actividades criminales. Las asimetrías del tejido urbano de las grandes ciudades, donde se superponen zonas con grados dispares de renta, equipamiento y seguridad generan obstáculos añadidos al establecimiento de una estrategia antiterrorista integrada.

Además, la existencia de bolsas notables de población marginada, muchas veces proveniente de otras áreas, genera escenarios donde la falta de presencia de las autoridades facilita condiciones idóneas para la penetración e implantación de los grupos terroristas. La gestión de este complejo entorno se ve complicada por la frecuente superposición de instituciones de seguridad con competencias sobre la ciudad. Una situación que enfatiza la necesidad de desactivar las rivalidades inter servicios y crear mecanismos eficaces de coordinación. Finalmente, la respuesta al incremento de la amenaza terrorista padecida por las ciudades deben considerar limitaciones materiales y financieras.

Todos estos condicionantes de una estrategia antiterrorista en las ciudades deben ser vistos con una nueva luz después de los atentados del 11 de septiembre. En términos generales, las organizaciones terroristas han contemplado estos acontecimientos como experiencias de las que extraer lecciones aplicables a sus actividades criminales. Para empezar, el 11 de septiembre se ha visto como una espectacular escalada de la capacidad

destructora del terrorismo que obliga a incrementar la letalidad de las acciones de los grupos terroristas si no quieren caer en la irrelevancia. Además, los atentados de Washington y Nueva York han sido percibidos por las organizaciones violentas como una indicación de la importancia de orientar la selección de los blancos de las acciones armadas hacia personas o instalaciones cuya destrucción tenga efectos traumáticos en las sociedades atacadas. Dentro de esta tendencia, el 11 de septiembre ha hecho particularmente visible los demoledores efectos que pueden lograr los terroristas cuando manipulan grandes infraestructuras civiles como aviones comerciales para llevar a cabo sus propósitos destructivos.

Una estrategia antiterrorista de una gran ciudad incluye un análisis de una serie de aspectos claves. Es imprescindible una estimación de las amenazas confrontadas que contemple tanto tendencias de la violencia sufridas tradicionalmente por la ciudad como su previsible evolución a la luz de las tendencias internacionales en este ámbito. Además, resulta básico abordar una evaluación de las capacidades a disposición de las fuerzas de seguridad y de los servicios de emergencias civiles para hacer frente a las mencionadas amenazas. También se hace necesario la revisión de los planes y procedimientos para abordar la prevención y gestión de las crisis de naturaleza terrorista. Por otro lado, es básico contemplar los mecanismos de coordinación existentes entre las distintas fuerzas de seguridad y los servicios de emergencia así como considerar los canales mando y control entre este entramado de organizaciones y las autoridades de la ciudad. Por último, no se puede dejar de analizar los mecanismos existentes para la gestión de la comunicación pública en un entorno marcado por una elevada amenaza terrorista.

El funcionamiento de todos estos aspectos de la estrategia antiterrorista debe ser contemplado en tres espacios temporales. Primero, se debe analizar como gestionar los recursos públicos con fines preventivos, estimando que estrategias deben ser puestas en marcha para dificultar la realización de ataques terroristas o, si estos suceden, tratando de reducir su repercusión y abordar su neutralización con la máxima eficacia. Segundo, será necesario valorar los medios y procedimientos existentes para gestionar una contingencia terrorista una vez que ésta ya haya sucedido, estudiando los procedimientos de gestión de crisis frente a este tipo de eventualidades. Finalmente, se tienen que contemplar mecanismos de respuesta a largo plazo tras la comisión de atentados terroristas destinados tanto a paliar sus consecuencias como a facilitar la detección y desarticulación de los responsables de estos actos.

El estudio de estos factores debe servir para determinar la vulnerabilidad de la ciudad y dibujar un mapa de las fortalezas y debilidades de las autoridades para la implementación de la estrategia antiterrorista. A partir de este análisis se elaboran los planes de equipamiento, programas de capacitación, mejora de procedimientos, creación de canales de comunicación y otras medidas orientadas a hacer más eficiente la estrategia de las autoridades de la ciudad para garantizar la seguridad de sus ciudadanos frente a amenazas terroristas.

[Volver](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA S., Pedro Pablo, (1998), "Seguridad e inseguridad urbana", Santiago de Chile.
- ANIYAR DE CASTRO, Lola, (1998), "La Participación Ciudadana en la Prevención del Delito: Antecedentes, Debates y Experiencias. Los Comités de Seguridad Vecinales". Disertación presentada en la reunión de expertos "La prevención de la violencia como objeto de investigación y de programas de acción". Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- ARRIAGATA, Irma y GODOY, Lorena, (1999), "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa", CEPAL, Chile.
- BARATTA, Alessandro, (1993), "Los Nuevos Horizontes de la Prevención", en Sicurezza e Territorio, per una politica di prevenzione della criminalità.
- BARRIENTOS R. Franklin, (199_) "Una nueva estrategia policial para santiago: tolerancia cero", Santiago de Chile.
- BARRUECO, Pedro, (2001), "Prevención del Crimen: Realidad ó Ficción en Venezuela", en Seguridad aldía.com
- BRATTON, William J., (1996), "Cutting Crime and Restoring Order : What America Can Learn from New York's Finest", The Heritage Foundation Lectures and Educational Programs, nº 573.
- BRATTON, William J., (1998), "Éxito Asegurado". Entrevista. En Revista Que Pasa. 28 de marzo.
- BURGOS, Jorge, (199-), "¿En qué áreas debe enfocar el gobierno las políticas de seguridad ciudadana?. Prevención social del crimen".
- BRUNEAU, Serge, (1998), "La Seguridad Ciudadana en la Ciudad de Montreal, "Tandem Montreal": un Programa para la Prevención de la Criminalidad". Disertación presentada en la reunión de expertos "La prevención de la violencia como objeto de investigación y de programas de acción". Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- BUVINIC, Mayra y MORRISON, Andrew, (2003), "Prevención de la Violencia", en Notas Técnicas: Prevención de la violencia, División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD, (1996), "Ciudades más seguras y control social para apoyar la Política Penal (Inglaterra y País de Gales)", en 100 programas: Apoyo a acciones de prevención.
- CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD, (1996), La Prevención es una responsabilidad pública y privada. (Escocia), en 100 programas: Apoyo a acciones de prevención.
- CHINCHILLA, Laura y RICO, José Ma., (1997), "La prevención comunitaria del delito: Perspectivas para América Latina", en Colección Monografías No. 6, 1ª. Edición, Centro para la Administración de Justicia, Miami, Florida,

USA.

