

<i>Sobre vivienda, urbanismo y ciudad</i> Ramón Betrán Abadía.....	5-58
<i>La vivienda y estado de bienestar en Europa</i> Pilar Aguerri Sánchez	59-76
<i>La ciudad como espacio social de convivencia</i> Susana B. Díaz Ruiz	77-107
<i>El Tratado para una Constitución Europea y la sacrosanta competitividad: limitaciones para las políticas sociales nacionales</i> Ángel Sanz Cintora	109-136
<i>El desempleo juvenil en Europa y España</i> José Alberto Molina y Enrique Barbero	137-155
<i>La emigración latinoamericana: contexto global y asentamiento en España</i> Juan David Gómez Quintero.....	157-184
<i>Las redes sociales y el capital social como una herramienta importante para la integración de los inmigrantes</i> Antonio Eito Mateo.....	185-204
<i>Una mirada a los servicios sociales y al trabajo social en Turquía</i> Tomasa Báñez Tello	205-226
<i>Intervención con grupos socioterapéuticos</i> Ana Sánchez Fumanal.....	227-233
<i>Las representaciones sociales de la agricultura en Andalucía. Rumbo hacia la itinerancia</i> David Moscoso Sánchez.....	235-273
<i>El enemiguito. Justicia penal para niños</i> Daniel Jiménez Franco.....	275-299
<i>La gestión de las cuentas a cobrar y a pagar: el factoring y el conforming</i> Carlos Javier Sanz Santolaria.....	301-314



Sobre vivienda, urbanismo y ciudad

RAMÓN BETRÁN ABADÍA

DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANO
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Resumen: Se afirma que en España, desde el siglo XIX las ayudas a la vivienda no se han destinado a quienes sin ayuda no podían disponer de ella, sino, indirectamente a la industria de la construcción, a la banca y a los propietarios del suelo. Las ayudas a la compra implican un despilfarro del dinero público.

Tras un repaso a la política de vivienda implementada hasta el momento y sus consecuencias se concluye que es necesario un replanteamiento a fondo de la relación entre urbanismo y vivienda, entre ayudas a la compra y ayudas al alquiler y el mantenimiento de las viviendas ocupadas o la recuperación de las desocupadas.

Se reflexiona sobre unos nuevos criterios para la política de vivienda.

Palabras clave: Política de vivienda, urbanismo.

On housing, town planning and the city

Abstract: This paper argues that since the 19th century housing benefits have not been granted to those who needed them in order to have access to proper housing but, indirectly, to construction companies, banks and land owners. In addition, this paper argues that government subsidies to aid the purchase of housing property are a waste of the taxpayers' money.

After an overview of the housing policies undertaken until the present, as well as their consequences, this paper concludes that it is necessary to thoroughly rethink the relationship between town planning and housing, between subsidies towards the purchasing or renting of property and the maintenance of occupied housing or the repair of vacant housing. Finally, this paper suggests new criteria on which to form the basis of future housing policies.

Keywords: Housing policy, town planning.

Sobre vivienda, urbanismo y ciudad



Ramón Betrán Abadía

Un poco de historia

Desde la década de 1940, los destinatarios de las ayudas públicas a la vivienda en España no han sido quienes necesitan una morada para vivir, sino quienes, gracias a ellas, pueden comprarla, fundamentalmente a la promoción privada movida por afán de lucro, canalizando de este modo su ahorro personal hacia la inversión inmobiliaria. En pocas palabras, las ayudas a la vivienda no se han destinado, salvo porciones marginales, a quienes sin ayuda no podían disponer de ella, sino, indirectamente, a la industria de la construcción, a la banca y a los propietarios de suelo.

El origen remoto de esta peculiar política radica en el retraso del país en el siglo XIX, que motivó la producción de una legislación urbanística sin parangón en Europa, atribuible al subdesarrollo industrial y al excesivo peso de los propietarios de suelo y de los especuladores financieros.

Los ordenamientos urbanísticos de los países europeos de industrialización temprana fueron extensiones de su legislación decimonónica sobre la vivienda obrera, debidas a la constatación de que la solución de este problema exigía actuar con una escala urbana y disciplinar las tendencias espontáneas del mercado del suelo para compensar sus efectos más nocivos. La *Woningwet* holandesa de 1901 y la ley urbanística inglesa de 1909 pusieron la vivienda popular en el centro de la cuestión de la transformación y el crecimiento de la ciudad.

La legislación urbanística española, por el contrario, nació con la ley de ensanche de 1864 –cuando ni siquiera se atisbaba

una normativa específica sobre la vivienda obrera— para optimizar el rendimiento privado del mercado del suelo; no sólo no prestó ninguna atención a la vivienda para las clases populares (ni a la vivienda en general), sino que motivó la atrofia de una legislación paralela sobre casas baratas, que, en rigor, apenas ha llegado a plantearse en España.

En 1956, 1975, 1990 y 1998, se reprodujo y perfeccionó ese modelo de ordenación urbanística que da la espalda a la vivienda y a la ciudad, entendida como realidad material, para centrarse en la ordenación jurídica y económica del mercado especulativo del suelo¹.

Desde el decreto ley 7/1970, de 27 de junio, sobre actuaciones urbanísticas urgentes, todos los preámbulos de las leyes urbanísticas españolas enunciaron como motivo primordial la necesidad de un incremento masivo de la oferta para paliar supuestas coyunturas insostenibles de especulación urbanística; las reformas de la ley del suelo de 1975, 1990 y 1998 coincidieron en atribuir a la iniciativa privada, sobre suelos de propiedad privada, el protagonismo en la producción rápida y superabundante de nuevo suelo residencial. La aplicación de las sucesivas leyes, combinadas con las de propiedad horizontal y promoción del acceso a la vivienda, produjo progresivos incrementos de la oferta y, con ella, en correlación positiva indiscutible, del precio de la vivienda², con la única variación, a mi entender insignificante, de que algunas de esas leyes adjudicaban el protagonismo de la producción a la iniciativa más o

¹ Se trata de leyes sobre la urbanización, entendida como fenómeno no sólo diferente, sino también contradictorio con la ciudad.

² Diversos autores han constatado y la realidad ha demostrado que los aumentos de la oferta del suelo urbanizado no sólo no producen descensos de su precio sino que, en general, se asocian al efecto inverso. La correlación positiva entre el aumento de la oferta y el del precio se debe tanto a la tendencia alcista de la promoción cuando el precio puede ser mayor y a su retracción cuando éste tiende a la baja, como al hecho de que la abundancia de suelo edificable es la gasolina que alimenta el motor de la especulación inmobiliaria. Por otro lado, la urbanización y el suelo de cesión tienen un coste que las empresas promotoras, como es natural, repercuten en las viviendas que construyen en los nuevos sectores y, anticipadamente, en las que comercializan en suelos ya urbanizados mientras están embarcadas en nuevas operaciones de urbanización; el incremento de precio de las viviendas nuevas se traspa a las usadas, puesto que la venta de éstas debe procurar la liquidez necesaria para la compra de aquéllas.

menos libre de los propietarios y otras daban un cierto papel formal al dictado de la administración.

A una tradición jurídico-urbanística nada favorable se sumó más tarde una política de vivienda nacida de las entrañas del fascismo triunfante. Del mismo modo que el franquismo del período autárquico mantuvo con mano de hierro un régimen salarial miserable e impuso una política de abastos que, a través de los racionamientos y los bajos precios oficiales, estimuló el mercado negro de alimentos, puso en marcha un sistema de ayudas a la vivienda acorde con la tajante división entre vencedores y vencidos con que gobernó el país, como una tierra conquistada, entre 1936 y 1975. La mayor parte de las parcas ayudas del Estado, en un principio sólo indirectas, se dirigió a las clases medias —que habían «*sufrido más en proporción que otras clases durante la guerra civil*»—, tanto por su rentabilidad para la industria de la construcción, como por una voluntad de castigo al proletariado y beneficio *clientelar* de la pequeña burguesía.

La cadena iniciada por el decreto-ley de 25 de noviembre de 1944, que instituyó las viviendas bonificables para las clases medias, se continuó en la ley de viviendas de renta limitada de 15 de julio de 1954 y en las sucesivas reglamentaciones de las viviendas de protección oficial, iniciadas con la ley de 24 de julio de 1963. Este régimen de ayudas al acceso a la vivienda, que en lo esencial se mantiene en nuestros días, presenta dos características que lo diferencian de los vigentes en otros países occidentales. La primera es que en España la financiación pública de las viviendas pretendidamente sociales privilegia la adquisición de nuevas viviendas en propiedad, al revés de lo que ocurre en el resto de los países europeos, donde la política de vivienda social se basa, desde la II Guerra Mundial, en la promoción pública de viviendas para ser alquiladas.

La dedicación abrumadoramente mayoritaria de las ayudas españolas a la compra y no al alquiler no implica sólo un despilfarro del dinero público, trasvasado a los patrimonios de los beneficiarios, sino que no garantiza su supuesta función social, ya que la enajenación de la propiedad implica la pérdida de todo control público sobre el destino de las viviendas; si la renta del beneficiario se incrementa tras la compra —algo normal si más del 80% de los agraciados son menores de 35 años—, o si tras

adquirir la vivienda protegida compra otra libre y reduce aquélla a un puro bien de inversión, son eventualidades que la Administración no puede controlar. Un parque de viviendas públicas en alquiler no sólo implica a la larga un menor gravamen sobre los fondos de las Administraciones, que no pierden la propiedad, sino que garantiza que en todo momento están ocupadas, y por familias que cada año han de acreditar que satisfacen los niveles de renta requeridos.

La segunda peculiaridad de las ayudas directas españolas es que se dirigen prioritariamente a promotores privados con ánimo de lucro, a los que se subvenciona la diferencia con el beneficio que obtendrían si construyeran viviendas en el mercado libre³. Es manifiesta la contradicción entre los supuestos objetivos de una política pública de vivienda social y su fundamento en el beneficio privado, que, obviamente, excluye de los eventuales beneficiarios a quienes no alcancen determinados mínimos de solvencia. Cuanto mayor es el desarrollo económico de la sociedad española, mayor debe ser el beneficio derivado de la producción de viviendas protegidas (es decir, más deben aproximarse éstas a las viviendas no protegidas) para que a la iniciativa privada le interese participar en su promoción.

Un efecto de esta contradicción es el decaimiento de la promoción de viviendas públicas a partir de los años ochenta, particularmente manifiesto desde 1995 hasta fecha reciente. La fuerte inflación del precio de la vivienda en el mercado libre hizo que los beneficios de la promoción de viviendas protegidas perdieran atractivo para los promotores, máxime por la limitación legal de la repercusión del suelo urbanizado al 15% del precio de la vivienda⁴. La promoción de viviendas protegidas reverdeció desde el comienzo de la extremada fiebre reclasificadora que siguió a la ley 6/1998⁵, por la que cuantos municipios españoles pudieron permitírselo por quedarles suelo sin urbanizar

³ Actualmente, los precios de venta de las viviendas protegidas equivalen en España, por término medio, al 50% del precio de mercado o poco más.

⁴ El anteproyecto de decreto de creación y régimen jurídico de la vivienda protegida de Aragón de precio o renta tasados establece la repercusión máxima del suelo urbanizado en el 22% del precio máximo de venta de las viviendas de precio máximo, el 15% del de las de precio básico y el 5% de las de régimen especial.

⁵ Que en rigor no fue una causa, sino otra expresión del mismo fenómeno.

movilizaron previsiones de crecimiento residencial desproporcionadas con sus expectativas demográficas. Cuando el precio del suelo comprado en el mercado libre era ya simplemente imposible de absorber por el precio de venta de las viviendas protegidas, las Administraciones públicas comenzaron a incluir en esas generosas reclasificaciones de suelos privados la de parcelas destinadas a viviendas protegidas⁶ entregadas luego por precios políticos⁷, si eran de cesión, a los promotores dispuestos a construirlas⁸. De ahí que desde el año 2003 se haya producido en toda España un incremento significativo de las actuaciones protegidas.

A la entrega a las empresas privadas de suelos urbanizados por precios irrisorios se ha sumado una sensible elevación del precio de las viviendas protegidas. Para determinar el precio de venta de las viviendas protegidas, el plan estatal de suelo y vivienda 2002-2005⁹ estableció un módulo básico actualizable anualmente¹⁰, al tiempo que permitió a los planes de vivienda autonómicos elevar ese precio de referencia por aplicación de un factor no superior a 1'56.

Como las demás comunidades autónomas, la de Aragón¹¹ se amparó en esta posibilidad para instituir las viviendas protegidas

⁶ Bien por darse este destino a los suelos que habían de soportar la cesión de aprovechamientos lucrativos, bien como moneda de cambio de la reclasificación de un sector más o menos denso sobre suelos privados periféricos, o por reclasificación de suelos públicos vacantes, tales como antiguos cuarteles o instalaciones ferroviarias en desuso.

⁷ La repercusión teórica citada calculada a partir del precio en venta de la vivienda protegida.

⁸ La entrega quasigratuita del suelo y no las ayudas legalmente establecidas son la parte fundamental, si no única, de la subvención pública de la construcción privada de viviendas protegidas. Por tanto, el coste que para el estado y sus administraciones hijuelas implica esta política no se refleja en los presupuestos generales tanto bajo el epígrafe de ayudas directas al acceso a la vivienda como en los costes, poco transparentes y en buena parte retardados, que implica un urbanismo sobreclasificador: dotaciones superabundantes, sistemas viarios arteriales, gravosos gastos de funcionamiento de la ciudad...

⁹ Real decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del plan 2002-2005 (BOE 12/01/2002). La regulación de precios máximos de venta aparece en su artículo 8º.

¹⁰ Para el 2002, el artículo 7º del real decreto lo fijó en 623'77 euros por metro cuadrado de superficie útil.

¹¹ Decreto 180/2002, de 28 de mayo, del Gobierno de Aragón, sobre medidas de financiación en materia de vivienda y suelo para el período 2002-2005.

de precio *máximo*¹², 1'56 veces el precio básico nacional, que prácticamente han copado las ayudas desde el año 2002; quedaron relegadas a un segundo plano las llamadas viviendas de precio básico, correspondientes a 1'28 veces el módulo estatal de referencia¹³, y a un tercero casi testimonial las viviendas de *régimen especial*, cuyo precio se fijó en 1'125 veces el básico estatal¹⁴.

El plan de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo aprobado el año 2004 estableció un incremento general del precio básico nacional del 4%, produciendo el incremento proporcional de los precios de los tipos de vivienda protegida en las comunidades autónomas.

Todavía la orden 1001/2004, de 31 de marzo, del Ministerio de Fomento declaró a Zaragoza *municipio singular del grupo B*, admitiéndose la elevación en un 20% el precio de venta de los distintos tipos de las viviendas protegidas promovidas en la ciudad¹⁵, acumulado sobre los incrementos que el plan de suelo y vivienda estatal permitía añadir a su precio básico nacional y el posterior aumento del 4%. Consecuentemente, el decreto 177/2004, de 27 de julio, del Gobierno de Aragón, aumentó un 11% el precio de las viviendas de protección oficial de régimen especial, un 13% las de precio básico y un 15% las de precio máximo que se promovieran en el municipio de Zaragoza. Al día siguiente, el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno de Aragón promulgó la orden de 28 de julio del 2004 que modificó los parámetros numéricos establecidos en el artículo 8º del decreto 180/2002, dejando el precio máximo en 1'515 veces el básico nacional, y el precio básico en

¹² Los ingresos familiares ponderados de sus destinatarios no han de ser superiores a 5'5 veces el salario mínimo interprofesional.

¹³ Sus beneficiarios no deben obtener unos ingresos familiares ponderados superiores a 3'5 veces el salario mínimo interprofesional.

¹⁴ Para ingresos familiares ponderados máximos de 2'5 veces el salario mínimo interprofesional.

¹⁵ El artículo 8 del real decreto 1/2002 había previsto la declaración de municipios singulares de los grupos A, B y C, en los que las comunidades autónomas podrían elevar los precios máximos de venta de las viviendas protegidas en un 40, un 20 o un 10%, respectivamente. El primer párrafo del artículo explicaba estos incrementos por tratarse de municipios donde, por causa de los elevados precios medios comparativos de venta de las viviendas, se dan especiales dificultades de acceso a la vivienda.

1'243 veces este valor; el precio del régimen especial no fue reducido¹⁶.

En definitiva, en la ciudad de Zaragoza los precios de las viviendas protegidas serían en adelante, 1'7423, 1'4046 y 1'2488 veces el precio básico estatal de referencia, lo que, en abril del 2005 supone 1.175'91, 948'01 y 842'83 euros por metro cuadrado de superficie útil, respectivamente¹⁷. La consecuencia de todo lo dicho es la paradoja de que cuanto más inaccesible es el mercado residencial, más inaccesibles son también las viviendas protegidas, de forma que el número de desheredados de dios y de la fortuna es mayor.

A tan peculiar régimen de ayudas al acceso a la vivienda se sumó, en los inicios del desarrollismo, un decidido impulso a la inversión de capitales en el sector inmobiliario y a la creación de

¹⁶ El preámbulo de la orden argumentó que las recientes normas estatales y autonómicas implican en Zaragoza «*un importante aumento de los precios en el sector de la vivienda protegida, coherente con las previsiones y programas de la Dirección General de la Vivienda y Rehabilitación de este Departamento. Con objeto de garantizar que las medidas urgentes adoptadas por el Estado no se solapen con las ya adoptadas por el Gobierno de Aragón, al instar la declaración de Zaragoza como municipio singular, produciendo incrementos de precios en las viviendas protegidas de Aragón no previstos y, consecuentemente, provocando mayores dificultades para que los ciudadanos que residen en Aragón accedan a una vivienda digna y adecuada, resulta indispensable ajustar los precios máximos vigentes en Aragón sobre la base del nuevo precio básico nacional.*»

¹⁷ Los precios del metro cuadrado de superficie útil de garaje o trastero están establecidos en 705'55 euros (precio máximo), 568'81 euros (básico) y 505'70 euros (régimen especial). Por tanto, una vivienda de 90 m² de superficie útil con trastero de 8 m² y garaje de 25 m² costará en Zaragoza 129.115'05 euros (21.482.937 pesetas) si es de precio máximo, 104.091'63 euros (17.319.390 pesetas) si es de precio básico y 92.542'80 euros (15.397.826 pesetas) si es de régimen especial.

En el resto de los municipios aragoneses, los precios máximos de venta por metro cuadrado útil son de 1.022'53 euros en precio máximo (613'52 euros los garajes y trasteros), 838'95 euros en precio básico (503'37 euros los garajes y trasteros) y 759'31 euros en régimen especial (455'59 euros en garajes y trasteros).

Supone esto que en Zaragoza el incremento del precio de venta de la vivienda protegida desde junio del 2002 ha sido del 20'84% en precio máximo, del 18'74% en básico y del 20'11% en régimen especial. En los últimos cinco años, la subida de las viviendas dirigidas a adquirentes con ingresos ponderados no superiores a 5'5 veces el salario mínimo ha sido del 38'18%, y la de las dirigidas a compradores con menos de 2'5 veces el salario mínimo, de 45'65%.

un mercado de la vivienda inscrito en los mecanismos propios de los mercados de consumo. Para llegar a ello, fue necesario pasar por una serie de etapas bien diferenciadas:

a) La destrucción de la alternativa de la vivienda en alquiler por las leyes de arrendamientos urbanos de 1946, 1955 y 1964, que impusieron hasta 1985 (cuando el remedio de la liberalización radical fue peor que la enfermedad) la congelación de rentas y un régimen de subrogaciones *inter vivos* y *mortis causa* tan generoso para los inquilinos que ahuyentó a los capitales de la construcción de edificios de viviendas de alquiler y favoreció la ruina de los existentes como única forma de los caseros para recuperar la capacidad para disponer de sus solares.

b) La creación de un marco legal suficiente para la vivienda en régimen de propiedad horizontal que impulsara la adquisición masiva de viviendas. La exposición de motivos de la ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal reconoció como objetivo primordial, no ya generalizar el valor de uso del bien vivienda -lo que no exige la propiedad-, sino inducir a amplias capas de población a la inversión de capital a través del único medio susceptible de conseguirlo¹⁸; planteó también abiertamente la copropiedad como alternativa al alquiler, que no merecía el apoyo del estado por la carga que implica para la propiedad¹⁹. La ley facilitó y agilizó el acceso a la propiedad de la

¹⁸ «La esencial razón de ser del régimen de la propiedad descansa en la finalidad de lograr el acceso a la propiedad urbana mediante una inversión de capital que, al poder quedar circunscrita al espacio y elementos indispensables para atender a las propias necesidades, es menos cuantiosa y, por lo mismo, más asequible a todos y la única y posible para grandes sectores de personas» (preámbulo de la ley 49/1960).

¹⁹ «El régimen de propiedad horizontal no sólo precisa ser reconocido, sino que además requiere que se le aliente y encauce, dotándole de una ordenación completa y eficaz, más aún si se observa que, por otra parte, mientras las disposiciones legislativas vigentes en materia de arrendamientos urbanos no pasan de ser remedios ocasionales, que resuelven el conflicto de intereses de un modo imperfecto, puesto que el fortalecimiento de la institución arrendaticia se consigue imponiendo a la propiedad una carga que difícilmente puede sobrellevar; en cambio, conjugando las medidas dirigidas al incremento de la construcción con un bien organizado régimen de la propiedad horizontal, se afronta el problema de la vivienda y los conexos a él en un plano más adecuado, que permite soluciones estables, y ello a la larga repercutirá en ventaja del propio régimen arrendaticio, que podrá, sin la presión de unas exigencias acuciantes, liberalizarse y cumplir normalmente su función económico-social» (preámbulo de la ley 49/1960).

vivienda de un gran número de españoles, desplazando al sistema de alquileres. Como efecto marginal, logró la emancipación de hecho entre el valor teórico del suelo, atribuido por el planeamiento, y las obras materiales que sobre él se ejecuten, permitiendo (y al mismo tiempo *forzando*) que éstas alcanzaran sistemáticamente los máximos permitidos por los planes y haciendo del todo real su carácter atributivo; el propietario que construye para alquilar y, por tanto, va a amortizar lentamente el valor de su inversión, no sólo condiciona la magnitud de su obra al contenido del plan, sino también a sus posibilidades actuales de inversión (de ahí la frecuencia de construcciones que se iban recreciendo en altura a lo largo del tiempo); el promotor de viviendas para la venta capitaliza inmediatamente la inversión, por lo que gana más cuanto más construya, pudiendo obtener fácilmente, además, una financiación contra el suelo que le permite disponer por anticipado de los recursos necesarios. Efecto derivado de esta sustancial alteración en los modos de producción es la ilimitada tendencia de los propietarios a requerir más aprovechamiento por el plan, con la consiguiente densificación de las ciudades.

c) Concentración de los incentivos públicos, directos e indirectos, en la ayuda a la compra de vivienda de nueva obra (más tarde, en urbanizaciones de nueva creación), en detrimento del mantenimiento y de la rehabilitación. Para ello no se favoreció el acceso al bien de uso vivienda, sino la transformación de demanda insolvente (para comprar en el mercado libre) en solvente.

d) Creación de un amplio mercado de compraventa de viviendas de promoción privada, apoyado por la liberalización de los créditos hipotecarios y por políticas urbanísticas fuertemente expansivas. En definitiva, por éste y por otros medios se fomentó la construcción de viviendas, fundamento de un sector de la construcción de magnitud inusual en el contexto europeo.

La situación actual

En resumen, la política urbanística y residencial diseñada en etapas sucesivas durante el franquismo y esencialmente vigente hasta nuestros días, se caracteriza por el fomento de la cons-

trucción masiva de nuevas viviendas sobre suelos de nueva urbanización, el apoyo a la venta y no al arrendamiento de esas viviendas, y la concentración de las ayudas públicas en la subvención de la promoción privada para que construya y venda viviendas relativamente baratas a elementos relativamente solventes pero carentes de una vivienda en propiedad, lo que, en términos generales, equivale a jóvenes de clase media. De todo ello se ha derivado una hipertrofia de la oferta inmobiliaria y una inflación de precios en progresión constante, sobre cuyo alcance preocupante no es necesario insistir demasiado.

Según un informe presentado el 24 de febrero del 2005 por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, los visados expedidos en el año 2004 ampararon 757.680 viviendas²⁰, cuando el país no precisaría más de 250.000 ó 300.000 anuales en el mejor de los casos, pudiendo bastar con 100.000, a juicio del Consejo, para cubrir la demanda propiciada por el crecimiento vegetativo de la población²¹.

En opinión del Consejo, puede hablarse de *burbuja inmobiliaria*, asociada íntimamente al aumento durante el año 2004 del 17% en el precio de la vivienda nueva y del 19% en la usada. Su preocupación va pareja con la del Fondo Monetario Internacional, el Banco Central Europeo, la OCDE²² y otras instituciones

²⁰ Según el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, en el año 2003 se habían visado proyectos capaces para 690.292 viviendas, un 6'7% más que en el 2002; los colegios de aparejadores españoles visaron en ese 2003 direcciones de obra nueva por un total de 636.332 viviendas, un 21'40% más que en el 2002. Parecidos resultados se obtienen cotejando el número de hipotecas urbanas inscritas anualmente en los registros de la propiedad, que de 309.000 en el año 1990 pasó a 731.200 en el 2002 y 797.800 en el 2003 (incluidas viviendas terminadas, proyectadas y solares).

²¹ No hay que recordar la bajísima tasa de natalidad de España, obvio efecto malthusiano de un estado del bienestar raquítico, un paro juvenil endémico y un mercado de trabajo estructuralmente inestable. Sólo una conciencia generalizada de inseguridad económica, agravada –y no poco– por las características del mercado de la vivienda, explica que una de las dos o tres tasas de natalidad más bajas del mundo conviva con la más alta tasa de adopciones tras los Estados Unidos, opción reservada a cónyuges de rentas más saneadas y edades más avanzadas.

²² Que en un informe de mayo del 2004 ya había alertado sobre el riesgo de «caída fuerte y brutal a medio plazo» de los precios de las viviendas en España. Con base en este documento, la prestigiosa revista británica *The Economist* publicó un artículo donde se presagiaba el pronto estallido de la inflada burbuja inmobiliaria que, en su opinión, se había formado en España –donde los precios

económicas que en los últimos meses han advertido del riesgo que la inflación residencial entraña para la estabilidad de la economía española.

Según el informe anual correspondiente al año 2004 elaborado por SEOPAN –asociación nacional de las grandes constructoras–, el número de viviendas visadas de nueva construcción en ese año se elevó a 675.000²³, 25.000 más que Francia (300.000), Italia (200.000) y Alemania (150.000) juntos, países cuya población es más de cinco veces superior a la española, siendo todavía mayor la desproporción en términos de PIB²⁴.

Las consecuencias de esta situación no escapan a nadie, y se han expuesto en muchas ocasiones las más evidentemente negativas, a las que nos referiremos en las páginas siguientes.

Insostenibilidad económica individual, y a la postre, social

La inflación residencial española va asociada a un encarecimiento inusitado del precio de la vivienda, carente de más explicación que el propio dinamismo del mercado: se sube el precio hasta donde los compradores pueden pagar porque hay demanda suficiente, y hay una elevada demanda precisamente porque la enorme alza de precios arrastrada en los últimos 20 ó

podrían caer bruscamente en un 30%- y otros países desarrollados en que se habían registrado importantes subidas de precios de la vivienda: además de nuestro país (subida del 121% entre 1997 y el 2004), Irlanda (174%), Gran Bretaña (116%) y Australia (113%), y, en menor medida, Holanda (75%), Suecia (67%), Francia (59%), Bélgica (54%), Italia (54%), Estados Unidos (53%) y Nueva Zelanda (47%).

²³ El informe indicaba que en 1995 se habían visado 302.000 viviendas de nueva construcción; en 1998, unas 400.000; en el 2001, unas 500.000; en el 2002, unas 530.000, y en el 2003, más de 630.000.

²⁴ Entre el 2000 y el 2003, en España se había construido el 40% de las viviendas terminadas en el conjunto de los quince países de la Unión Europea, índice cuatro veces superior al que le correspondería por su población. No es casual que España acapare en el año 2005 la cuarta parte de los billetes de 500 euros emitidos por el Banco Central Europeo desde el nacimiento de la moneda única, o, dicho en otros términos, que circulen más billetes de 500 euros que de cinco, síntoma patente de un abundante dinero negro ávido de inversiones como las inmobiliarias.

25 años, vertiginosa desde hace cinco, permite suponer a quienes necesitan una vivienda que en el futuro la dificultad de adquisición será cada vez mayor y, a quienes buscan invertir, que la rentabilidad seguirá creciendo al mismo ritmo.

Según el Ministerio de la Vivienda, en los últimos diez años, los precios se han elevado un 147%²⁵, cuatro veces más que los salarios nominales; esta alza se añade a un 213% de subida durante la década anterior²⁶: en veinte años, un alza del 673%, gracias a la que España es uno de los países del mundo, con Japón y Holanda, donde mayor es el precio de la vivienda considerado en proporción a los salarios²⁷.

La aceleración actual debe mucho a los bajos tipos de interés mantenidos por el Banco Central Europeo²⁸, con la consi-

²⁵ De un precio medio de 645 euros por metro cuadrado en 1995 a 1.595 euros por metro cuadrado en el 2004; para una vivienda de 90 m² construidos se ha pasado de 58.059 a 143.599 euros, lo que supone una elevación de 4'22 el salario medio anual de 1995 (13.761 euros) a 7'86 veces el del 2004 (18.260 euros). En este mismo período la duración media de las nuevas hipotecas pasó de 17 a 25 años.

²⁶ Desde 1985, el precio de la vivienda creció más en aquellos países en los que se produjo más vivienda de obra nueva y se rehabilitó menos, caso de Irlanda, Italia o España.

²⁷ Entre 1997 y 2003, la relación entre el precio medio de la vivienda y el salario medio anual en España pasó de 4'14 a 7'24, con máximos de 10'49 en la Comunidad de Madrid, 9'65 en Baleares y 9'40 en el País Vasco; en Aragón, esta relación es de 5'84.

²⁸ El precio de la vivienda no puede entenderse como la suma del coste de construcción (incluido el beneficio industrial) y el precio del suelo, ya que este segundo sumando no es un valor preexistente; al contrario, es el precio del suelo el que se explica como el resultado de detraer los costes de construcción del precio de venta de las viviendas y demás locales susceptibles de ser construidos en un solar; en el caso de las viviendas, el precio en venta de la construcción es, a su vez, una función directa de la capacidad adquisitiva de sus compradores potenciales, que se mide en términos financieros (capacidad de endeudamiento) antes que puramente económicos. Durante el período de auge del mercado inmobiliario de 1986-1991, eran raras las hipotecas a más de diez años, y los tipos de interés eran mucho más altos que los actuales. Por ello, el esfuerzo adquisitivo fue muy alto antes de los fuertes descensos de los tipos iniciados en los años noventa. Cuando los tipos medios nominales de los nuevos préstamos hipotecarios descendieron (del 15'56% en 1990, al 10'52% en 1995, el 6'70% en 1997, el 5'59% en el 2000 y el 3'41% en el 2004), se minoró el esfuerzo financiero de las familias, pero inmediatamente se produjo un nuevo incremento de precios, inversamente proporcional a la disminución del precio del dinero y al alargamiento de los plazos de amortización, hoy muchas veces de 30 o más años. Este fenómeno provocó una inusitada inflación de los precios a par-

guiente pérdida de atractivo del ahorro financiero y a una legislación que favorece las hipotecas irresponsables sin demasiado riesgo para la banca.

Las gravosas hipotecas actuales implican la capitalización de vidas laborales completas a favor de bancos y propietarios de suelo, con la consiguiente pérdida de poder adquisitivo que redundará en un empobrecimiento real de la población.