CONSEJO MUNDIAL DE IGLESIAS, (1996), Programa: Superar La Violencia: "Campaña: Paz a La Ciudad", Brasil.

DAVIS Mike. (1990) / City of Quartz: Fortress L.A.: L.A. Fortaleza [pp:221-263]

DEL OLMO, Rosa, (2000), "Ciudades duras y violencia urbana". En Revista Nueva Sociedad nº 167, Caracas, Centro Gumilla.

DIARIO DEL SUR. "La criminalidad en Latinoamérica. Tiempos violentos en la región".

GORDAL, Diego, (2002), "Modelos eficientes de seguridad urbana". Programa de Políticas Públicas No. 4, Fundación Atlas para una sociedad libre, Argentina.

INSTITUTO APOYO, (2000), "Seguridad ciudadana", En Informe Task Forces. Agenda para la Primera Década, 1ª. Edición, Perú.

KLIKSBERG, Bernardo, (200_), "El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

LAUB, Claudia, (2002), "La seguridad ciudadana en una sociedad democrática. ¿Participar en estos tiempos?", en Gobernabilidad y Seguridad Sostenible Biblioteca de Ideas, IIG Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 7.

MINISTERIO DE JUSTICIA, Dirección Nacional de Política Criminal Argentina. "La prevención del delito en el mundo"

MINISTERIO DE JUSTICIA, Dirección Nacional de Política Criminal, "Plan Nacional de Prevención del Delito 1999-2001" Argentina.

MOCKUS, Antanas, (1999), "Armonizar Ley, Moral y Cultura", borrador preparado para el BID, Washington D.C.

NIETO, Lucia, (1998), "Los asuntos del gobierno local: el caso de la estructuración de las políticas de seguridad y convivencia ciudadana 1995 - 1997 en Santafé de Bogotá", en Documentos del III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid 14-17 de octubre de 1998, CLAD.

PAVARINI, Massimo, (1992), "Vivir en una ciudad segura", en Sicurezza e Territorio, per una politica di prevenzione della criminalità, Nº 1.

PAOLINI, Carlos, FALCOFF, Jorge y VARELA, Cristián, (----) "El municipio: Espacio cotidiano de la seguridad", en Serie documentos del IPAP, Argentina.

ROTH, Jeffrey A, (1994), "Understanding and Preventing Violence" en National Institute of Justice. Research in Brief, Washington D.C.

SEPÚLVEDA, DE LA PUENTE, TORRES y TAPIA, (1999), "Enfoque Socioespacial de la Seguridad Residencial" en "Seguridad Residencial y Comunal", investigación Fondecyt 1940462-94.

TORRES R., Emilio, DE LA PUENTE L., Patricio, (2001), "Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década", en Revista Mad. No.4.

UNIÓN INTERNACIONAL DE AUTORIDADES LOCALES –IULA-, (1994), "La Prevención es una Responsabilidad Pública y Privada (Escocia)", en Experiencias en América Latina, Prevención Crimen en el Mundo.

VANDERSCHUEREN, Franz, (200_), "Prevención de la Criminalidad", en Documento de referencia, Programa Ciudades más Seguras, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, (Habitat), Kenya.

[Volver](#)

Sitios Internet:

- Banco Interamericano de Desarrollo: www.iadb.org
- Center for the Study and Prevention of Violence: www.colorado.edu/cspv
- Centers for Disease Control and Prevention: www.cdc.gov
- Centro Internacional para la prevención de la criminalidad (CIPC): www.crime-prevention-intl.org
- Consejo Nacional para la Prevención del Crimen: www.ncpc.org/spec.htm
- Educational Development Center, Inc.: www.edc.org
- Florida State University, School of Criminology and Criminal Justice: www.criminology.fsu.edu-cj.html
- Fundación para la Educación para la Paz www.peace-ed.org
- International Centre for the Prevention of Crime: www.crime-prevention-intl.org
- International Society for Research on Agression: www.israsociety.com
- Justice Information Center (Centro de Información Judicial): www.ncjrs.org
- National Criminal Justice Reference Service: www.ncjrs.org
- Rand Corporation: www.rand.org

- Unión internacional de autoridades locales. Experiencias en América Latina: Prevención
- Crimen en el Mundo. www.municipium.cl/

[Volver](#)

BIBLIOGRAFÍA AMPLIADA

Con el ánimo de facilitar una consulta más detallada sobre Seguridad Urbana, a continuación se facilita al lector un listado de bibliografía ampliada, el cual fue construido con base en la bibliografía citada por los distintos autores consultados para la elaboración del presente escrito.

ABERCROMBIE N; HILLS; TURNER B. S.: Diccionario de Sociología.

ADORNO, S, (1997), «La criminalidad violenta urbana en Brasil. Tendencias y características» presentado en el seminario: El desafío de la violencia criminal urbana, BID, Río de Janeiro.

AMERICAN JOURNAL OF PREVENTIVE MEDICINE 14(4): 259-272.

ASOCIACIÓN EL ÁGORA, (1998), "La seguridad, un bien común", Documento de Trabajo.

BARATA, F, (1995) "Las nuevas fábricas del miedo: los mass media ante la inseguridad ciudadana". En La protección de la seguridad ciudadana, Y. Muñagorri Laguía (ed.), Oñati Proceedings Nº 18, Oñati, País Vasco.

BECKER, GARY S, (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach" Journal of Political Economy. Chicago University Press, USA.

BENGOA, J, (2000). "Desigualdad y seguridad Ciudadana", Revista Mensaje, 493, Santiago.