Si a escala individual el fenómeno es preocupante, lo es mucho más a escala global. No es lo mismo un país donde un pequeño porcentaje de personas está embarcado en hipotecas que consumen gran parte de su salario a largo plazo,²⁹ que otro donde este gravamen pesa sobre partes significativas de la población³⁰. En España está comprometida en hipotecas para la adquisición de viviendas una parte cercana al 80% del endeudamiento familiar, alcanzándose por este concepto un grado de endeudamiento sin parangón en Europa³¹; más del 95% de las

tir de 1997, hasta llegar a superarse holgadamente el esfuerzo financiero familiar de 1990-1991 tanto en términos de deuda global como de relación entre las cuotas mensuales y los salarios. Este mecanismo explica que los mayores aumentos en el precio de la vivienda desde mediados de los noventa se hayan producido en los países europeos más atrasados, donde antes los tipos eran muy altos (además de España, Portugal, Grecia, Italia e Irlanda); en Alemania o en Austria, donde los tipos eran bajos mucho antes de la unificación de la política monetaria de la Eurozona, no se han producido aumentos significativos del precio de la vivienda.

El que el precio del suelo, a escala global, sea una función derivada del precio de la vivienda, que, a su vez, deriva de la capacidad financiera de los compradores, explica el fracaso, a estas alturas más que demostrado, de los (supuestos) intentos de inducir abaratamientos de la vivienda mediante el incremento de la oferta, ya sea a gran escala, por sobreclasificación de suelo urbanizable, o a pequeña, por compulsión sobre los propietarios de solares para que los edifiquen en plazos rígidos (e históricamente ficticios). Los solares vacíos afean y deterioran la ciudad, convirtiéndose a veces en focos de insalubridad, y por eso es bueno que haya los menos, pero no son causa de la carestía de la vivienda, sino consecuencia del masivo desplazamiento de las inversiones públicas y privadas a la periferia.

²⁹ Como Alemania, donde en el 2004 se construyeron 150.000 viviendas para más de 80 millones de habitantes; por lo demás, un piso de más de 100 m² en un barrio acomodado de Berlín no suele costar más de 250.000 euros.

³⁰ Como España, donde se construyeron 675.000 viviendas para una población equivalente a la mitad de la alemana.

³¹ En el año 2003, en España se suscribieron nuevas hipotecas por valor del 18'50% de las comprometidas en el conjunto de la *zona Euro*.

nuevas hipotecas suscritas en el 2003 quedaron sujetas a interés variable, con cláusula de actualización anual del tipo en el 79%³². Dada la larga duración de los créditos hipotecarios suscritos en estos últimos años, que bien puede oscilar en la mayoría de los casos entre 25 y 35 años, y la elevada proporción de los ingresos familiares comprometida, esas condiciones implican un grave riesgo para la economía de las familias, expuestas a los impredecibles vaivenes de la política monetaria internacional y a los más esperables procesos vitales de sus miembros³³.

Deterioro de la calidad de la vivienda

Conforme sube el valor de cambio de la vivienda, tiende a disminuir el valor de uso, como un mecanismo de la promoción privada para incrementar indirectamente sus beneficios. El alza del coste de la vivienda en términos de unidades vendidas no refleja el progresivo descenso del tamaño de la vivienda, de modo que el incremento del precio por metro cuadrado es todavía mayor, construyéndose viviendas cuyo pequeño tamaño restringe su capacidad de adaptarse a la evolución de las necesidades espaciales de sus usuarios (lo que influye en la obsolescencia del parque construido) y, desde luego, implica una baja calidad residencial. En ciudades como Zaragoza, la vivienda unifamiliar o incluso la construcción colectiva en media densidad ha tendido a desaparecer en beneficio de polígonos densos o muy densos.

³² La media de hipotecas a interés variable con cláusula de revisión anual de las condiciones en el conjunto de países de la *Eurozona* es de sólo el 45%.

³³ La *hipoteca joven* presentada recientemente por el Ayuntamiento de Zaragoza e Ibercaja (con un abracadabrante tablero de *Monopoli* en la publicidad) contempla préstamos hasta 180.303 euros o el 120% del valor tasado de la vivienda (que ha de ser de precio libre), con plazos de amortización hasta 35 años, a conceder a compradores de 18 a 35 años que podrán comprometer hasta el 40% de sus ingresos netos en el momento de la adquisición; cuando el beneficiario termine de amortizar su hipoteca, podrá tener 70 años, habiendo experimentado con el tiempo una progresiva disminución de su poder adquisitivo (mientras cabe suponer que los tipos de interés tenderán a subir, la capacidad adquisitiva de los asalariados tenderá a bajar), particularmente brusca en el período final del crédito (eventuales viudedades o separaciones, hijos mayores, jubilaciones...).

La ausencia de limitaciones de densidad en el suelo urbano consolidado con tipos de vivienda colectiva ha facilitado la construcción de alojamientos de tamaño mínimo, adecuados para satisfacer una demanda poco solvente, en situación transitoria (jóvenes) o para convertirse en despachos, oficinas y apartamentos individuales en zonas en las que el alto precio unitario haría invendibles viviendas mayores. Cuanto menor es el tamaño de las viviendas, mayor puede ser la repercusión trasvasable al precio del suelo, por efecto de los límites que impone la capacidad adquisitiva de los compradores potenciales, expresada como capacidad de endeudamiento: los pisos menores marcan la pauta y los mayores han de reducir su precio por unidad de superficie si quieren ser asequibles³⁴. De ahí que las sustituciones de inmuebles en tejidos consolidados se acompañen con drásticas reducciones del tamaño de las viviendas³⁵.

³⁴ Por eso el precio en venta del metro cuadrado construido disminuye sensiblemente conforme aumenta el tamaño de la vivienda. En España y en el año 2004, el precio medio fue de 2.174'28 euros por metro cuadrado en viviendas de menos de 40 m², de 1.766'37 euros por metro cuadrado en viviendas de 40 m² a 70 m², y de 1.307'39 euros por metro cuadrado en viviendas de más de 70 m². Esto supone que un piso de 80 m² costó una media de 104.591'2 euros, mientras el precio de dos de 40 m² fue de 173.942'40 euros, un 66'31% más. Aunque la distribución desigual de los tamaños de las viviendas en el territorio nacional (los pisos menores tienden a situarse en las zonas centrales de las grandes ciudades) impide afirmar que en un mismo emplazamiento la desproporción sea de este calibre, sí es indudable que es apreciable. Se entiende que se promuevan viviendas mínimas siempre que se puede —en sustituciones de edificios en el suelo urbano consolidado, donde no hay limitaciones de densidad— y se ataque la capacidad del planeamiento para establecer densidades máximas en los sectores de nueva urbanización (la abortada ley urbanística estatal del Partido Popular y la ley 5/1999, urbanística de Aragón, no mencionaron las limitaciones de densidad). El efecto inmediato de este mecanismo es que en los suelos urbanos sin límite de densidad el precio del suelo viene determinado por la hipótesis de las menores viviendas posibles (es sabido por cualquiera con un mínimo de conocimientos, salvo al parecer los autores de las leyes, que en las transacciones de solares el precio se calcula como la diferencia entre el valor en venta de las viviendas y locales que pueden promoverse, y el coste de la construcción, incluidos beneficio industrial y gastos indirectos y financieros); adquirido el suelo por el promotor, ya no tiene otra opción que ésa si no quiere perder dinero o no ganar el máximo posible. Así, las viviendas de tamaño grande o incluso medio van desapareciendo de estas zonas conforme se renueva el parque residencial.

³⁵ En este caso, la reducción no es progresiva, sino discreta; la modulación de las viviendas exige saltos bruscos: si en una finca había dos viviendas por planta, debe pasarse a 4 o a 3, pero no a 2'5.

Durante el año 2004, al tiempo que la oferta y el precio de las viviendas crecieron en la medida que hemos visto, el tamaño medio de las viviendas promovidas en España descendió en un metro cuadrado³⁶. Cuando se redactó el plan general del 2001, se vio que, durante el decenio 1991-2000, el precio absoluto de la vivienda zaragozana se había elevado un 57'76%, cifra acorde con al máximo admitido por el crecimiento de la capacidad financiera de los compradores. Pero, a la vez, el tamaño descendió significativamente –como media en la ciudad, 27 m² construidos por vivienda–, de manera que el precio por metro cuadrado de techo vendido creció realmente un 87'72%. Si se desmenuzan por barrios los datos del período comprendido entre abril de 1999 y abril del 2000, se ve que la vivienda promovida fue especialmente pequeña en las zonas centrales de la ciudad –Casco antiguo (70'19 m² construidos), Centro (71'69 m²) o Delicias (96'48 m²t), manteniéndose una media global más tranquilizadora por efecto de las promociones en zonas de urbanización reciente que aún están sujetas a limitaciones de densidad establecidas por el planeamiento de segundo grado, donde el tamaño de la vivienda se ha mantenido constante (Universidad, Almozara, ACTUR); aun así, esta media –103'22 m² construidos– corresponde a una vivienda de 80 a 85 m² útiles con sólo dos dormitorios.

Esto implica una mayor congestión urbana: presión sobre los servicios y sobre el viario (coches aparcados, zonas verdes, equipamiento, asoleo...), empeoramiento de la situación original de los barrios, y desaparición de algunas características morfo-tipológicas de barrios obreros como Delicias, Oliver o Valdefieirro que en origen mitigaban las carencias urbanísticas y arquitectónicas y hacían estos barrios más agradables. Finalmente, las viviendas renovadas de este modo constituyen un producto muy perecedero, al que se añade la rigidez de su futura renovación, al venderse en propiedad horizontal.

El último episodio en el prolongado camino hacia el deterioro de la vivienda y de las condiciones de vida de los españoles fue dado el lunes, 11 de abril, por la ministra de Vivienda, que, con cierta frivolidad, se mostró partidaria de reformar la normativa

³⁶ De un tamaño medio de 98'3 en el 2003 a 97'3 m² en el 2004.

sobre viviendas protegidas para fomentar la construcción de apartamentos de 25 a 30 m² de superficie con servicios comunitarios, explícitamente inspirados en los colegios mayores finlandeses³⁷ y en las corralas madrileñas del XIX³⁸.

Es claro que una innovación semejante no contribuirá a reducir el precio de la vivienda. Si, como estamos viendo, en el momento actual una coyuntura de bajos tipos de interés, una legislación hipotecaria muy favorable a la banca y un exceso de oferta –unido todo ello a una falta de alternativas para el dinero– favorecen la elevación del coste de la vivienda hasta agotar la capacidad de endeudamiento de las familias, la división por 3 o por 4 la superficie del producto tendería a multiplicar por el mismo factor el precio del metro cuadrado construido; porque es evidente que si el propio gobierno supusiera protegible una vivienda de tan exigua dimensión, sería difícil establecer en los planes urbanísticos limitaciones menos generosas a la promoción privada³⁹. Se fomentaría, como también estamos viendo, el deterioro de los barrios, al multiplicar el número de viviendas en relación con las dotaciones y crear un parque residencial muy vulnerable. Y se llevaría al límite el deterioro de la calidad de la vivienda, condenando a muchos a adquirir, porque no tendrán otra alternativa económica, cuchitriles donde es imposible la

³⁷ Como otras modalidades de residencia comunitaria conocidas también en España, una forma de alojamiento que ni puede considerarse propiamente vivienda ni admite entrar en el mercado residencial bajo las formas de titularidad que le corresponden a ésta.

³⁸ Esto es, en la infravivienda obrera de un país subdesarrollado, tan crudamente descrita por Pérez Galdós y por Baroja.

³⁹ En los últimos años, las limitaciones de densidad han sido las más combatidas por las asociaciones de promotores y constructores, que llegaron a lograr que se suprimiera la referencia a ellas en la mayor parte de las leyes urbanísticas. Mientras, en muchos planes generales (Madrid, Bilbao, Vitoria, Zaragoza...) se introdujeron novedosas limitaciones del tamaño mínimo de las viviendas (en Zaragoza, 37 m²), ante la evidencia de que la promoción libre había iniciado una pronunciada tendencia a aumentar su beneficio más allá de todo límite razonable mediante la fabricación de una modalidad de infraviviendas eufemísticamente conocida como *estudios* o –pásmense, piedras del campo- *lofts* a fin de eludir el cumplimiento de la normativa de habitabilidad que vincula a las viviendas (dos ejemplos recientes, tomados de la publicidad de *Fincas Corral* de mayo del 2005 –boletín «Inmuebles Aragón», número 67-: «Alfonso. Estudio 35 m², vigas de madera, reformado, luminoso, bomba de frío y calor. 112.300 euros (18.685.147 pts.)»; «Conde Aranda. Loft de 35 m², totalmente reformado, tza. 12 m², todo exterior. 124.200 euros (20.665.141 pts.)»

vida digna de un adulto, porque, a diferencia de los estudiantes finlandeses, los compradores de estas habitaciones con váter sólo serían jóvenes al comienzo de sus hipotecas.

Deterioro de la ciudad consolidada

La hiperpromoción implica deterioro físico y social de la ciudad consolidada⁴⁰. En España había en el 2001 22.946.554 viviendas⁴¹, cifra un 62% superior al número de hogares (14.184.026). De ellas, el 21'70% (el 20'90% de las viviendas principales) se habían construido en los 10 años anteriores. Sólo las viviendas construidas en el 2004 podrían acoger al 5% de los españoles, con el consiguiente vaciado de las zonas urbanizadas y construidas: de construirse el mismo número de viviendas durante 20 años, toda la población del país podría mudarse a casas y barrios de nueva planta, abandonando el tejido edificado existente.

En Zaragoza, se ha delimitado hasta hoy suelo urbanizable capaz de 43.441 viviendas (26.860 VPO), con 6.911 más (2.469 VPO) en curso de convenio, lo que implica una capacidad para un mínimo de 151.000 personas, la cuarta parte de la población de la ciudad; a ellas hay que sumar las áreas de intervención de suelo urbano no consolidado: (zonas PR, E, F, G, K y AC), de las que, por lo general, el 18'18% de las viviendas deberán ser protegidas; sólo entre las zonas E, F y G del texto refundido de diciembre del 2002 se prevén 20.945 viviendas (3.919 protegidas); las zonas AC de ese documento más los convenios que han creado posteriores zonas de suelo urbano no consolidado (Filtros Mann, Aceralia, GIESA) implican unas 9.541 viviendas más (589 VPO). En conjunto, está prevista la construcción a corto y medio plazo, en suelos sin urbanizar, de 80.838 viviendas (33.837 VPO), lo que supone una capacidad para no menos de 242.514 habitantes, el 38% del término⁴²; a estas viviendas

⁴⁰ En términos más ajustados, sobre la ciudad ya vendida.

⁴¹ En 8.623.875 edificios residenciales.

⁴² En enero del 2004, había empadronados 641.581 habitantes. En el 2001, Zaragoza tenía 226.473 viviendas principales, del orden de 2'8 veces el número de viviendas previstas en suelos en curso de procesos de urbanización.

hay que sumar todavía las de las zonas PR, K y las nuevas construcciones en suelo urbano consolidado, ello sin contar con los suelos urbanizables no delimitados que puedan delimitarse en el futuro y los nada discretos desarrollos residenciales del entorno metropolitano, sobre todo por el sur y el oeste.

Según un reportaje publicado en *Heraldo de Aragón* el 20 de julio del 2004, en los municipios de la llamada área metropolitana de Zaragoza se había calificado suelo para construir unas 50.000 nuevas viviendas a corto plazo, hasta casi agotarse el suelo no urbanizable en algunos de ellos, como Cuarte. La desproporción entre habitantes empadronados en el 2004 y previsiones residenciales es patente en todos los municipios, cuyos

Municipio	Extensión (Km ²)	Distancia a Zaragoza (Km)	N.º habitantes (padrón 2004)	Viviendas previstas
Alagón	24'1	25	5.749	600
Alfajarín	137'0	17	1.591	1.600
Botorríta	19'8	22	482	600
El Burgo de Ebro	25'0	14	1.682	1.500
Cadrete	11'9	12	1.664	3.000
Cuarte de Huerva	9'0	6	2.041	5.000
Fuentes de Ebro	141'6	26	3.993	---
Jaulín	46'0	28	284	---
La Joyosa	6'4	20	433	3.800
La Muela	166'1	23	1.889	13.300
La Puebla de Alfindén	17'2	12	2.339	1.500
María de Huerva	89'1	16	1.572	2.500
Mediana de Aragón	90'4	29	504	220
Mozota	8'6	25	105	---
Nuez de Ebro	8'1	20	607	---
Osera de Ebro	24'5	30	374	---
Pastriz	16'2	12	1.125	2.600
Pinseque	16'1	20	1.833	2.000
San Mateo de Gállego	71'0	24	2.195	3.500
Sobradíel	12'1	15	718	2.500
Utebo	17'9	12	12.100	1.150
Villafranca de Ebro	63'4	24	708	---
Villanueva de Gállego	76'2	13	3.441	2.500
Zuera	333'2	26	586	5.000

planes generales se estaban revisando con el objetivo evidente de atraer población de Zaragoza⁴³:

En marzo de este año *Caixa Catalunya* publicó el estudio titulado *Demografía i habitatge a Espanya i a les CCAA*⁴⁴, donde se vaticina que en Aragón se producirá un pronunciado retroceso demográfico entre el año 2001 y el 2011, con creación de un total de sólo 19.400 nuevos hogares, en el mejor de los casos⁴⁵. Los nuevos hogares se deberán, sobre todo, a la inmigración de trabajadores del Tercer Mundo –poco proclives a comprar viviendas nuevas por razones obvias– y a la disminución del tamaño de la familia, siendo también predecible que la fuerte elevación del precio de la vivienda y el paro juvenil implicarán un retraso en la edad de emancipación de los jóvenes. Es evidente la desproporción entre la inflación residencial y las expectativas demográficas.

Las consecuencias de esta hiperpromoción sobre los barrios son muchas y se han repetido muchas veces. La más evidente es la migración intraurbana selectiva que genera. Los jóvenes y quienes pueden permitírselo emigran a áreas de nueva urbanización, sufriendo los barrios consolidados procesos de envejecimiento, empobrecimiento y despoblación⁴⁶. El censo de

⁴³ El mismo día, Heraldo de Aragón publicaba un artículo sobre a la revisión del plan general de La Muela («Una ciudad en medio de la nada»), según la que «en el plazo de cinco años se pretende construir un nuevo núcleo residencial de más de 40.000 habitantes (13.259 viviendas) en mitad del campo, a cinco kilómetros del actual núcleo urbano y en el límite con el término municipal de Zaragoza». En otros textos publicados en el mismo número, se trataba de la necesidad de una red de cercanías para satisfacer las necesidades de transporte que este panorama podría generar, de la congestión de los accesos a Zaragoza en las horas punta, y de la falta de equipamientos, servicios e infraestructuras en los municipios metropolitanos para satisfacer las demandas de la población que pretenden acaparar a corto plazo.

⁴⁴ Redactado bajo la dirección de Josep Oliver i Alonso.

⁴⁵ En el período 1991-2001, en la región se incrementó el número de viviendas principales en 55.222, cifra acorde con los 53.000 nuevos hogares.

⁴⁶ Lo que la teoría sociourbanística norteamericana ha bautizado como filtrado: la creación en la ciudad de nuevos barrios residenciales implica la emigración de los grupos con suficiente capacidad adquisitiva, que dejan sus viejas viviendas a disposición de familias más pobres que, al comprarlas o alquilarlas, proporcionan a aquéllas parte del dinero preciso para el traslado. De este modo, y salvo que se produzcan operaciones de transformación urbana capaces de inducir el fenómeno inverso (gentrificación, o expulsión de los habitantes tradicionales, más o menos depauperados, por viviendas y oficinas de alto precio),

población y vivienda del 2001 arrojó los siguientes resultados en relación con la estructura de edad de los barrios zaragozanos:

Distritos	Edad media (años)	Índice de envejecimiento	Índice de sobre envejecimiento	Tasa global de dependencia	Composición por edades (años)		
					0-19	20-64	>64
1. Casco histórico	44'9	167'0	12'0	51'8	14'4%	61'5%	24'1%
2. Centro	44'8	150'0	12'6	49'4	15'3%	61'9%	22'9%
3. Delicias	43'1	124'1	9'4	45'1	16'3%	63'6%	20'2%
4. Universidad	43'1	117'7	13'0	48'4	17'4%	62'1%	20'5%
5. San José	43'2	124'8	9'6	46'6	16'4%	63'2%	20'5%
6. Las Fuentes	42'2	112'5	7'8	45'5	17'2%	63'5%	19'3%
7. La Almozara	38'1	55'1	7'0	41'9	23'2%	64'0%	12'8%
8. Oliver-Valdefierro	37'8	58'3	8'7	39'3	22'2%	64'9%	12'9%
9. Torrero-La Paz	41'5	102'9	9'1	45'9	18'1%	63'4%	18'6%
10. Margen izquierda	36'4	46'9	7'5	37'5	22'5%	67'0%	10'5%
11. Barrios rurales norte	39'9	80'6	13'5	47'5	20'9%	62'3%	16'8%
12. Barrios rurales oeste	40'8	88'1	11'5	47'5	20'4%	61'7%	18'0%
ZARAGOZA	41'4	98'0	10'2	44'7	18'3%	63'7%	18'0%

Como se ve, los sectores más envejecidos son, por este orden, Casco histórico, Centro, San José, Delicias, Universidad, Las Fuentes y Torrero-La Paz, mientras Margen Izquierda, Oliver-Valdefierro y La Almozara son los más jóvenes. La composición socioeconómica de los barrios se trasluce en los siguientes parámetros, también extraídos del censo del 2001:

Salta a la vista que Torrero-La Paz, Las Fuentes, San José, Delicias, Oliver-Valdefierro y, sobre todo, Casco histórico⁴⁷ son los barrios más deprimidos, donde se dan las mayores tasas de

los sucesivos ciclos de expansión urbana producirían el progresivo declive social de los barrios. Si el contingente de miembros de las capas más pobres de la sociedad no sufre un paralelo engrosamiento (por ejemplo, mediante la constante afluencia de inmigrantes pobres en cantidad suficiente), el proceso de declive social puede acompañarse con un vaciado residencial.

⁴⁷ Donde se concentran el 38% de los perceptores del ingreso aragonés de inserción y la mitad de las viviendas de alquiler de la Sociedad Municipal de Rehabilitación.

Distritos	Tasa de actividad (16-64 años)	Trabajadores no cualificados (s/pobl. ocupada)	Directivos y profesionales intelectuales (id.)	Tasa de paro (16-64 años)	Nivel de estudios	
					Mayores de 25 años con 2.º grado (*)	Mayores de 25 años con 3.º grado (**)
1. Casco histórico	72'5	12'9%	28'8%	14'6	44'4%	21'7%
2. Centro	68'7	6'7%	43'6%	10'7	41'6%	38'8%
3. Delicias	69'2	14'0%	22'3%	12'3	47'9%	15'5%
4. Universidad	69'4	7'2%	41'2%	10'2	42'3%	35'5%
5. San José	69'4	13'2%	20'9%	12'6	49'0%	16'0%
6. Las Fuentes	69'0	17'2%	14'6%	12'9	47'5%	8'9%
7. La Almozara	70'6	13'0%	22'4%	11'0	51'7%	16'3%
8. Oliver-Valdefierro	69'6	14'4%	24'7%	12'1	45'1%	16'0%
9. Torrero-La Paz	70'2	15'4%	18'6%	13'1	47'1%	11'9%
10. Margen izquierda	73'1	14'4%	17'9%	11'5	55'9%	14'8%
11. Barrios rurales norte	73'3	13'5%	20'4%	9'1	52'1%	13'5%
12. Barrios rurales oeste	69'6	14'2%	18'2%	10'2	49'6%	11'5%
ZARAGOZA	70'4	12'7%	25'1%	11'8	48'2%	19'3%

(*) Comprende bachiller elemental, EGB, ESO, BUP, bachiller LOGSE, COU, PREU, FP (I, II y grado medio superior) y oficialía o maestría industrial.

(**) Estudios universitarios (diplomatura y superiores).

paro, los mayores porcentajes de trabajadores no cualificados y los niveles de educación más bajos. La comparación de estas evaluaciones con censos anteriores permite comprobar que en todos estos barrios se está verificando un progresivo fenómeno de envejecimiento y deterioro social, entendido éste en términos relativos con el conjunto del término municipal.

El deterioro social de los barrios consolidados y la concentración de inversiones públicas y privadas en la periferia, explican que se resientan de una manera notable el mantenimiento y la rehabilitación del patrimonio construido.

España es el país que menos rehabilita de la Europa de los quince: si la media en la Unión Europea de obras de rehabilitación en relación con el conjunto de las obras de edificación emprendidas es del 45%; en España, con un parque residencial muy reciente —el mayor número de viviendas construidas después de 1981 tras Holanda y Grecia—, corresponde a la rehabilitación menos de un 20% de las obras de edificación.

La rehabilitación, y no se diga el mantenimiento, tienen ayudas insignificantes: en 1996, sólo el 5% del gasto público en vivienda se dirigía a ayudas a la rehabilitación. Mientras que una vivienda protegida nueva de precio máximo puede valer en Zaragoza la mitad o menos que una equivalente en el mercado libre (esto es, que el estado regala al comprador 15, 20 o más millones de pesetas en el momento de la compra), quien acomete una obra de rehabilitación no tiene acceso a ayudas superiores a las 500.000 o, como mucho, el millón de pesetas, concedidas tiempo después de la terminación de la obra, y eso siempre que se verifiquen circunstancias que excluyen de las ayudas a viviendas carentes de alguna singularidad, tales como estar catalogadas, tener una edad más o menos venerable, sufrir daños estructurales graves o estar en ciertas zonas del territorio, caracterizadas por su debilidad socioeconómica o por ser objeto de medidas especiales de protección del patrimonio⁴⁸.

Consecuentemente, el parque residencial español presenta unas peculiaridades que demuestran la íntima vinculación del excesivo peso de la especulación inmobiliaria y el consiguiente sobredimensionamiento del sector de la construcción con el deterioro de la edificación histórica: en Alemania, un 33% de los edificios de vivienda existentes en 1991 estaban construidos antes de 1945, porcentaje que subía al 43% en Francia, al 45% en Portugal y al 50% en Bélgica y Gran Bretaña. En España, ese índice era en-tonces del 20%. En las seis ciudades españolas mayores de 500.000 habitantes, sólo el 5'55% de los edificios residenciales eran anteriores al siglo XX en el año 2001⁴⁹, causa de su característico aroma desarrollista y vulgar⁵⁰: en 1950, en España había casi 3'5 millones de edificios residenciales ante-

⁴⁸ Las ayudas a la rehabilitación y al mantenimiento son las que pueden beneficiar a titulares actuales de viviendas (es decir, directamente a sus usuarios), mientras que las ayudas a la obra nueva se dirigen mayoritariamente a promotores profesionales que las fabrican para su venta.

⁴⁹ El 7% en 1991.

⁵⁰ En Zaragoza, eran anteriores a 1900 1.270 de los 35.366 edificios de vivienda censados en el 2001: sólo el 3'59%, porcentaje inferior al de Barcelona (13'14%), Valencia (7'13%) y Madrid (3'74%), y superior al de Sevilla (2'58%) y Málaga (2'38%). Por contraste, el 23'79% (8.413 edificios residenciales) estaba construidos entre 1991 y el 2001; el 50'20% (17.752) después de 1970, y el 81'90% (28.965) después de 1950.

riores a 1900, que han ido desapareciendo, de forma más o menos constante en el tiempo, hasta no ser más que 901.299 en el 2001, a pesar del acentuado crecimiento simultáneo del parque de viviendas.

Por las mismas razones, España es el país europeo con más viviendas vacías: en el 2001, 3.106.422, un 14'83% del parque residencial, lo que supone un 25'50% más que en 1991⁵¹; en Zaragoza estaban vacías en el año 2001 el 11'4% de las viviendas, con máximos del 18'7% en el distrito Casco histórico, el 16'5% en Oliver-Valdefierro, el 14'6% en los barrios rurales del oeste, el 13'4% en Universidad y el 12'5% en Torrero-La Paz. En Huesca, estaban desocupadas en el 2000 6.448 viviendas de 22.034 (29'26%), alcanzándose un porcentaje del 33'58% en la ciudad histórica. A las viviendas vacías se suman los solares vacantes o con edificios en estado ruinoso, particularmente abundantes en los centros antiguos⁵².

Lo dicho tiene consecuencias particularmente graves en los barrios residenciales formados desde comienzos del siglo XX hasta los años setenta, con características de por sí poco atractivas. La mitad de la población de Zaragoza vive en barrios obreros formados en el siglo XX, y, en especial, en su segunda mitad:

Muchos de los barrios tienen una densidad residencial muy alta, compatible en ocasiones con una mayor penuria demográfica por efecto de las viviendas vacías, lo que aumenta el deterioro ambiental. Las causas radican en el aprovechamiento extremo del suelo con que nacieron estos barrios (con parcelación para viviendas de la mayor parte del suelo y espacios libres escasos) y, después de la guerra, en la densificación producida

⁵¹ Buena parte de las viviendas vacías son de construcción muy reciente (en Zaragoza se ha estimado que la mitad de ellas están construidas entre 1951 y 1990, y un 24% en los años noventa), demostrando la alta componente especulativa de la adquisición de nuevas viviendas.

⁵² En el distrito Centro histórico de Zaragoza, el 3'3% de los edificios residenciales estaba en ruina en el 2001, y, según el plan integral de 1998, había unos 96.928 metros cuadrados de solares, la mayoría en las zonas de San Pablo y Magdalena-Tenerías.

	Población en 1991	Población en 1995	Población en 2000	Población en 2044
1. Casco antiguo	40.625 (6'84%)	40.097 (6'59%)	38.651 (6'36%)	42.767 (6'67%)
2. Centro	63.251 (10'65%)	63.211 (10'38%)	58.594 (9'63%)	57.686 (8'99%)
3. Delicias	111.751 (18'82%)	109.514 (17'99%)	108.019 (17'76%)	110.520 (17'23%)
4. Universidad (*)	60.194 (10'14%)	60.730 (9'97%)	59.561 (9'79%)	65.996 (10'29%)
5. San José	72.211 (12'16%)	70.968 (11'66%)	67.252 (11'06%)	68.274 (10'64%)
6. Las Fuentes-La Cartuja	49.374 (8'31%)	49.314 (8'10%)	46.470 (7'64%)	46.078 (7'18%)
7. La Almozara-Torres de San Lamberto	29.618 (4'99%)	31.520 (5'18%)	27.132 (4'46%)	27.202 (4'24%)
8. Oliver-Valdefierro-Miralbueno-P.Hispanidad	23.445 (3'95%)	24.466 (4'02%)	26.145 (4'30%)	30.228 (4'71%)
9. Torrero-La Paz-Torreçilla de Valmadrid	34.611 (5'83%)	35.151 (5'77%)	34.205 (5'63%)	34.791 (5'42%)
10. Margen izquierda (**)	82.415 (13'88%)	94.472 (15'52%)	109.714 (18'04%)	122.145 (19'04%)
11. Barrios rurales norte (***)	15.324 (2'58%)	17.256 (2'83%)	19.777 (3'25%)	22.469 (3'50%)
12. Barrios rurales oeste (****)	11.013 (1'85%)	12.145 (1'99%)	12.660 (2'08%)	13.425 (2'09%)
TOTAL	593.832	608.844	608.180	641.581

Fuente: Padrón municipal. Entre paréntesis, se indica el porcentaje de población con respecto al total del municipio.

(*) Universidad, Romareda, Casablanca, Santa Fe y Montecanal.

(**) Incluye las juntas municipales de ACTUR-Rey Fernando y El Rabal.

(***) Incluye la junta municipal de Santa Isabel y las juntas vecinales de Juslibol, Montañana, Movera, San Gregorio, San Juan de Mozarrifar y Villamayor.