BERNALES BALLESTEROS, (1999), "Seguridad ciudadana y gobernabilidad en la región andina". En Comisión Andina de Juristas: Seguridad ciudadana y derechos humanos, CAJ, Lima.

BINDER, A, MARTÍNEZ, J, (1998). "Informe Regional: Mecanismos de Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior". En Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior, H. Frühligh (ed.), CED, Santiago.

BORON, A, (1995), "Pos-neoliberalismo-As Políticas Sociais e o Estado Democrático", Paz e Terra, San Pablo.

BOTTOMS, A, (1990), "Nothin Works". En A. Bottoms y R. H. Presto eds. The Comming Penal Crisis. Scottish Academic Press, Edinbourg.

BOTTOMS, A, (1990), "Crime Prevention Facing the 1990s". En Policing and Society. Vol. 1.

BRATTON, W, (1998). "Zero Tolerance. Policing a Free Society", IEA Halth and Welfare Unit, London.

BRICEÑO-LEÓN, R, (1997), "La cultura emergente de la violencia en Caracas". En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales vol. 3 Nº 2-3, Caracas, Venezuela.

BRICEÑO-LEÓN, R, (1999), "La violencia en América Latina: salud pública y cambio social". En M. Bronfman y R. Castro (coords.): Salud, cambio social y política: perspectivas desde América Latina, Edamex, México.

BRICEÑO-LEÓN, R, Camardiel, A, y Avila, O, (1999), "Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas". En Fermentum, Revista Venezolana de Sociología y Antropología año 9 Nº 26, Mérida, Venezuela.

BURGOS, J, (2000), "De la Tolerancia Cero al Compromiso Cien", Discurso en el Seminario "Ciudades Seguras Ciudadanos Seguros", Ministerio del Interior, Santiago, Chile.

BURIJOVICH, J, SANDOMIRSKY, M, (1998), "Los Desempleados: Malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal", En Revista Administración Pública y Sociedad, No. 11, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, IIFAP, Córdoba, Argentina.

BUSTOS RAMÍREZ, J, (1989/1990), "La seguridad ciudadana en Latinoamérica". En Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle, vol. XIII Nº 21-22, 2º, Colombia.

BUVINIC, M, MORRISON, A, SHIFTER, M, (1999), Violence is Latin America and the Caribbean: A Framework for Action. BID, Washington.

BUVINIC, M, MORRISON, A, SHIFTER M, (1999), "Violence in the Américas". En Morrison Andrew, M.L. Biehl "Too close to home", BID, Washington.

CAMACHO GUIZADO, A, GUZMÁN BARNEY A, (1990), "La violencia y la multiplicidad de las violencias", Universidad del Valle, Cali, Colombia, mimeo.

CAMACHO GUIZADO, A, GUZMÁN BARNEY A, (1990), Ciudad y violencia, Foro Nacional, Bogotá, Colombia.

CARABINEROS DE CHILE, (1999), Denuncias por delitos de lesiones, violaciones, homicidios, hurtos y robos. Sistema Integrado Estadístico de Carabineros. Santiago, Chile.

CARRIÓN, F, (1993), "Violencia urbana como un hecho social". En Ciudad y violencia en América Latina A. Concha Eastman, F. Carrión y G. Cobo (eds.): Programa de Gestión Urbana, Cali, Colombia.

CEDRO (1997). "Estudio epidemiológico sobre drogas en el Perú". Lima, Perú.

CEDRO (1998). "Más de una década en lucha contra las drogas". Lima, Perú.

CEDRO (1999), "El problema de las drogas en el Perú". Lima, Perú.

CHAKCO J. y NANCOO S. (ed.), (1993), "Community Policing in Canada", Toronto, Canadian Scholar's Press.