(****) Incluye las juntas vecinales de Alfocea, Casetas, Garrapiniillos, Monzalbarba, Venta del Olivar y Villarrapa.

por la aplicación directa de las normas de ordenación de manzana contenidas en las ordenanzas municipales de 1939:

El censo de viviendas de 1991 reveló que, de las 60 áreas de referencia que componen el continuo central zaragozano, 35 perdieron población entre 1979 y 1991; entre 1979 y 1991 decrecieron las áreas centrales, con mayor intensidad cuanto más antiguas eran; el descenso fue muy patente en el Casco antiguo (-24'50%), el Ensanche (-21'40%) y el distrito Centro (-14%); entre 1991 y el 2000, estas zonas volvieron a perder población (-5'79% en Casco antiguo; 8'04% en Centro; -1'87% en Ensanche). En 1991 ya había iniciado su declive demográfico la corona de ensanches de los años 50-70 (-11% de pérdida entre 1979 y 1991 en Torrero-La Paz, -6'50% en Delicias,

Densidad en los distritos interiores de Zaragoza (viviendas por hectárea)

Distritos	Total viviendas familiares	Superficie bruta (hectáreas)	Viviendas/hectárea bruta
1. Casco Antiguo	20.539	198'45	104
2. Centro	27.65	181'57	152
3. Delicias	48.935	328'46	149
4. Ensanche (*)	24.398	716'98	34
5. San José	30.091	380'63	79
6. Las Fuentes (*)	19.478	139'76	139
7. La Almozara (*)	11.447	298'10	38
8. Oliver-Valdefierro-Miralbueno-Parque Hispanidad	11.081	661'56	17
9. Torrero-La Paz (*)	13.759	125'09	110
TOTAL	207.379	3.030'6	68

Fuente: Padrón municipal en el 2003 para el número de viviendas, salvo los distritos señalados con (*), donde se ha mantenido los datos del censo de población y vivienda de 1991, debido a la distorsión introducida posteriormente por la incorporación de ámbitos rurales y suburbanos a los distritos.

–3'90% en Oliver-Valdefierro, –3'40% en San José y –3'24% en Las Fuentes); estos barrios siguieron perdiendo población en el siguiente decenio (entre 1991 y 2000, –3'70% en Delicias; –7'22% en San José; –5'91% en Las Fuentes), con excepción de aquellos que mantenían una presencia apreciable de viviendas unifamiliares que comenzaron a sustituirse por colectivas, como Oliver-Valdefierro y Torrero. Frente a este decrecimiento de las zonas ya urbanizadas antes de 1986, en general ganaron población en los veinte últimos años del siglo XX las coronas exteriores más recientes (entre 1979 y 1991, 110% en ACTUR, Universidad y Miraflores, 55% en La Almozara...), si bien casos como La Almozara, de urbanización muy reciente, demuestran lo acelerado de los procesos de obsolescencia inducida, ya que en el 2000 había perdido 2.152 de los 29.284 habitantes que tenía en 1991 (–7'35%).

Entre el 2000 y el 2004, la tendencia regresiva se invirtió en aquellos barrios centrales más deteriorados, por efecto del establecimiento de inmigrantes⁵³, por lo general en viviendas en mal

⁵³ A la inmigración procedente de países pobres se debe el espectacular crecimiento de la población zaragozana entre el 2000 y el 2004, tras dos decenios

estado; en este período, el Casco antiguo creció un 10'65%⁵⁴, Delicias un 2'32%⁵⁵ y San José un 1'52%⁵⁶. El ligero aumento de la población de Torrero-La Paz (1'71%) se debe a la afluencia de inmigrantes⁵⁷ y, como en Delicias, a la densificación del tejido residencial, fenómenos que a duras penas pueden compensar una tendencia demográfica regresiva. Sí se produce un crecimiento apreciable en Oliver-Valdefierro-Miralbueno (15'62%), donde, a esos dos factores de crecimiento⁵⁸, se suma la urbanización de nuevos sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable. En los distritos Centro y Las Fuentes, donde la presencia relativa de inmigrantes es menor⁵⁹, el tejido residencial era ya muy denso antes del 2000 y no queda suelo por urbanizar, se ha mantenido una tendencia decreciente, del 1'55% y del 0'84%, respectivamente.

El envejecimiento, los bajos niveles socioeducativos y el vaciado demográfico mantienen una relación directa con la calidad urbanística y residencial de los barrios. Del censo de vivienda del 2001 puede deducirse que los barrios más deterio-

de estancamiento en los 600.000 habitantes: si entre 1991 y 1995 creció un 2'53%, y entre 1995 y el 2000 decreció un 1'09%, en los cuatro años siguientes el crecimiento fue del 5'49% o 33.401 habitantes. En este mismo período, el número de extranjeros empadronados en Zaragoza pasó de 6.812 (1º de enero del 2000) a 43.355 (1º de enero del 2004); por lo tanto, de no ser por la inmigración, que por sí sola hizo crecer el padrón municipal en 36.543 personas, Zaragoza habría seguido perdiendo habitantes.

⁵⁴ Entre el 1º de enero del 2000 y el 1º de enero del 2004, la población de este distrito creció en 4.116 personas, y el número de extranjeros empadronados en 4.589 (de 1.068 a 5.657).

⁵⁵ Crecimiento de población entre el 2000 y el 2004 en 2.501 personas, y aumento del número de extranjeros empadronados en 8.811 (de 1.427 a 10.238).

⁵⁶ Crecimiento de población entre el 2000 y el 2004 en 1.022 personas, y aumento del número de extranjeros empadronados en 4.339 (de 690 a 5.029).

⁵⁷ Crecimiento de población entre el 2000 y el 2004 en 586 personas, y aumento del número de extranjeros empadronados en 2.141 (de 335 a 2.476).

⁵⁸ Crecimiento de población entre el 2000 y el 2004 en 4.083 personas, y aumento del número de extranjeros empadronados en 1.069 (de 252 a 1.321).

⁵⁹ Sobre todo en el distrito Centro. Aquí, la población decreció en 908 habitantes entre el 1º de enero del 2000 y el 1º de enero del 2004, mientras el número de inmigrantes empadronados creció en 2.572 personas (de 477 a 3.049). Las Fuentes perdió 392 habitantes en este período, cuando el aumento de sus inmigrantes empradronados fue de 2.584 (de 358 a 2.942).

rados tienen las viviendas más pequeñas y, como es natural, también el mayor número de viviendas vacías:

Distritos	Tipo de viviendas (%)			N.º habitantes en viv. principales (%)		Tamaño de viviendas principales (%)	
	Princi.	Secun.	Vacías	1 ó 2 hb.	6 o más	<61 m ²	>120 m ²
1. Casco histórico	69'6	10'6	18'7	4'7	21'1	26'8	5'3
2. Centro	78'4	10'7	10'2	1'6	40'0	11'5	20'7
3. Delicias	81'2	7'4	9'4	0'9	18'1	25'4	1'4
4. Universidad	75'6	10'4	13'4	1'2	37'7	13'9	14'8
5. San José	81'0	9'3	9'4	1'1	15'8	25'3	2'0
6. Las Fuentes	84'4	7'8	7'4	0'8	11'0	35'7	1'0
7. La Almozara	86'9	6'1	6'2	0'9	25'6	22'7	2'7
8. Oliver-Valdefierro	78'7	4'4	16'5	0'8	24'4	25'5	11'7
9. Torrero-La Paz	81'6	5'5	12'5	1'0	13'8	30'5	3'3
10. Margen izquierda	83'0	5'5	11'2	0'6	27'5	14'1	1'4
11. Barrios rurales norte	74'3	13'0	12'4	0'6	45'5	7'1	26'4
12. Barrios rurales oeste	77'9	6'2	14'6	2'3	35'0	9'6	17'0
ZARAGOZA	79'8	8'1	11'4	1'3	24'7	21'1	6'5

En los barrios más degradados, el parque residencial tiene además graves carencias. Las más perentorias se refieren al estado de conservación de los edificios:

Los 3.079 edificios residenciales en estado ruinoso, malo o deficiente (el 8'71% de los 35.566 edificios de vivienda de la ciudad) contienen 10.645 viviendas principales, el 4'7% del total. Mil novecientos cuarenta y siete de estas viviendas en mal estado están en el Centro histórico⁶⁰, con mucho la zona más deteriorada de Zaragoza, seguida, en términos relativos, por La Almozara (6'4% de sus viviendas), Centro (6'3%) y Torrero-La Paz (5'5%)⁶¹.

⁶⁰ El 12'1% de las 16.151 viviendas de este distrito.

⁶¹ En este indicador tiene un peso apreciable la edad media de la edificación, por lo que los barrios obreros de la época de la industrialización no tienen, de momento, un problema tan grave de conservación del parque residencial.

Distritos	Tenencia (%)			Estado de conservación (%)			Antigüedad (%)			
	Propie.	Alquil.	Ruina	Malo	Deficien.	Bueno	Ant. 1900	1900-1950	1951-1980	
1. Casco histórico	69,5	26,0	3,3	8,4	13,6	74,7	14,4	30,7	30,7	
2. Centro	79,2	15,3	0,8	2,1	10,1	87,0	1,7	29,0	52,0	
3. Delicias	83,8	12,4	0,9	1,3	6,6	91,3	0,5	16,1	65,7	
4. Universidad	81,7	14,2	0,5	0,5	3,0	96,0	0,2	11,3	39,5	
5. San José	81,6	14,5	0,8	1,2	8,6	89,3	0,8	11,9	67,0	
6. Las Fuentes	85,9	10,6	0,5	0,7	4,3	94,5	4,0	10,7	55,9	
7. La Almozara	87,7	9,8	0,4	0,9	6,8	91,9	0,1	2,7	70,2	
8. Oliver-Valdefierro	86,3	10,0	1,3	1,4	7,7	89,6	0,2	10,8	47,0	
9. Torrero-La Paz	86,3	10,4	0,4	1,0	6,5	92,1	0,4	10,3	65,1	
10. Margen izquierda	88,0	9,8	1,9	3,6	5,3	89,2	2,1	10,1	28,0	
11. Barrios rurales norte	85,3	8,4	0,5	0,7	3,5	95,3	8,4	14,6	26,8	
12. Barrios rurales oeste	83,3	8,9	0,6	1,0	3,3	95,1	6,1	18,7	41,6	
ZARAGOZA	83,2	13,0	1,0	1,7	6,0	91,3	3,6	14,5	45,1	

Por otra parte, el mal estado de la edificación residencial implica carencias en las instalaciones de las viviendas. Ausencia de calefacción, de ascensor, de estacionamiento propio y de un tamaño adecuado de la vivienda son los problemas más repetidos y acuciantes en los barrios más vulnerables de la ciudad (antiguos o de origen obrero):

Distritos	Instalaciones y equipamientos en el hogar (%)				
	Calefacción	Refrigeración	Accesibilidad adecuada	Gas en el edificio	Garaje
1. Casco histórico	74'2	20'2	14'4	35'7	12'6
2. Centro	90'6	37'7	23'5	52'8	22'4
3. Delicias	80'6	21'5	20'9	56'5	20'3
4. Universidad	87'3	30'6	33'2	73'9	51'7
5. San José	79'6	21'4	22'1	50'4	21'8
6. Las Fuentes	71'1	20'5	21'9	55'7	34'5
7. La Almozara	83'8	25'6	17'0	79'3	52'7
8. Oliver-Valdefierro	77'3	23'8	19'4	33'6	32'1
9. Torrero-La Paz	73'7	15'5	13'6	42'7	19'5
10. Margen izquierda	89'5	21'4	37'5	72'2	53'5
11. Barrios rurales norte	84'4	22'9	31'7	28'3	49'6
12. Barrios rurales oeste	80'6	20'3	20'0	6'1	33'6
ZARAGOZA	82'3	23'7	24'6	45'5	35'6

El tamaño insuficiente de la vivienda y la falta de garaje y ascensor son problemas de muy difícil solución: en los distritos centrales y barrios obreros como Torrero-La Paz, Delicias o San José, porcentajes del 75, el 80 o el 85% de las viviendas carecen del estacionamiento, y, en estos últimos, no es menor la proporción de viviendas en edificios de cuatro o más plantas que no cuentan con ascensor. Esta última circunstancia es especialmente penosa por el hecho de afectar más a barrios más vulnerables y población más envejecida, que puede llegar a quedar prisionera en su vivienda. Por ejemplo, en Delicias, el censo de vivienda de 1991 reveló los siguientes datos sobre dotación de ascensores:

Viviendas en edificios de cuatro plantas o más sin ascensor

Área	Total	Con ascensor	Sin ascensor	% sin ascensor
Sin datos	792	517	275	34'7%
19	3.481	3.175	306	8'8%
20	6.951	4.610	2.341	33'7%
21	6.158	2.132	4.022	65'3%
22	7.352	4.628	2.724	37'1%
23	2.565	2.255	309	12'0%
24	1.435	546	889	62'0%
25	4.152	2.264	1.888	45'5%
40	5.249	4.566	682	13'0%
42	3.707	2.300	1.407	38'0%
Total con datos	41.842	26.993	14.843	35'47%

Y en Las Fuentes:

Nº de plantas	Tiene ascensor	No tiene ascensor
01	0%	100,0%
02	0%	100,0%
03	0%	100,0%
04	0,49%	90,5%
05	3,21%	91,2%
06	41,63%	58,4%
07	74,63%	25,4%
08	95,00%	5,0%
09	100,00%	0%
10	100,00%	0%
11	100,00%	0%
12	100,00%	0%

El régimen de propiedad horizontal en que suelen poseerse estos edificios dificulta mucho las operaciones de rehabilitación.

Además, el poco valor arquitectónico e histórico dificulta la actuación en los barrios, poco valorada por sus habitantes y los del resto de la ciudad; en un mercado con una componente hedonista cada vez mayor, los residentes de los barrios tienden a valorar poco sus viviendas, prefiriendo otras opciones y, sobre todo, la vivienda nueva en un barrio nuevo. Fuera del centro histórico, por añadidura, están ausentes fetiches como el turismo o el comercio especializado, susceptibles de utilizarse para la atracción de inversiones o como motor de modas residenciales.

Además de las carencias internas de la edificación doméstica, los barrios consolidados tienen las peores condiciones urbanísticas. Frente a la generosa dotación de espacios libres públicos y equipamientos de los desarrollos proyectados conforme a las leyes urbanísticas (ACTUR, Universidad, La Almozara...), el centro urbano y los barrios donde la legislación vigente no se respetó tienen pocos equipamientos y zonas verdes, viario escaso y alta densidad residencial.

El censo del 2001 incluye los resultados de una encuesta sobre la percepción de los problemas urbanos que afectan a la vivienda, que da una buena idea de la valoración de los barrios, o de su estado actual, por sus habitantes⁶²:

Distritos	% de hogares que aprecian como problemas de la vivienda					
	Ruidos externos	Contaminación	Suciedad de las calles	Malas comunicaciones	Pocas zonas verdes	Delincuencia
1. Casco histórico	39'1	25'1	35'6	7'3	43'4	49'2
2. Centro	39'4	22'9	22'5	5'6	36'7	25'0
3. Delicias	36'0	21'3	25'3	11'1	33'7	19'6
4. Universidad	39'3	20'0	23'6	9'9	17'9	24'2
5. San José	34'7	24'3	23'4	7'8	21'1	17'3
6. Las Fuentes	38'3	25'2	27'7	8'2	16'8	17'8
7. La Almozara	31'1	20'9	21'3	36'0	10'1	23'0
8. Oliver-Valdefierro	26'5	12'0	24'0	27'5	26'9	37'6
9. Torrero-La Paz	25'4	16'2	21'1	15'6	19'7	33'3
10. Margen izquierda	31'4	45'8	28'0	31'4	19'0	29'3
11. Barrios rurales norte	26'5	46'0	21'2	37'9	52'9	9'3
12. Barrios rurales oeste	26'5	14'1	16'3	23'5	39'1	18'8
ZARAGOZA	34'4	26'6	25'3	16'3	26'4	25'4

⁶² Con una fuerte subjetividad que no puede obviarse: seguramente, la percepción del problema de la delincuencia por los residentes en el Casco histórico o en Oliver será más ajustada a la realidad que la de los más asustadizos habitantes de zonas con menor índice de delitos; los olvidados habitantes de los barrios más deteriorados, a veces alojados en habitáculos en mal estado, percibirán la suciedad en las calles con otros ojos que los residentes en zonas privilegiadas.

Si todas las zonas centrales de la ciudad participan de análoga, y justificada, apreciación de un excesivo nivel de ruido, la percepción de suciedad en las calles es extrema en el Casco histórico, y superior a la media en la Margen Izquierda y en Las Fuentes; consideran insuficientes las zonas verdes, otra vez con fundamento, los vecinos del Casco histórico, Centro y Delicias, además de los barrios rurales; y se ve la delincuencia como un grave problema en Casco histórico, Oliver-Valdefierro, Torrero-La Paz y Margen Izquierda. Los vecinos del Casco mantienen, pues, la opinión más negativa de la ciudad, con amplio margen, en lo tocante a dotación de zonas verdes, suciedad y delincuencia.