- CHESNAIS, J.C, (1981), "Histoire de la violence", Robert Laffont, París, Francia.
- CHINCHILLA, L, RICO J, M, (1997), "La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina". Colección Monografías 6. Centro para la Administración de Justicia. Miami: USA.
- CHINCHILLA, L, (1998), "Experiencias locales de prevención del delito en América Central." Trabajo presentado en el Foro "Seguridad Ciudadana y Consolidación Democrática en América Latina". Santiago: Woodrow Wilson Center y el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile.
- CLARKE R.V. (ed.) , (1993), Crime Prevention Studies, Monsey, New York, Criminal Justice Press, vol. 1.
- CLARKE R.V. (ed.), (1994), Crime Prevention Studies, Monsey, New York, Criminal Justice Press vol. 2.
- CLARKE R.V. (ed.), (1992), "Situational Crime Prevention". Successful Case Studies, New York, Harrow & Heston.
- COHEN, A. K. (1955) Delinquent boys. McMillan. New York.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, (1999), "Seguridad ciudadana y derechos humanos", CAJ, Lima, Perú.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, (1999), "Seguridad ciudadana: cambios necesarios", CAJ, Lima, Perú.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA, (1995), "Colombia: violencia y democracia", Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- CONCHA, A., CARRIÓN, F, COBO, G, (eds.), (1993), "Ciudad y violencias en América Latina", Programa de Gestión Urbana, Cali, Colombia.
- CONKLIN J.E, (1975), "The Impact of Crime", New York, Macmillan,.
- COSER, L, (199-) "Nuevos Aportes a la Teoría de Conflicto Social", Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina.
- COSTA, G, CASTILLO, E, (1999), "Las comisarías por dentro: un estudio de caso en Lima Metropolitana". Mimeo. Lima, Perú.
- CROMWELL, P. (ed.) (199_), "In Their Own Words: Criminals on Crime". Roxbury Publishing Co. Los Angeles.
- CUSSON M y otros, (1994), "La planification et l'évaluation de projets en prévention du crime", Québec, Canadá.
- DAHLBERG, L, (1998), "Youth Violence in the United States: Major Trends, Risk Factors and Prevention Approaches.
- DAHRENDORF, R, (199-) "Sociedad y Libertad", Editorial Tecnos, Madrid, España.
- DAVIS, N.J, (1987), "The Politics of Violence. A Reassessment". En Violence, Aggression, Terrorism vol. 1 Nº 2.
- DE ROUX, G, (1994), "Ciudad y violencia en América Latina". En Cuadernos de Salud y Desarrollo, vol. 2, 8.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, (1998), "Análisis de los decretos legislativos sobre seguridad nacional dictados al amparo de la Ley número 26955". Serie Informes Defensoriales No. 9. Lima, Perú.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (1998), "Informe de supervisión de derechos humanos de personas privadas de libertad 1997". Lima, Perú.
- DEL GRANADO, J, (1999), "Democracia y seguridad ciudadana: algunas puntualizaciones para el debate". En Casdel: Gobernabilidad y seguridad ciudadana. Seminario nacional, Serrano, Cochabamba.
- DEL OLMO, R, (1994), "Aproximación al diagnóstico de la seguridad ciudadana". En PNUD: El desarrollo humano en Venezuela, Monte Avila, Caracas.
- DEL OLMO, R, (1998), "La criminología en la cuarta época: del saber al poder". En Conamaj: Cuatro temas sobre política criminal, San José de Costa Rica.
- DEL OLMO, R, (1975), "Limitaciones para la prevención de la violencia". En Los rostros de la violencia, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- DEL OLMO, R, (1997), "Violencia y criminalidad: obstáculos al Desarrollo Humano". En M. Phélan (coord.): Indice y entorno del Desarrollo Humano en Venezuela 1997, OCEI-PNUD-Fnuap, Caracas, Venezuela.
- DELGADO AGUADO, J, GUARDIA MADUELL, J, (1994), "Seguridad ciudadana y función policial: una aproximación al análisis de entornos concretos", Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, Barcelona, España.
- DEPARTMENT OF CRIMINOLOGY AND CRIMINAL JUSTICE, OFFICE OF JUSTICE PROGRAMS, (1997), Preventing Crime. What Works, What Doesn't, What's Promising, University of Maryland.
- ECK, J,E, (1998), "Preventing Crime at Places". En Lawrence Sherman, et. al. Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.
- ESPAÑA, L.P. (coord.), (1992), "Proyecto violencia en la región andina: caso Venezuela", Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- EYZAGUIRRE, H, (1998), "La violencia intencional en Lima Metropolitana. Magnitud, impacto económico y evaluación de políticas de control, 1985-1995". Magnitud de la violencia en América Latina y el Caribe: dimensionamiento y políticas de control. Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto APOYO. Perú.

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE, (1992), La prévention de la criminalité en milieu urbain, Presses Universitaires d'Aix-Marseille.

FAROPPA, Juan, (1996), "Seguridad ciudadana, policía y democracia". En Memorias de la Primera Conferencia Iberoamericana de Paz y Tratamiento de Conflictos. Santa Fe de Bogotá. Del 28 de octubre al 2 de noviembre de 1996.

FONT, E, (1999), "Transformación en el gobierno de la seguridad: análisis y tendencias. Su relevancia en la Argentina". En M. Sozzo (comp.): Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

FORRESTER D. y otros, (1988), "The Kirkholt Burglary Prevention", Project, Rochdale, London, Home Office, Crime Preventio Unit, Paper 13.

FORUM DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EUROPEENNES POUR LA SECURITE URBAINE, (1992), Villes en sécurité. Prévention de la délinquance, des drogues et de la toxicomanie.

FOURCAUDOT M, PREVOST, L, (1991), "Prévention de la criminalité et relations communautaires", Montréal, Editions Modulo.

FRANCO AGUDELO, S, (1995), "Violencia, ciudadanía y salud pública". En II Congreso Iberoamericano y Latinoamericano, y III Brasileiro de Epidemiología, Bahía, Brasil.

FRIEDMAN R, (1992), "Community Policing. Comparative Perspectives and Prospects", New York, St. Martin?s Press.

FRUHLING EHRLICH, H, (1998), "Modernización de la policía", Documento presentado en el Foro Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano y las Islas Haití y la República Dominicana. BID.

FRÜHLING, H, SANDOVAL. L, (1997), "Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago", Estudios Públicos nº 68, CEP, Santiago.

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA, (1994 –1998), Anuarios estadísticas delictivas. Santiago.

GASSIN, R, 1990, "Criminologie Dalloz". Paris.

GIAMPIETRI, L, (1999), "Documento sobre seguridad ciudadana". Mimeo.

GLAESER, E,L;SACERDOTE, B, SCHEINKMAN, J,A, (1996), "Crime and social interactions" Quarterly Journal of Economics 111.

GOLDENBERG, L, . (1996), "Half of Youth Surveyed Have Broken the Law". Houston Chronicle (May 2). Houston, USA.

GOLDSTEIN H, (1990), Problem-Oriented Policing, New York, McGraw-Hill.

GONZÁLEZ PLACENCIA, L, (1998), "Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal", Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., México, Documento de Trabajo Nº 15.

GOTTFREDSON, M,.R, HIRSCHI T, (1990), "A General Theory of Crime", Stanford, CA, Stanford University Press.

GRAHAM J., (1990), "Crime Prevention Strategies in Europe and North America", Helsinki, Helsinki Institute for Crime Prevention and Control.

GREENE J. y MASTROFSI S. (ed.), (1988), "Community Policing: Rhetoric or Reality", New York, Praeger.

GUTHMANN, G, (1991), "Violencia de los saberes. Los discursos científicos de la violencia y el control social", Nordan-Comunidad, Montevideo.

HADDAD, D, (1998), "La delincuencia y la seguridad ciudadana". Mimeo.

HARPER, C, MC LANAHAN, S, (1999), "Boys Without Fathers More Prone to Crime". Crime and Gun Control. National Center for Policy Analysis, USA.

HASSAN, A, (1993), "Karachi y la naturaleza global de la violencia urbana". En La Era Urbana vol. 1 Nº 4, Banco Mundial, verano.

HEAL H, LAYCOCK G,. (ed.), (1986), "Situational Crime Prevention: From Theory into Practice", London, H.M.S.O.