El censo del 2001 manejó además un llamado *indicador de habitabilidad*, calculado según la antigüedad y las condiciones de conservación de las viviendas, sus instalaciones, dotaciones, afección por problemas exteriores, condiciones de accesibilidad y superficie útil. Confirmando todos los baremos manejados hasta ahora, las zonas de la ciudad con coeficientes de habitabilidad más altos fueron Margen izquierda, Centro y Universidad, y todavía Delicias, San José y La Almozara estuvieron por encima de la media. Los coeficientes más bajos se registraron en los barrios rurales del oeste y del norte, seguidos de Casco histórico⁶³, Oliver-Valdefierro, Torrero-La Paz y Las Fuentes.

Selección social severa

El coste social de la política de vivienda y ciudad española a partir de 1975 se debe a su componente financiera, que si, en su denominación de *especulación* es el coco denostado por todos, en su presentación como *inversión* ha desplazado ostensiblemente a cualesquiera otros objetivos.

En los últimos quince años del siglo XX, las tendencias a la *sobreurbanización* del territorio a impulsos de la iniciativa privada se tradujeron en toda Europa en una sustitución de la ordenación urbanística como actividad pública encaminada a una

⁶³ Donde San Pablo, Magdalena-Tenerías y el entorno de la Audiencia fueron las zonas más deterioradas.

cierta redistribución de rentas y a la reducción del coste de reproducción de la mano de obra, tal y como había quedado establecido tras el pacto urbano que acompañó al nacimiento de la economía regulada a principios del siglo XX, por una ordenación cortada por el mismo patrón que la de cualquier otro mercado. Durante la última década del siglo XX, la regresión legislativa fue común en países como Gran Bretaña, Francia y, sobre todo, Italia y España.

El papel de la vivienda como bien de inversión forma parte estructural de su consumo en las sociedades desarrolladas contemporáneas, con especial intensidad en aquellas en las que las familias están expuestas a una menor protección por el estado y vienen obligadas a garantizarse un porvenir estable por sus propios medios. El fenómeno se explica por la estrecha y necesaria vinculación del modelo de crecimiento acelerado a la generalización de la vivienda en propiedad. Después de la II Guerra Mundial, la propiedad de la vivienda urbana comenzó a crecer en toda Europa, hasta imponerse en un cuarto de siglo al alquiler en casi todos los países. En la década de los noventa, caracterizada por la reducción del gasto social y la precarización del empleo, la propiedad de la vivienda se estimuló en toda Europa, al amparo de los bajos tipos de interés que aumentaron la capacidad financiera de las familias.

El auge de la propiedad fue más pronunciado en los países menos ricos y con sistemas económicos más privatistas, y menos apreciable ahí donde el llamado estado del bienestar estaba más desarrollado y la gente confiaba en un mercado controlado de alquileres. Correlativamente, en los países y períodos en que se producían altas tasas de inflación o se debilitaban los mecanismos de protección social, la propiedad tendía a crecer.

Además del interés de los consumidores por modalidades de ahorro más seguras, estas cimas de la actividad inmobiliaria destinada a la propiedad se explican por un capital superabundante necesitado de formas de inversión susceptibles de proporcionarle una rentabilidad imposible en una producción local incapaz de expandirse⁶⁴. Por eso los procesos de alta urbaniza-

⁶⁴ Hay que relacionar el incremento inusitado en los precios de la vivienda en los últimos años con la marcha paralela de la cotización de las acciones, alentada también por la abundancia de dinero consiguiente al declive de la inversión

ción con baja industrialización, con formación de sectores inmobiliarios desproporcionados e hipertrofia de la construcción en el conjunto de la producción, han sido característicos de países que no consolidaron una firme industrialización en el período anterior a la II Guerra Mundial, como España o Grecia, o de capitales periféricas en países más desarrollados, como algunas ciudades del sur de Francia.

De ahí que los mayores índices de vivienda en propiedad se den en los países de industrialización más precaria y menor gasto público en servicios sociales (Islandia –propiedad del 83% de las viviendas en 1990–, Irlanda –81%–, Grecia –77%–, España –76%–, Reino Unido –68%– o Italia –67%–) y en los que sufren mayores tasas de des-empleo (España, Finlandia –67%–, Islandia, Italia, Bélgica –63%–). En cambio, en países con un bienestar consolidado y una percepción relativamente alta de seguridad por la población, la propiedad ha crecido mucho menos; así ocurre en Suiza –30% de vivienda en propiedad en 1990–, Alemania occidental –38%–, Suecia –42%–, Holanda –44%–, Dinamarca –51%–, Francia –54%– y Austria –55%–.

En países como España (donde la propiedad creció desde el 45'90% en 1950 al 78'40% en 1991 y el 82'10% en el 2001⁶⁵) la adquisición de la vivienda ha sido una respuesta a la falta de alternativas públicas fiables, y se ha percibido como una inversión del excedente de ingresos (posible a partir de cierto grado de desarrollo económico) para garantizar del modo más seguro que se conoce el ahorro frente a la inflación, y para asegurar el futuro en contextos de inseguridad.

productiva, y las mínimas ganancias que los bajos tipos de interés permiten a otras formas de ahorro financiero, como las obligaciones o los bonos. Continuando la tendencia del año anterior, en el 2004, la Bolsa española acumuló una subida superior al 13%, la mayor entre los grandes mercados financieros.

⁶⁵ El índice más alto de la OCDE y de la Europa de los 15, cuya media de viviendas en propiedad es del 50%. El número de familias españolas propietarias de dos o más viviendas es del 21%. Por otra parte, en España sólo el 11'40% de las viviendas se habitaban en el 2001 en régimen de alquiler (el 15% en 1991), de nuevo el menor índice de la Europa de los 15, cuya media era en ese año del 32% (los países con mayor número de viviendas en alquiler fueron Alemania –53%– y Holanda –45%–).

Pero la asimilación de la vivienda a bien de inversión y a objeto de consumo ostensible⁶⁶, con la consiguiente tendencia alcista de los precios, implica la profunda marginación de quienes no tienen la suficiente capacidad económica para comprar, carentes de interés para el sistema. En el mejor de los casos,

⁶⁶ Partiendo de una elite que él hacía equivaler a la clase superior ociosa, WEBLEN (1899: 90-91) definió el esquema general que regula el consumo ostensible en la sociedad capitalista: «*La clase ociosa ocupa la cabeza de la estructura social en punto a reputación; y su manera de vida y sus pautas de valor proporcionan, por tanto, la norma que sirve a toda la comunidad para medir la reputación. Las clases más bajas de la escala se ven obligadas a observar esos patrones de conducta con un cierto grado de aproximación. En las comunidades civilizadas modernas, las líneas de demarcación entre las clases sociales se han hecho vagas e inestables, y dondequiera que esto ocurre la norma que gradúa la reputación, impuesta por la clase superior, extiende su influencia coactiva a lo largo de la estructura social hasta los estratos más bajos, sin tener que salvar para ello sino obstáculos muy ligeros. El resultado es que los miembros de cada estrato aceptan como ideal de decoro el esquema general de la vida que está en boga en el estrato superior más próximo y dedican sus energías a vivir con arreglo a ese ideal*». La elección de una vivienda y de una urbanización, más que satisfacer una necesidad o un deseo personal, se vincula a la caracterización social que procura al comprador.

RIESMAN (1949: 90-91) estudió la profunda variación en la significación del hogar en tres etapas históricas sucesivas de la conformación caracterológica del individuo. En la fase primera, correspondiente a las sociedades tradicionales, el hogar era fijo (salvo en pueblos nómadas) y, como lugar de casi todas las actividades en el proceso de socialización, simbolizaba la abrumadora importancia de la familia extensa en este proceso. En la etapa transitoria de dirección interna (fase industrial del capitalismo), el adulto joven debía abandonar el hogar paterno y fundar otro diferente, llamado a desempeñar un papel de significación decisiva en la socialización de sus hijos, aun cuando la escuela cobrara cada vez mayor importancia. En la tercera fase, de dirección por los otros, la gente se sigue moviendo, pero buscando vecindarios de categoría superior en los que sus hijos puedan conocer personas bien situadas; aunque gran parte de los cambios domiciliarios que se producían a mitad de siglo en los Estados Unidos, dentro de las ciudades o entre ellas, se debían a cambios de empleo, también se motivaban, con importancia creciente, por la búsqueda de mejores vecindarios y mejores escuelas (sobre todo, de mejores compañeros en la escuela). Puesto que son muchos los que tratan de conseguir un mejor vecindario, esta presión, combinada con el rápido cambio de valores y modas residenciales característico de las ciudades norteamericanas, significa que nadie puede instalarse con seguridad para el resto de su vida. Y cuando los hijos crecen y constituyen hogares propios, los padres aún se sienten inclinados a mudarse otra vez, quizá en busca de algunos valores tales como la luz del sol o la tranquilidad para sí mismos; así, los padres dirigidos por otros muestran cuánta importancia habían atribuido a los contactos de sus hijos.

serán receptores de precarias ayudas sociales, entendidas como beneficencia, pero no merecerán la atención de las políticas de vivienda.

Si así están las cosas en el mercado libre, la actuación de la Administración no tiende a mejorarlas. Por una parte, la poca ayuda al mantenimiento y a la rehabilitación, y la preferencia por la expansión urbana, posterga a quienes no pueden o no quieren comprar viviendas de nueva obra en sectores nuevos. En los barrios consolidados permanecen habitantes mayores o pobres, y son acogidos inmigrantes de bajos recursos en condiciones de habitabilidad lamentables.

Los datos sobre distribución de la población extranjera en Zaragoza demuestran que los inmigrantes más pobres se concentran en los barrios donde el parque residencial presenta un peor estado y la demografía es más regresiva. Según el padrón municipal, el 1º de enero del 2004, el mayor número de los 43.355 extranjeros residente en la ciudad vivía en Delicias (10.238, 9'26% de la población del barrio), Casco Histórico (5.657, 7'56%), San José (5.029, 7'36%), el Rabal (3.667), Universidad (3.524, 5'34%), Centro (3.049, 5'29%), Las Fuentes (2.942, 6'38, %) y Torrero-La Paz (2.476, 7'12%). En términos generales, la distribución de los extranjeros es indiferente a su origen, mostrando parecido reparto por barrios ecuatorianos, rumanos, colombianos, norteafricanos y chinos; este hecho, que tal vez en el futuro tienda a corregirse, demuestra que, por el momento, el asentamiento de estos colectivos responde a las pautas de la oferta inmobiliaria.

La discriminación social del espacio⁶⁷ viene ayudada por una política de vivienda basada en la VPO, institución sin parangón en el mundo conocido mediante la que el estado favorece, mediante espectaculares sorteos, el acceso ventajoso a la propiedad inmueble⁶⁸ de personas de ingresos relativamente saneados, con olvido de los verdaderamente desfavorecidos⁶⁹.

⁶⁷ Que no es una enfermedad del sistema, sino una condición ineludible para el correcto funcionamiento de la sociedad de clases y del mercado del suelo.

⁶⁸ Actualmente, como a la mitad o la tercera parte del coste en el mercado libre.

⁶⁹ La naturaleza y los efectos de esta política de vivienda se pusieron recientemente de manifiesto en las masivas renunciaciones de los premiados con nuevas viviendas protegidas de la Sociedad Municipal de Rehabilitación: de los 15.000 participantes en el sorteo de 216 viviendas celebrado en el pabellón Príncipe

No puede pasarse por alto que las ayudas españolas se dirigen, en casi un 90%, a la compra de vivienda y no al alquiler (proporción prácticamente inversa a la de la mayoría de los países de la UE), y que, además, requieren una solvencia acreditada de los destinatarios. Las viviendas de precio máximo se dirigen a personas con ingresos ponderados de 5'5 veces y media el salario mínimo⁷⁰, y aun el poco frecuentado tipo del régimen especial está destinado a ingresos familiares ponderados de 2'5 veces el salario mínimo⁷¹.

Felipe el 19 de mayo del 2004 –un 80% menores de 35 años-, 107 beneficiarios rechazaron las que les fueron adjudicadas, sin perder por ello el derecho a participar en futuras tómbolas; la gran mayoría de las renunciaciones se dieron entre los premiados en el barrio Oliver, uno de los menos prestigiosos de Zaragoza, y, en menor medida, en el Casco histórico. No renunció a su vivienda ninguno de los agraciados con viviendas en la calle de Biescas, en una espléndida situación urbana –junto al III Cinturón, los pinares de Venecia y el Estadio Venecia, el gordo del sorteo.

⁷⁰ El salario mínimo interprofesional para el 2005 es de 7.182 euros, lo que significa que el tipo de vivienda protegida más barato se dirige a personas con ingresos ponderados no superiores a 17.955 euros anuales (2.987.461 pesetas); el tipo de precio máximo, con mucha diferencia el más abundante, se destina a personas con ingresos ponderados inferiores a 39.501 euros anuales, normalmente, mayores de 25.137 (entre 4.182.445 y 6.572.413 pesetas), cifras sensiblemente superiores al salario anual medio español, equivalente a 18.260 euros en el 2004. Salta a la vista que el vigente sistema de ayudas para el acceso a la vivienda no tiene por beneficiarios a los necesitados de techo, sino a quienes, con un empujoncito del estado, pueden comprar viviendas a promotores privados.

⁷¹ Según el anteproyecto de decreto elaborado por el Gobierno de Aragón, se dirigirán a compradores todavía más privilegiados las nuevas viviendas de precio tasado contempladas por la ley autonómica 24/2003, que podrán usurpar el lugar de las tradicionales viviendas protegidas en los planes que las hayan previsto. Sus destinatarios habrán de contar con ingresos comprendidos entre 4 y 6'5 veces el IPREM, nueva denominación del salario mínimo ponderado: en este 2005, esto significa de 28.728 a 46.748 euros anuales, o lo que es igual, de 4.779.937 a 7.767.398 pesetas, si el comprador es un soltero sin cargas familiares. No nos consta que antes de ahora se hubieran exigido unos ciertos ingresos mínimos, por lo demás bastante saneados, para ser beneficiario de la política social de una administración pública; en este caso, ese nivel mínimo de privilegio económico sin el que no se tiene derecho a la asistencia de la Comunidad Autónoma implica que si una persona con ingresos inferiores a 39.501 euros anuales no se cuenta entre los pocos agraciados en los sorteos de VPO, sólo podrá librarse del mercado libre puro y duro en el caso de que sus ingresos no sean inferiores a 28.728 euros. Consecuentemente con la renta de sus destinatarios, las viviendas tasadas podrán venderse por precios no superiores a 1.484'87 euros por metro cuadrado útil en el área geográfica I, que incluye Zaragoza, o 1.349'88 euros en el área II.

Estos datos evidencian que el objetivo real del Estado no ha sido subsanar necesidades de vivienda, sino promover la industria de la construcción y el sector financiero hipotecario, subvencionando la compra de viviendas por jóvenes que de otro modo no podrían acceder (todavía) a un mercado inflado, y no el disfrute del bien de uso vivienda por quienes sufren una necesidad real, abandonados a las duras condiciones del mercado privado de la infravivienda.

En los barrios regresivos de la ciudad, este mercado opera en la modalidad del alquiler por habitaciones o camas de viviendas en mal estado, de manera que, como ya denunciaron Engels o Cerdá a propósito de la residencia obrera decimonónica, el propietario obtiene finalmente una renta apreciablemente mayor de la que le procuraría el arrendamiento de la vivienda completa (supuesta en buenas condiciones) a una única familia. Según el informe sobre infravivienda en el centro antiguo recientemente publicado por *Cáritas*, los alquileres de cuartos sueltos por precios abusivos conviven con realquileres de habitaciones al más puro estilo de la postguerra⁷² y con alqui-

⁷² Al igual que la reducción del tamaño de las viviendas en venta induce el aumento de su precio unitario, los alquileres por camas o por habitaciones individuales y por turnos inducen precios desproporcionados que, según *Cáritas*, no bajaron en el 2004 de los 120 ó 150 euros mensuales por una habitación en mal estado en el *Centro histórico*, cuando no todo el dinero disponible, sin apenas margen para la alimentación. Si, en este distrito, el alquiler de un piso en malas condiciones ronda los 300 euros al mes, su fragmentación por habitaciones puede producir rentas mucho más altas. Ello sin contar que los inquilinos extranjeros son presa fácil de los abusos, con subidas de precio injustificadas, finalización extemporánea de los alquileres o negativa a la devolución de las fianzas.