HERBEL, G.A, (1993), "Seguridad urbana y violencia social". En Revista Derecho Penal y Criminología, vol. XV Nº 51, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

HERNÁNDEZ, T, (2000), "Des-cubriendo la violencia", primera reunión de Grupo Violencia y Sociedad Clacso-Lacso, Caracas, mimeo.

HERRERA, L, PANFICHI, A, MAVILA, R, HADDAD, D, SOTO, R, MONTES, A, OJANGUREN, J; CHIRIF, A, YOUNGERS, C, (1996), "Calles peligrosas. Aparte del miedo, ¿qué hacer?". Instituto de Defensa Legal –Ideele- No. 89. Perú.

HESKETT, J, L, (1996), "New York Police Department New" Harvard Business School. Boston, USA.

HOECKER, L, (1993), "El Problema de La Delincuencia y El Mercurio", Unidad de Investigación Criminológica, Gendarmería de Chile, Santiago.

HUGGINS, M, (1996), "Una reflexión en torno de la violencia en Caracas", Caracas, mimeo.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE OPINIÓN PÚBLICA Y LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSÉ SIMEÓN CAÑAS, (1998), "La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores".

ISSA EL KHOURY, H, (1998), "Política criminal y penas alternativas (Las políticas criminales del Estado costarricense)". En Conamaj: Cuatro temas sobre política criminal, San José de Costa Rica.

KATZMAN, R, (1997), "Marginalidad e Integración Social en Uruguay". Revista de la CEPAL, No. 62, Chile.

KELLING, G, CATHERINE, C, (1997), "Fixing Broken Windows". Simon & Schuster.

KINCAID, D; GAMARRA, E, (1996), "Disordery Democracy: Redefining Public Security in America, en Latin America". En The World-Economy, R. Korzeniewicz and W. Smith (ed), Greenwood Press, Westport, Connecticut.

KLOCKARS C. y MASTROFSI S. (ed.), (1991), "Thinking About Police: Contemporary Readings", New York, McGraw-Hill.

KONIG, René (199_), Sociología, Cía. Gral. Fabril Editora.

KRATCOSKI P, C, DUKES, D, (ed.), (1995), "Issues in Community Policing", Cincinnati, Ohio, Anderson.

LA NACIÓN. El precio de la violencia en Brasil. Buenos Aires (13 de agosto/2001).

LAB S, P, (1992), "Crime Prevention. Approaches, Practices and Evaluations", Second Edition, Cincinnati, Ohio, Anderson Publishing Co.

LARRAÍN, S, (1996), "Violencia familiar y la transmisión de pautas de comportamiento social", Encuentro de reflexión: hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, BID, Washington DC.

LEAL, L., (1999), "El Papel de los Medios de Comunicación en la Construcción de las Representaciones Sociales en torno a la Inseguridad Ciudadana", En Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología, Astro data, Maracaibo, Venezuela.

LECHNER, N, (1997), "Tres formas de coordinación social". Revista de la CEPAL. Santiago.

LONDOÑO VELEZ, A, (1995), "Género, infancia, juventud y violencia", Sexta Conferencia del Milenio, Washington D.C.

LOPEZ, A, Citado por La Nación, Buenos Aires, 2001.

LOREE D,J, WALKER, R, W., (1991), "Community Crime Prevention". Shaping the Future, Canada General Solicitor.

LOZANO ASCENCIO, R, (1997), "La carga de la enfermedad y las lesiones por violencia contra las mujeres: el caso de la ciudad de México". Fundación Mexicana para la Salud, Centro de Economía y Salud. Documento presentado en el seminario Violencia Doméstica en América Latina y el Caribe, Costos, Programas y Políticas. Washington: BID.

LUHMANN, N, (1998), "Complejidad y Modernidad. De la Unidad a la Diferencia", Ed. Trotta, Valladolid.

LUHMANN, N., (1996), "Confianza", Universidad Iberoamericana, Anthropos, Barcelona.

LUHMANN, N, (1992) "Sociología del Riesgo, Universidad Iberoamericana, México.

MARCUS M, VOURCH, C, (1994), "Security and Democracy", European Forum for Urban Security.

MARCUS, M, "Les modes de regulations des conflits urbains", En Badiane y Vandershueren(comp):Pauvreté Urbaine et acces a la Justice, Paris, Sankoré UMP L Harmattan.

MAYORCA, J.M, (1996), "Indicadores de la violencia", Caracas, mimeo.

MCDONALD, G.J, (1992), "Thinking and Acting to Prevent Violence", Testimonio Presentado al Senado de los EE.UU, En R.G. Slaby, R. Wilson-Brewer, y K. Dash. 1996. Aggressors, Victims and Bystanders: Newtown, MA: Education Development Center.

McELROY J. y otros, (1993), "Community Policing: The CPOP in New York", California, Sage.

MERCY, J.A., M.L. ROSENBERG, K.E. POWELL, C.V. BROOME Y W.L. ROPER, (1993), "Public Health Policy for Preventing Violence", en Health Affairs. Vol. 12, No. 4.

MERTON, R, (199_) "Teoría y Estructura Social" (Cap. 6 Estructura Social y Anomia).

MILLER L,S, HESS K, M, (1994), "Community Policing. Theory and Practice", Minneapolis, St. Paul, West Publishing Co.

MINISTERE DE LA JUSTICE CANADA, (1996), Pour un Canada plus sûr. Guide de prévention communautaire du crime, Ottawa.

MINISTRY OF THE SOLICITOR GENERAL OF BRITISH COLUMBIA, Policing British Columbia in the Year 2001, 1990.

MOUHANNA C, (1992), "Etude de l'expérience d'ilôtage à Roubaix", Paris, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure.

MUÑOZ, J.A, (1993), "Marginalidad y violencia en el espacio urbano latinoamericano: el caso de Santafé de Bogotá", Santafé de Bogotá, mimeo.

NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE, (1992), Perspectives on Policing (una serie de doce boletines sobre la policía comunitaria), Washington, D.C., US Department of Justice, 1988-1990 y Community Policing, Washington, D.C., US Department of Justice.

NAVARRO, J.C, PÉREZ, PERDOMO, R, comps., (1991), "Seguridad personal: un asalto al tema", IESA, Caracas.

NEILD, R, (1998). "Community Policing". En la serie : Themes and Debates in Public Security Reform: A manual for civil society. Washington, DC: WOLA.

NEWMAN O, (1972), Defensible Space. Crime Prevention Through Urban Design, New York, Macmillan.

NORMANDEAU, A, LEIGHTON, B, (1990), "A Vision of the Future of Policing in Canada". Police-Challenge 2000, Solicitor General, Canada.

O' DONNELL, G, "¿Hacia una Democracia Delegativa?". En Contrapuntos. PAIDOS.

OCQUETEAU Frederic, (1995), "Vigilance et Securite dans les grandes surfaces", CNRS Paris, IHESI-L Harmattan.

OFFE, C, (1995), "Un diseño no productivista para las políticas sociales". En Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano, Barcelona, Miño y Dávila Editores.

ONU, (1990), Octavo congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. Prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo: realidades y perspectivas, ONU, Nueva York, 1990, La Habana, Cuba.

OPS/OMS, et al, (1998), "Prevención de la Violencia: Una Oportunidad para los Medio" Memorias. Santafé de Bogotá. Memorias de la reunión de Cartagena, Colombia 1996.

Partners in Crime Prevention: for a Safer Quebec, Report of the Task Force on Crime Prevention, 1993.

PEAK K, J. y GLENSOR R, W., (1996), "Community Policing and Problem Solving. Strategies and Practices", New Jersey, Prentice-Hall.

RAMOS, M, GUZMÁN, J, (2000), "La Guerra y La Paz Ciudadana", Ed. LOM, Santiago.

RICO, J, Ma, y otros, (1988), "La justicia penal en Costa Rica", San José, EDUCA.

RICO J, Ma, SALAS L, (1988), "Inseguridad ciudadana y policía", Madrid, Tecnos.

RICO J, Ma, (1983), "Policía y sociedad democrática", Madrid, Alianza Universidad.

ROBERT, P, (1991), "Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche", Paris, L'Harmattan.

ROBERTSON, R, (1995), "Globalization", M. Featherstone comp., Global Modernities, Londres.

ROMERO, J, L, (1976), "Latinoamérica: las ciudades y las ideas", Buenos Aires, Siglo XXI.

ROSENBAUM D.P, (1986), "Community Crime Prevention. Does it Work? ", Beverly Hills, CA, Sage Publications.

ROSENBAUM D.P, (1994), The Challenge of Community Policing. Testing the Promises, California, Sage Publications.

ROSENVALLON, P, (1995), "La nueva cuestión social", Buenos Aires, Manantiales.

ROVERE, M, (1997), "Planificación estratégica en Salud; acompañando la democratización de un sector en crisis", artículo basado en un documento técnico preparado por encargo de la OMS, mimeo.

RUBIO, M, (1989), "Quítate la venda para mirarme mejor". Desco, Lima, Perú.

SAH, RAAJ K, (1991), "Social Osmosis and Patterns of Crime". Journal of Political Economy. University of Chicago, USA.

SANJUAN, A, M, (1999), "Notas técnicas sobre violencia". Documento inédito para el BID.

SAPERAS, E., (1987), "Los Efectos Cognitivos de la Comunicación de Masas", Ariel, Barcelona.

SCHWARTZ, M.,D., FRIEDRICH D.O, (1994), "Post-modern Thought and Criminological Discontent: New Metaphors for Understanding Violence". En Criminology vol. 32 Nº 2.

SEPÚLVEDA, D, (1996), "Hacia una definición de indicadores de seguridad residencial". Documento de trabajo en Internet. Riadel. Santiago de Chile, Chile.

SEPÚLVEDA, R.; DE LA PUENTE P. TORRES, E.; TAPIA, R., (1999), "Seguridad Residencial y Comunidad", Ed. Universidad de Chile/ FONDECYT / LOM, Santiago de Chile, Chile.

SEPÚLVEDA, R.; DE LA PUENTE, TORRES, E, MUÑOZ, P.; TAPIA, R, (1994), "Hacia una Definición de la Seguridad Residencial en Hábitat de Pobreza Urbana", En Boletín del Instituto de la Vivienda Nº 23, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.

SHEARING, C.,D, STENNING, PH,C, (1983), "Private Security: Implication for Social Control". En Social Problems vol. 30 Nº 5.

SHERMAN, L., (1998), "Thinking About Crime Prevention". En Lawrence Sherman, et. al. Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.

SILVA, I, (2000), "Costo Económico de los Delitos, Niveles de Vigilancia y Políticas de Seguridad Ciudadana en las Comunas del Gran Santiago", CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

SKOLNICK, J.H, BAYLEY D.H, (1988), "Community Policing: Issues and Practices Around the World", Washington, D.C., National Institute of Justice.

SOARES, L.E., TRAJANO SENTO SÉ, J, y otros, (1996), "Criminalidade urbana e violencia: o Rio de Janeiro no contexto internacional". En L.E. Soares y colaboradores: Violencia e política no Rio de Janeiro, ISER, Río de Janeiro.

SOLOW, R, (1995), "Mass unemployment, as a Social Problem". En Basu, Pattanaik, Suzumura "Choice, Welfare and Development". Oxford, Clarendon Press. Oxford.

SOTO, S, R, (1996), "Huancaayo: ciudad abierta (a todas las violencias)". Ideele No. 89, Perú.

SOZZO, M. (comp.), (1999), "Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas", Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1999.

SPARROW M.K. y otros, (1990), "Beyond 911: A New Era for Policing", New York, Basic Books.

STANKO, E, (1995), "Everyday Violence", Harper Collins Publishers, Londres.

TAVARES DOS SANTOS, J.V, 1998, "Por uma nova sociologia da conflitualidade no tempo da globalização".

TROJANOWICZ, R, BUCQUEROUX, B, (1993), "Community Policing: How to Get Started", Cincinnati, Ohio, Anderson.