No sólo hay caseros que cobran por persona alojada o arriendan cuartos sueltos donde malviven familias completas o se hacen personas sin lazos familiares mutuos. Es muy frecuente que inmigrantes *con papeles*, sobre todo ecuatorianos, alquilen un piso completo y subarrienden habitaciones sueltas por precios abusivos a otros inmigrantes en peor situación, por lo común recién llegados que residen en Zaragoza irregularmente. En la encuesta realizada por *Cáritas* para apoyar su trabajo sobre la infravivienda en el casco antiguo, una ecuatoriana dice subarrendar a un compatriota una habitación-cocina de unos 10 m², donde vive con su marido y su hija, por 168 euros al mes y sin contrato (el subarrendador sí lo tiene); una familia rumana de tres miembros paga 120 euros por una habitación realquilada a una ecuatoriana, con derecho a compartir la cocina. Cuando preparo este artículo, en las farolas y papeleras del centro hay carteles fotocopiados en los que un tal Sergio ofrece «*habitaciones amplias y buenas, con calefacción*» junto a la plaza de Europa, nada menos que por 250 euros al mes. La explicación de semejante abuso es que los inmigrantes *sin*

leres de cuartos o camas por turnos horarios de mañana, tarde y noche—alquiler de *camas calientes*—, lacra descrita por Jack London o por Jacob Riis en sus reportajes sobre el Londres y el Nueva York de la segunda mitad del XIX⁷³. Abundan también los arrendamientos abusivos de locales sin calificación residencial, como trasteros, sótanos y cabinas de locutorios telefónicos. Para mayor inri, es frecuente que promotores desaprensivos adquieran unas cuantas viviendas de inmuebles en copropiedad, y venzan la resistencia a vender del resto de los vecinos haciendo en ellas inmigrantes cuya renta, por añadidura, les ayuda a financiar la operación hasta que puedan adquirir el edificio completo, demolerlo y volver a construir; el mismo procedimiento vale para desalojar inquilinos con contratos indefinidos⁷⁴.

papeles o con trabajos muy precarios no pueden acceder al mercado regular de alquileres, que requiere capacidad legal para contratar y una cierta solvencia económica. Por eso, el desmedido beneficio que obtienen los caseros por el alquiler de viviendas en pésimo estado por habitaciones u ocupantes todavía se incrementa en ocasiones con rentas más altas para extranjeros que para españoles.

⁷³ El 17 de enero del 2002 se hizo público un triste caso de hacinamiento de inmigrantes que ocupaban camas por turnos en la casa número 15 de la calle de Agustina de Aragón, que se hundió causando la muerte de un argelino; la casa estaba formada por una planta baja utilizada como restaurante, dos plantas de pisos de alquiler, pertenecientes a la misma empresa, y una tercera con dos viviendas en propiedad. La sociedad titular del piso donde vivía el fallecido manifestó a la prensa que cobraba de 15.000 a 25.000 pesetas (de 90 a 150 euros) por mes y ocupante, y que tenía alojados a nueve inmigrantes («*gente que nadie quiere meter en sus pisos*»), aunque sospechaba que pernoctaban muchos más («*registrados consta que hay nueve personas, pero la verdad es que le alquilas el cuarto a uno y luego se meten cuatro más*»). Si la versión de los caseros fuera cierta, sólo obtendrían de 135.000 a 225.000 pesetas al mes (de 810 a 1.350 euros), cifra de por sí exorbitante tratándose de una casa en mal estado en un barrio degradado; como para ello cobraban a los inmigrantes cantidades que apenas podrían satisfacer con su trabajo, éstos se verían obligados a compartir la cama con otros desdichados que trabajaban en turnos distintos (el argelino que murió trabajaba de noche y dormía de día). Si la versión de los caseros no fuera cierta, y los 16 norteafricanos que, al parecer, vivían ahí hubieran pagado sus cuotas, la renta mensual total hubiera oscilado entre 240.000 y 400.000 pesetas (de 1.440 a 2.400 euros).

⁷⁴ En el número de *Heraldo de Aragón* del 8 de julio del 2003 se publicó un esperpéntico relato («Nos buscó para echar a la vieja y ahora nos desaloja») donde una familia gitana de ocho miembros y un conocido promotor zaragozano explicaban, cada uno desde su punto de vista, cómo el segundo había instalado a los primeros, por bajo precio y en precario, en un inmueble donde debían «*molestar a una anciana, única inquilina del edificio, que no quería abandonar*

Los destinatarios primordiales de las ayudas públicas no son ya los *pobres*, sino los *jóvenes* que requieren un capital inicial para acceder al mercado residencial: el 80% de las 31.000 personas inscritas actualmente en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y de Adjudicación de Viviendas Protegidas de Aragón tiene de 22 a 33 años⁷⁶, y en su gran mayoría son solteros sin familiares a su cargo (sólo 500 solicitantes representan a familias con tres o más hijos⁷⁷).

Del privilegio desmedido de los jóvenes derivan consecuencias que no pueden escapar. En estas mismas jornadas, hemos podido ver que sólo el 32'87% de los solicitantes de viviendas en alquiler promovidas por la Sociedad Municipal de Rehabilitación de Zaragoza son menores de 35 años, frente a un 55'53% de 35 a 64 años y un 11'60% de 65 años o más. Salta a la vista la diferencia entre el perfil de quienes esperan (y pueden permitirse) ser beneficiarios de una vivienda protegida en venta, y quienes no tienen más remedio que solicitar su alquiler⁷⁸, cuya composición por edades se adecua mucho más a la estructura general de la población de Zaragoza, donde está empadronado un 31'25% de personas de 18 a 34 años, un 47'22% de 35 a 64 y un 21'53% de 65 o más años⁷⁹.

Si admitimos que la población más joven tiene globalmente menos ingresos que la más madura y que, en general, solicitan

su piso» tras 30 años de arrendamiento; cuando la anciana se rindió y abandonó su casa en las condiciones que le ofrecía la inmobiliaria, ésta notificó el desalojo a la molesta familia, iniciando, ante su resistencia, un proceso de desahucio que tardó en resolverse siete meses; con inigualable salero y perspicaz percepción de la función social del derecho de propiedad, concluía el promotor: «*¡Qué le vamos a hacer! La justicia es lenta, pero es la justicia.*»

⁷⁵ Instituido por el decreto 80/2004, de 13 de abril, del Gobierno de Aragón, en virtud de la ley 24/2003, de medidas urgentes de política de vivienda protegida.

⁷⁶ Esa misma proporción del 80% o más de jóvenes se viene verificando desde tiempo antes de crearse el registro de la Comunidad Autónoma entre los inscritos en sorteos de promociones públicas concretas.

⁷⁷ Lo que representa un 1'59% del total de inscritos. Entre los peticionarios de viviendas en alquiler promovidas por la Sociedad Municipal de Rehabilitación en el 2004, la proporción de familias de cinco o más miembros fue del 11'80%: casi 7'5 veces mayor; sólo un 31'13% eran personas solas, y un 24'67% eran parejas.

⁷⁸ Entre los que la proporción de jóvenes es 2'5 veces menor.

⁷⁹ Los porcentajes se expresan con respecto al total de mayores de edad.

un piso en alquiler quienes no pueden comprar una vivienda protegida, la única explicación para la exagerada proporción de jóvenes entre los que pretenden comprar es que el dinero necesario proviene de sus padres. En otras palabras, la subvención de la compra, que domina abrumadoramente en España, lo es en muy alta proporción⁸⁰ de un oneroso regalo a hijos que alcanzan la edad adulta por parte de padres cuyos ingresos y patrimonio inmobiliario nadie controla, y que debería controlarse si la vivienda dada en propiedad es susceptible de sumarse a las que en el futuro se reciban en herencia⁸¹.

En cualquier caso, este privilegio de los jóvenes supone responder con la subvención del acceso a la propiedad inmobiliaria a un problema que en buena parte de los casos es estrictamente transitorio y encontraría mejor solución en un mercado bien dimensionado —en tamaño y asequibilidad— de viviendas en alquiler, con o sin intervención directa de fondos públicos.

Pero, más aún, resulta que en España sólo una pequeña parte de las ayudas a la vivienda se produce por aplicación de los planes de suelo y vivienda del estado y de las comunidades autónomas, esto es, por financiación de viviendas protegidas o concesión de las raquílicas ayudas a la rehabilitación. Casi el 90% del total de las ayudas consideradas por los presupuestos generales del estado se incluyen en el capítulo de gasto indirecto, realizado a través de desgravaciones y deducciones fiscales⁸². En otros países de la UE, la relación entre ayudas

⁸⁰ Digamos, en una aproximación muy grosera, que en un 50% del total de las ayudas a la VPO, resultado de restar del porcentaje de jóvenes de 18 a 35 años inscritos en el registro general de adquirentes el porcentaje de los interesados por el alquiler, coincidente con el de jóvenes empadronados en Zaragoza.

⁸¹ Con el consiguiente incremento del parque de viviendas vacías y la distorsión de la función social de las ayudas a la adquisición de viviendas, que fuerza a los verdaderamente necesitados a disputarse un número insignificante de viviendas en alquiler (la Sociedad Municipal de Rehabilitación posee actualmente unas 1.300, la gran mayoría construidas hace ya bastantes años).

⁸² Los presupuestos generales del estado para el año 2004 incluyeron una partida de 662'5 millones de euros para subvencionar las cuotas de los préstamos amparados por las actuaciones protegidas del plan de suelo y vivienda, y una previsión de 5.518 millones de euros en ayudas fiscales a la compra de vivienda habitual por efecto de desgravaciones en el IRPF y aplicación del IVA reducido del 7% en las transmisiones de las viviendas de nueva obra. Por tanto, las ayudas directas a la adquisición de viviendas protegidas promovidas de acuerdo con los planes de suelo y vivienda constituyeron sólo el 10'72% del total del gasto estatal por este concepto.

directas e indirectas se invierte, con dominio amplio de las primeras.

El hecho de que la ayuda a la vivienda más importante en España sea la fiscal, a través, sobre todo, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, tiene como consecuencia su regresividad, ya que no sólo no ayuda más a quienes más lo necesitan, sino que es mayor cuanto más cara es la vivienda y cuanto mayor parte de su precio se financia con una hipoteca. En definitiva, la mayor parte de las ayudas a la vivienda en España se dirigen a la compra (no al alquiler) de viviendas de precio libre.

Este tipo de ayudas acaba contribuyendo de una manera indirecta, pero infalible, al aumento del precio de la vivienda, ya que no suponen otra cosa que el aumento de la capacidad de gasto del comprador, automáticamente trasvasado al promotor y, finalmente, al propietario del suelo. No se trata, en definitiva, más que de una subvención indirecta a los fabricantes de viviendas y a los bancos que dan las hipotecas.

Insostenibilidad económica para la administración pública

El proceso expuesto tiene el agravante de fundamentarse en la mayor rentabilidad para los sectores promotor y financiero, a costa de una marcada nocividad social. La nueva construcción busca, en la medida en que le es posible, la nueva obra (sobre suelos de propietarios empresariales) antes que la rehabilitación o el mantenimiento (sobre suelo de usuarios finales), y la expansión urbana (sobre suelos beneficiados con recalificaciones⁸³ o susceptibles de concentraciones significativas de propiedad) antes que los barrios consolidados (ya vendidos).

En ciudades como Zaragoza, con un término municipal muy extenso, la promoción tiende a expandirse sobre un suelo no urbanizable superabundante antes que retraerse a operaciones de rehabilitación y mejora urbana como las acometidas en Barcelona o Bilbao.

⁸³ Esto es, comprados a precio de suelo no urbanizable y vendidos más tarde como urbanos.

La expansión del suelo urbano sin justificación demográfica exige la construcción y el mantenimiento, sin la consiguiente base recaudatoria ni necesidad social, de una desmedida dotación de calles, servicios públicos, equipamientos y zonas verdes.

Vimos más arriba que en Zaragoza hay calificado hoy suelo residencial todavía sin urbanizar (sin contar el urbanizable no delimitado carente de convenio) capaz para unas 80.000 viviendas y unos 240.000 habitantes, ello sin consideración de los suelos incluidos en zonas PR o K, ni de sectores urbanizados pero todavía carentes de equipamientos construidos.

Con el vigente reglamento de planeamiento de la ley urbanística, considerando sólo los sistemas locales de los suelos urbanizables residenciales⁸⁴, sería necesaria una dotación del orden de 1.120.000 m² de zonas verdes (cifra apreciablemente inferior a la de sistemas generales) y 1.800.000 m² de parcelas de equipamientos docente, deportivo y social; valorando con modestia, las zonas verdes tendrían un coste –sólo de urbanización– de 42 a 55 millones de euros (pagados por los promotores; no así los sistemas generales), y los equipamientos de 1.800 a 2.200 millones de euros (pagados íntegramente por las administraciones); esta última cifra sólo considera la construcción, pero no la conservación, el equipamiento o los sueldos de personal. Habrá que tener en cuenta el coste de mantenimiento de las calles, la recogida de basuras, la policía, el transporte, etc., y, como quedó dicho, la construcción y, a veces, la obtención del suelo, de todos los sistemas generales.

La inflación del suelo urbanizado de acuerdo con los requerimientos del sector financiero-inmobiliario y en detrimento del interés de la sociedad en su conjunto requerirá, pues, una dotación de equipamientos públicos apreciablemente superior a lo requerido por la ciudad, por causa de la distribución distorsionada de sus habitantes. Por un lado, esto exigirá un aumento irracional de las partidas de los presupuestos públicos dirigidas a la construcción y el mantenimiento de equipamientos. Por otro, será inevitable una disminución del gasto público por usuario, de modo que la calidad de los servicios públicos se deteriorará. Finalmente, es probable que muchas parcelas de equipamiento

⁸⁴ Que incluyen sólo el 62% de las 80.838 viviendas previstas en suelos sin urbanizar.

queden inedicadas a medio o largo plazo, de forma que los nuevos barrios, con una presencia infantil mayor que en el resto de la ciudad, permanezcan mucho tiempo infraequipados.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el plan de suelo y vivienda 2002-2005⁸⁵ otorgó a Aragón un cupo de 6.000 viviendas de protección pública. Para subsanar la abrumadora descompensación entre la capacidad financiera de la administración y el abuso de la recalificación de suelos parcialmente destinados a viviendas protegidas, la ley aragonesa 24/2003, de diciembre del 2004, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, introdujo unas *viviendas protegidas* sin financiación pública, cuyos precios deberían pactarse entre los promotores y la administración⁸⁶, sin los condicionantes de las viviendas pro-

⁸⁵ Real decreto 1/2002, de 12 de enero (BOE 12/1/2002), sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo.

⁸⁶ Con lo cual la denominación legal de *vivienda protegida*, con todo lo que conlleva –por ejemplo, en cuanto a la satisfacción formal de los planes urbanísticos vigentes– se desvincula de los precios máximos de venta establecidos por la legislación general estatal y autonómica. En todo caso, resulta difícil de creer que los precios puedan limitarse sensiblemente por la mera voluntad de la promoción privada, expresada en un convenio; si esto es así, hay que preguntarse por que hasta hoy esa voluntad ha operado en un sentido tan opuesto y bajo qué condiciones estará dispuesta esa iniciativa privada a supeditar su tradicional apego al máximo beneficio a un supuesto interés social. Obviamente, esas condiciones, las únicas que explican la ampliación del concepto de vivienda protegida que, a nuestro entender, fue el objeto principal de la ley 24/2003, son la clasificación ad hoc y el desarrollo urbanístico de suelos que de otro modo seguirían siendo no urbanizables (*las actuaciones urbanísticas a gran escala con implicación de la iniciativa privada* a que hace referencia la exposición de motivos), ya que es difícil imaginar la aplicación del supuesto teórico a suelos ya calificados por el planeamiento con vivienda libre, donde la promoción privada puede apropiarse de las plusvalías que le parezca sin necesidad de convenios con la administración; el otro campo abonado para estas viviendas de precio pactado serán los suelos ya calificados para viviendas protegidas, con la consiguiente devaluación social del producto.