TUDELA, P., (1995), "Democracia, Desarrollo Social y Seguridad Ciudadana en Chile", Diálogos, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago.

VILLAVICENCIO, G, (1994), "Democracia formal, ciudadanía, violencia cotidiana en el Ecuador: entre la amenaza y el miedo". En Seminario Democracia y Desarrollo, IDIS-Ildis, Cuenca.

VOURG'H C, MARCUS, M, (1993), "Security and Democracy", Le Forum. Analytical College on Urban Safety, Report.

WACQUANT, L, (2000), "Las cárceles de la miseria". Editorial Manantial. Buenos Aires.

WALKER G. y otros, (1992), "The Victoria Community Police Station: a Three-Years Evaluation", Ottawa, Canadian Police College.

WALLER, I, WELSH C. B, SANSEAHON, D, (1997), Crime Prevention Digest. Montreal: ICPC.

WOLF, M, (1991), "Investigación en Comunicación de Masas", Piados, Buenos Aires.

[Volver](#)

NOTAS

[1] Documento elaborado en base a una investigación en curso para la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

[2] El análisis se vale de los desarrollos expuestos por Diego Gorgal en su texto "Modelos eficientes de seguridad urbana", documento presentado al concurso "Soluciones de Políticas Públicas" organizado por la Fundación Atlas para una Sociedad Libre, Buenos Aires, Argentina. Junio de 2002, complementado con el abordaje que sobre la problemática en cuestión se realiza en el "Documento de Referencia" del programa Ciudades más seguras (HABITAT), por Franz Vanderschueren, Coordinator.

[3] Pedro Pablo Acuña. "Seguridad e Inseguridad urbana". Santiago de Chile, Chile 1998.

[4] Ibid, pág. 4

[5] Para la revisión de los conceptos básicos se parte del análisis presentado por Rosa Del Olmo, en su escrito "Ciudades duras y violencia urbana". En Revista Nueva Sociedad nº 167 mayo-junio 2000. Caracas: Centro Gumilla. (<http://www.nuevasoc.org.ve/167/r2858.htm>).

[6] Faroppa Fontana Juan. Seguridad ciudadana, policía y democracia. En Memorias de la Primera Conferencia Iberoamericana de Paz y Tratamiento de Conflictos. Santa Fe de Bogotá. Del 28 de octubre al 2 de noviembre de 1996. Pgs. 185 y ss.

[7] Se trata de una estrategia de atención al crimen, elaborada y aplicada con mucho éxito en algunas ciudades norteamericanas. El pionero de esta medida fue el alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani. La filosofía que inspira este novedoso plan de prevención del delito, se basa en la idea de que los encargados de hacer cumplir la ley, no deben ignorar las pequeñas faltas, delitos o conductas antisociales de las personas. Estas conductas desviadas deben ser combatidas apenas se manifiestan, mediante un estilo "duro y agresivo", para evitar que posteriormente estas mismas faltas, se conviertan en grandes delitos. Intentando con esto golpear la "calidad de vida de los delincuentes". Las conductas permisivas de la autoridad crean una sensación de desorden, impunidad e inoperancia que mueven a cometer delitos mayores.

[8] Modelos que se caracterizan por una redefinición del rol de la policía de cara a la comunidad, ahora la policía es un socio que ayuda a resolver problemas. Por otro lado se enfatiza en la labor preventiva, se introducen criterios económico-empresariales para medir la efectividad de la labor policial, se descentralizan funciones de los jefes de distrito policiales, se introducen sistemas de información computacionales que trabajan en redes uniendo a policías, vecinos y unidades policiales.

[9] Las reflexiones aquí expuestas hacen parte del documento "Enfoque Socio-espacial de la Seguridad Residencial", extractado del libro "Seguridad Residencial y Comunal" (Sepúlveda, De la puente, Torres y Tapia, 1999).

[10] Tomado del artículo "Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década". Emilio Torres Rojas. Sociólogo, Magíster en Ciencias Sociales, Académico de las Universidades La República y de Chile. Patricio de la Puente Lafoy. Sociólogo, Magíster en Ciencias Sociales, Académico de la Universidad de Chile. Nota: Este artículo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto FONDECYT N° 1000027, "Gestión de la Seguridad Ciudadana Local", que los autores efectúan en forma conjunta entre las Universidades La República y de Chile. De los títulos revisados los autores del citado artículo nos facilitan una aproximación bastante completa al asunto en cuestión la cual se toma textualmente realizando algunas modificaciones de presentación.

[11] Resumen elaborado a partir del documento "Prevención de la criminalidad". Documento de referencia del programa "Ciudades más seguras" del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH). Franz Vanderschueren, Coordinador.

[12] Contribución de Román D. Ortiz. Profesor del Instituto General Gutiérrez Mellado, Madrid, España.

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Colaboran en este número

• **Joaquín Arango Vila-Belda**, Director del Programa de Migraciones Internacionales y Ciudadanía del Instituto Uniuersitario de Investigación Ortega y Gasset. Profesor de la Universidad Complutense. Recientemente ha publicado *Worlds in Motion e Innigrants and the Informal Economy in Southern Europe* (ambos en colaboración).

• **Marisa González De Oleaga** es Profesora titular en la Uned y profesora de Tercer Ciclo en el IUOG. Ha trabajado sobre relaciones entre España y la Argentina, sobre los problemas de la traducción cultural, sobre la enseñanza de la historia en sociedades multiculturales, sobre los debates contemporáneos en historiografía y tiene un proyecto de resemantización del concepto de utopía.

• **Lucía Nieto Huertas**, colombiana, investigadora del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, España (IUIOG), de la Fundación Ortega y Gasset en Colombia, investigadora asociada de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia; coordinadora de Sedes América Latina en el IUIOG; ha desarrollado actividades de docencia, investigación, consultoría y asesorías con la Universidad de Los Andes, Colombia, en temas de Gobernabilidad, Gobierno y Políticas Públicas con énfasis en evaluación de políticas públicas en las áreas de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Justicia, Salud, Educación y Cultura. Es Médica con Magister (M.A) en Planificación y Administración del Desarrollo Regional con especialidad en Gestión, Gobierno y Políticas Públicas y Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Gobierno y Administración Pública, por el IUIOG.

• **Ludolfo Paramio Rodrigo** es Doctor en Ciencias Físicas por la Universidad Complutense de Madrid, Profesor de Investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Director del Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Es Miembro del consejo de redacción de la Revista Internacional de Sociología, Miembro de la Comisión Ejecutiva de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Director, desde julio de 1992, del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Madrid, y desde junio de 1999 de la Unidad de Políticas Comparadas del CSIC creada a partir de aquél. Entre sus publicaciones más recientes destacan: "Democracia y desigualdad: los casos de Perú y Chiapas", *Leviatán* 82: 57-67, 2000; "La crisis de la política en América Latina", *Praxis Sociológica* 5: 9-22, 2000; "Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales", *Leviatán* 81: 19-34, 2000; "Clase y voto: intereses, identidades y preferencias", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 90: 81-95, 2000.

• **Salvador Rus Rufino** es Doctor en Filosofía e Historia y Profesor Titular de Filosofía del Derecho y Director de la Cátedra Extraordinaria de Empresa Familiar y Ética, y Director del Seminario de Historia de las Ideas Políticas de la Universidad de León. Ha impartido clases, seminarios y participado en proyectos de investigación en las universidades de Stanford, Berkeley y New York en los Estados Unidos y Múnich, Frankfurt, Gotinga y Bayreuth en Alemania. Así como en los centros de la institución Max Planck Gesellschaft de Göttingen Max-Planck-Institut für Geschichte y de Frankfurt am Main Max-Planck-Institut für europäisch Rechtsgeschichte donde ha sido invitado en varias ocasiones.

Como resultado de investigación ha publicado más de setenta trabajos -libros y artículos- en revistas nacionales y extranjeras.

Ha dirigido tres proyectos de investigación financiados por la Consejería de la Junta de Castilla y León, y coordinado otro del Ministerio de Ciencia y Tecnología y organizado diez congresos y reuniones científicas. En la actualidad es miembro del Consejo de Redacción de la revista "Cuadernos Dieciochistas", y del Comité Ejecutivo de la Asociación Española de Estudios del Siglo XVIII. También es miembro del Comité de Ética Asistencial del Hospital del León.

Ha sido Director General de la Fundación Mapfre Guanarteme, y colabora en el desarrollo de proyectos con las fundaciones Hernando de Larramendi y Mapfre Tavera.

Ha sido becario de la DAAD, Hans Seidel Stiftung y de Max Planck Gesellschaft en Alemania, del British Council en el Reino Unido, Fulbright y Univeristy of California en los EE.UU. Del Ministerio de Educación y Ciencia en España. Es evaluador de la Unión Europa de los proyectos europeos desde el V Programa Marco en el área de socio-economía.

Desde el año 1997 colabora semanalmente en el periódico El Mundo-La Crónica de León, y desde el año 2002 del ABC, y también es colaborador de TVE y Radio Cadena Ser.

• **Josefa Vega Crespo** es Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales y Doctora por la Universidad de Valladolid. Ha trabajado fundamentalmente en temas relacionados con las empresas y los sectores productivos de Castilla y León, colaborando en diversos artículos y proyectos sobre el sector agrario español. Actualmente es profesora asociada del Departamento de Historia e Instituciones Económicas y Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid.

Imprimir

Circunstancia. Año I - Número 2 - Septiembre 2003

Normas para el envío de originales

1. La extensión total de los trabajos no deberá exceder de 30 páginas (10.000 palabras) en formato Word (Verdana, 10) a doble espacio, incluyendo cuadros, gráficos, mapas y referencias bibliográficas.
2. Los gráficos y cuadros se limitarán al mínimo imprescindible.
3. Cada artículo deberá ir precedido de una página que contenga el título del trabajo y el nombre del autor o autores, junto con su dirección, e-mail y teléfono, así como un breve currículum del autor o autores (no más de 10 líneas). En página aparte se incluirá también un breve resumen (abstract) del trabajo de unas 150 palabras y una lista de palabras clave (keywords), con no más de 8 términos. Tanto el resumen como la lista de palabras clave deben tener una versión en español y otra en inglés.
4. Las notas y referencias bibliográficas irán al final del artículo bajo los epígrafes correspondientes: Notas y Referencias bibliográficas. Estas últimas estarán ordenadas alfabéticamente por autores siguiendo el siguiente criterio: apellido y nombre (en minúsculas) del autor o autores, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas), título de la revista a la que pertenece el artículo (en cursiva o subrayado), lugar de publicación (en caso de libro), editorial (en caso de libro), número de la revista, y páginas (xx-yy, en caso de un artículo de revista o de una contribución incluida en un libro). Cuando se trate de artículos o libros traducidos y se cite de acuerdo con la traducción, el año que debe seguir al nombre del autor será el de la edición original, en tanto que el año de la versión traducida figurará en penúltimo lugar, justo inmediatamente antes de la referencia a las páginas. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto o en las notas deberán hacerse citando únicamente el apellido del autor o autores (en minúsculas) y entre paréntesis el año y, en su caso, la letra que figure en las Referencias bibliográficas, así como las páginas de la referencia.
5. Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo irán numerados correlativamente, incluyendo además su título y fuente. Si el cuadro o gráfico se ha realizado en Excel deberá ser importado al texto en forma de imagen.
6. El formato de texto no incluirá ni encabezado ni pie de página.
7. Los trabajos se enviarán a la siguiente dirección de correo electrónico: circunstancia@fog.es. El Consejo de Redacción acusará recibo de los originales, pero no se compromete a mantener correspondencia sobre los mismos salvo cuando sean aceptados o hayan sido expresamente solicitados. Una vez evaluados los textos originales, se resolverá sobre su publicación en un plazo no superior a cuatro meses desde la recepción. Circunstancia se reserva, cuando se estime conveniente, el derecho de introducir mínimos cambios de estilo respetando siempre el sentido del texto.

Imprimir