Parece evidente la vinculación de este nuevo tipo de viviendas protegidas con la posibilidad de proyectos supramunicipales residenciales (aprobados contra el planeamiento general y sin apenas intervención municipal) que contempló el proyecto de reforma de la ley 5/1999, urbanística, que la Comunidad Autónoma hizo público por las mismas fechas. La preocupante posibilidad de que se repitan actuaciones municipales contrarias al principio de ordenación integral del territorio municipal y a la competencia local para la ordenación urbanística, como los polígonos del Ministerio de la Vivienda o las ACTUR franquistas, tenía hasta ahora el freno legal (artículo 76 de la vigente ley urbanística) de que las viviendas, si eran actuaciones residenciales, fueran protegidas de promoción pública,

tegidas convencionales y sin un control tan estricto de las adjudicaciones⁸⁷, lo que puede provocar un aumento de las irregularidades y percepciones de dinero negro, aparte de distorsionar el juego de coeficientes de ponderación que ha permitido las altas intensidades del desmaterializado planeamiento reciente⁸⁸.

Insostenibilidad del mecanismo a medio plazo

El mecanismo de la hiperespeculación se basa en una compleja sucesión de compras y ventas por la que en la adquisición de una nueva vivienda en el mercado libre se invierte el producto de la venta de la anterior⁸⁹, lo que implica adquirir con consumo de parte significativa de tres o cuatro sueldos. El monto de las hipotecas actuales y sus plazos prolongados permite predecir que ese mecanismo cíclico se ralentizará significativamente más temprano que tarde, y, en el momento en que esos suceda, estará amenazado el juego en su conjunto, que se basa en la facilidad de venta a precios exagerados de cualquier inmueble de segunda mano⁹⁰. Cuando la rueda se pare, cada cual se que-

lo que exigía a la administración disponibilidad financiera. Pero si el concepto de protección se expande hasta el punto de desvincularse de la financiación pública y poder operar por simple convenio entre la propia administración autónoma y los propietarios interesados, sin coste alguno para la primera, el riesgo de que esas actuaciones se multipliquen es obvio.

⁸⁷ «Dentro de la promoción privada de vivienda protegida, a su vez, se distingue la promoción concertada o la sujeta a convenio de la restante, en función de la implicación de los fondos o terrenos públicos en las diferentes actuaciones, que tendrá como consecuencia fundamental un mayor y decisivo papel de la Administración en los procedimientos de adjudicación» (del preámbulo de la ley).

⁸⁸ El preámbulo de la ley admitía que la nueva modalidad tenía por fin «potenciar, desbloquear y agilizar actuaciones urbanísticas a gran escala, con implicación de la iniciativa privada sobre suelo privado, al limitar la carga financiera que provocan los actuales regímenes de protección».

⁸⁹ La VPO no es sino la contribución pública a que los jóvenes que no tienen nada que vender entren en el ciclo.

⁹⁰ El vertiginoso aumento del precio de la vivienda es inseparable de la hipertrofia del mercado de la vivienda usada en los últimos años; la altísima proporción de tenencia en propiedad de la vivienda permite en España una progresión de los precios fundamentada en la incorporación a la capacidad adquisitiva de los compradores del producto de la venta de una vivienda anterior (lo que no ocurre, por ejemplo, en Alemania o Suiza). De acuerdo con un estudio sobre el mercado de la vivienda en la Unión Europea realizado por la red de agencias

dará con las cartas que tenga en la mano, y lo más probable es que mucha gente –no la banca– pierda hasta los pantalones.

Conclusiones

A nadie se ocultan las dificultades de enderezamiento de las tendencias, digamos temerarias, que hemos expuesto. Para superar este círculo vicioso, es necesario un replanteamiento a fondo de la relación entre urbanismo y vivienda, entre creación de nuevo suelo urbano y mantenimiento del existente, y entre ayudas a la compra y ayudas al alquiler y al mantenimiento de las viviendas ocupadas o la recuperación de las desocupadas. Es necesario incardinar una política global de vivienda en una política de la ciudad, llevando las intervenciones públicas al centro y a los barrios, limitando el crecimiento urbano, realizando una adecuada gestión de los equipamientos, haciendo de la vivienda⁹¹, y no de las grandes infraestructuras y obras-espectáculo, el eje de las políticas urbanísticas.

Se acabó el tiempo de las concentraciones demográficas en las ciudades que obligaban a respuestas cuantitativistas casi improvisadas, con el único objeto de conseguir en el menor plazo posible y al menor costo el mayor número de viviendas. Las consecuencias de esos enfoques están hoy a la vista en las metrópolis españolas, con sus grandes bolsas de deterioro social y constructivo, efecto de actuaciones urbanísticas contra-productivas. Hoy es exigible una política *cualitativista*, que analice los efectos de las actuaciones sobre el tejido urbano y social existente, y las dirija a conseguir el máximo beneficio en términos globales, resolviendo con la inversión pública al mismo tiempo asuntos indisolubles que no admiten tratamiento sepa-

inmobiliarias ERA en septiembre del 2003, España era el país europeo donde menos tiempo transcurría desde la puesta en el mercado hasta su venta: 30 días, a pesar de ser también el país con la vivienda más cara y con el parque de viviendas más abundante de Europa. El plazo medio de venta en la UE era de 116 días, casi cuatro veces más, superado por Portugal (120 días), Suiza (150 días) y Alemania (158 días); en Francia vender una vivienda costaba una media de 80 días, y en Gran Bretaña, Bélgica, Luxemburgo, Suecia y Grecia, 90 días.

⁹¹ De la vivienda en uso y de la que la población pueda necesitar, no de la promoción de suelo residencial entendida como negocio privado.

rado, salvo que se quiera vestir un santo desnudando a otro. Las necesidades de vivienda, la integración social, los barrios vulnerables, la obsolescencia urbana o la conservación del patrimonio histórico son diversas formas de mostrarse el mismo problema.

La política de vivienda, que ha de ser al mismo tiempo una política de ayudas sociales, de centros históricos y de barrios, ha de definirse desde la realidad cotidiana, con unos criterios rectores que deben ser muy distantes de los que inspiran al sector privado:

- a. guiados por el beneficio social y no por el lucro económico;
- b. en forma de pequeñas intervenciones insertas en tejidos sociales vulnerables, tendentes a la mayor integración arquitectónica y social, y no de grandes conjuntos suburbanos;
- c. integrados en el entorno urbano, con rechazo de la implantación autista;
- d. aprovechando las dotaciones existentes, y no generando en otro lugar nuevas necesidades locales globalmente innecesarias;
- e. reforzando las relaciones sociales, y no debilitándolas;
- f. impulsando la rotación del parque edificado y no contribuyendo a la aceleración de su obsolescencia.

Pero este listado de consejos de sentido común, a nadie se oculte, atenta contra las más elementales bases del sistema financiero del país, por lo que no es nada probable que alguien con capacidad real de invertir la marcha de la maquinaria se dé por enterado y, más allá de la retórica, lleve a la práctica tan elementales sugerencias.

Hemos visto que las políticas urbanística y de ayuda a la vivienda desarrolladas por las administraciones públicas españolas durante el último medio siglo están en el origen del estado de deterioro que supuestamente pretenden solucionar. Con una implacable lógica económica, políticas inadecuadas (si admitimos ingenuamente que pretendían conseguir lo que afirmaban) han ido incrementando el problema que decían combatir, hasta el punto de que si nunca se hubieran iniciado es posible que tampoco fueran necesarias.

Actualmente, la construcción es el sector más dinámico de la economía española: afecta al 18'20% del PIB español⁹², el 60'60% de la inversión total y da trabajo al 12% de la población ocupada total, sin contar con sectores colaterales de la importancia del financiero, el equipamiento del hogar, en parte el automóvil o la administración pública, y, por supuesto, los beneficiarios de los puros movimientos de terrenos. Parar la máquina inmobiliaria afectaría muy gravemente a una economía que, con exagerada despreocupación, ha apostado cada vez más a esa carta.

Las diversas Administraciones públicas, con la local en cabeza, se financian cada vez más con las plusvalías derivadas de recalificaciones de suelo, tanto privado como público. A engrosar esa dependencia tienden medidas legislativas recientes, que dan mayor protagonismo a los convenios urbanísticos y a los proyectos supramunicipales, que en lo futuro podrían amparar operaciones contra el planeamiento general tendentes a aumentar la capacidad residencial de las ciudades. En rigor, los fondos así obtenidos son, como las segundas hipotecas, préstamos a corto plazo con altísimo interés.

Más aún, las políticas urbanísticas que con tanto empuje y contra toda lógica objetiva se han impuesto en los últimos veinticinco años no son sino la expresión de un fenómeno de mucho mayor alcance que no admite alternativas; el precio de la vivienda no es un efecto perverso de un urbanismo extensivo, sino que este tipo de urbanismo actúa como motor necesario para propiciar incrementos constantes de los precios de las viviendas, objeto último, consciente o no en todas las partes implicadas, de leyes y planes.

El derroche urbano y la inflación residencial son uno de los modos en que se manifiesta la fase tardía del capitalismo, caracterizada por una presencia apabullante de las transacciones financieras y un retroceso de la producción, especialmente en países semidesarrollados y dependientes, como España. Incapaz de encontrar salida en la producción, el capital busca formas más rentables de reproducirse en la especulación financiera e inmobiliaria. Las políticas locales se adecuan a los intereses de los mercados de capital, y entre esas políticas está la urbanís-

⁹² El sector de agricultura, ganadería y pesca representa apenas el 3%.

tica: gracias a la legislación estatal sobre régimen del suelo y valoraciones, el suelo no es sino una forma de acumulación equivalente a la moneda, cuya producción y revalorización está en manos de ayuntamientos y comunidades autónomas, normalmente muy sujetos a presiones particulares y muy poco conscientes del inevitable colapso a que ha de llevar una sobreclasificación incontrolada.

Por todo ello, quiero subrayar, para terminar:

- A) Que la situación actual de la vivienda es muy difícil, y, desde luego, no admite parangón con lo sucedido en anteriores períodos históricos (como no sea el período 1927-29 en los Estados Unidos) ni en otros países desarrollados. No cabe seguir posponiendo un enfoque serio del problema con pseudoargumentos como que la vivienda siembre sube, que está más cara en otros países (donde la renta per cápita es muy superior y el número de viviendas construidas muy inferior), que algún evento milagroso atraerá de la noche a la mañana cientos de miles de nuevos habitantes, o que nuestros inmigrantes invertirán sus miserables emolumentos en comprar viviendas en España.
- B) En esta tesitura no cabe proponer soluciones a escala local o que ignoren la naturaleza real del problema. Podríamos concluir que *hay que invertir en los barrios*, pero olvidaríamos que el mecanismo se basa, precisamente, en la expansión urbana a costa de su deterioro, por lo que expansión y recuperación son términos incompatibles. La protección tradicional de los cascos históricos, puramente esteticista, no es sino el encubrimiento de su degradación. Medidas como la inspección técnica de edificaciones (ITE)⁹³ pueden ser ineficaces, cuando no nocivas, si no se apoyan con subvenciones suficientes a los propietarios, porque amenazan con expeditivas declaraciones de ruina, a beneficio de quien quiera comprar los inmuebles, en contextos jurídico-económicos muy desalentadores del mantenimiento.

⁹³ Obligatoria en Zaragoza por efecto de la ordenanza reguladora del deber de conservación, edificación e inspección técnica de edificaciones, para inmuebles de más de 50 años de antigüedad.

No podemos frenar con pequeños voluntarismos un proceso de la magnitud del que estamos tratando. Antes bien, tendremos a enmascararlo.

Bibliografía

- BETRÁN ABADÍA, R. (2001): «La financiación de la rehabilitación residencial y el problema de la ciudad consolidada»; *La rehabilitación de viviendas. Desarrollo de las III Jornadas sobre Movimiento Vecinal de Izquierda Unida de Aragón*, pp. 17-63. Zaragoza: Fundación de Iniciativas Locales.
- BETRÁN ABADÍA, R. (2002): «De aquellos barros, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista»; *Acciones e investigaciones sociales 16: Monográfico Jornadas sobre integración social "La exclusión hoy"*, pp. 25-67. Escuela Universitaria de Estudios Sociales, Universidad de Zaragoza.
- BETRAN, R. y FRANCO, Y. (2000): «La vivienda en el barrio de Las Fuentes»; *La vivienda como integración social*, pp. 35-70. Zaragoza: Ayuntamiento.
- CAZORLA SÁNCHEZ, A. (2000): *Las políticas de la victoria. La consolidación del Nuevo Estado franquista (1938-1953)*. Madrid: Marcial Pons.
- Censo de población y viviendas 2001: fichas resumen del municipio de Zaragoza*: Instituto Aragonés de Estadística (Gobierno de Aragón).
- DOLING, J. (2000): «Tendencias en la propiedad de vivienda en Europa»; *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, pp. 249-268. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FRANCO HERNÁNDEZ, Y. (2001): *El barrio de Delicias. Estudio sociourbanístico*. Zaragoza: Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento.
- NAREDO PÉREZ, J.M. y MARCOS GARCÍA, C. (2000): «Composición y valor del stock en viviendas»; *Vivienda y familia*, pp. 457-489. Madrid: Visor-Fundación Argentaria.
- Observatorio municipal de estadística. Boletín nº 2/2003*. Zaragoza: Ayuntamiento, 2003.
- Revisión del plan general de ordenación urbana (texto refundido)*. Zaragoza: Ayuntamiento, 2002.

- RIESMAN, D. *et alii* (1949): *La muchedumbre solitaria*. Ediciones. Barcelona: Paidós, 1981.
- ROCH PEÑA, F. (2000): «Algunas notas sobre el funcionamiento del mercado de la vivienda»; *Vivienda y familia*, pp. 417-442. Madrid: Visor-Fundación Argentaria.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2004): «El mercado inmobiliario en los primeros meses de 2004: nuevo descenso de los tipos de interés»; *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* 140, pp. 437-455. Madrid: Ministerio de Vivienda.
- SAN MARTIN VARÓ, I. (2000): «Accesibilidad de la vivienda en los países del área euro»; *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, pp. 179-204. Valencia: Tirant lo Blanch.
- VEBLEN, T. (1899): *Teoría de la clase ociosa*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- VILLAGRASA IBARZ, J., ed. (1997): *Vivienda y promoción inmobiliaria en España*. Lérida: Universitat de Lleida/Collegi d'Arquitectes de Catalunya.
- YAGÜE, F. y BOIRA S., coord. (2005): *Informe sobre infravivienda en el casco histórico de Zaragoza*: Cáritas Diocesana.
- ZGZ Cifras, 02/2004: *Estudio sobre la evolución de la población de la ciudad de Zaragoza*: Ayuntamiento, 2004.
- ZGZ Cifras, 03/2004: *Población extranjera a 1 de enero de 2004 por Juntas Municipales y Vecinales*. Zaragoza: Ayuntamiento, 2004.



La vivienda y estado de bienestar en Europa

PIJAR AGUERRI SANCHEZ

SOCIEDAD MUNICIPAL DE REHABILITACIÓN URBANA Y PROMOCIÓN
DE LA EDIFICACIÓN DE ZARAGOZA
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Resumen: Se analiza la situación del alojamiento en la Comunidad Europea, a nivel de derecho protegido, directrices políticas y programas puestos en marcha. Se comentan las relaciones entre exclusión y alojamiento, partiendo de la base de que garantizar el acceso de la población a un alojamiento digno, desde una perspectiva integrada, forma parte de las claves de la lucha actual contra la exclusión. Se analiza la importancia de los 4 elementos clave del alojamiento en relación con la exclusión social (coste del alojamiento, accesibilidad, seguridad en la tenencia y adecuación), revisando la situación de estos 4 aspectos en nuestra ciudad y la aportación a ellos que se realiza desde la SMRUZ.

Palabras clave: Alojamiento, exclusión, Europa, derechos sociales, vivienda de alquiler, Zaragoza.

Resumen

La vivienda y estado de bienestar en Europa

Pilar Aguerri Sánchez

Housing and the welfare state in Europe

Abstract: Housing in the European Union is analysed on the basis of protected rights, political guidelines and implemented programmes. The relationship between exclusion and housing is analysed, on the understanding that guaranteeing public access to proper housing is, from an integrated perspective, one of the keys in the current fight against exclusion. This paper also analyses the importance of the four essential elements of housing in relation with social exclusion (housing costs, accessibility, occupancy rights and suitability) by assessing these elements within the context of the city of Zaragoza and the work that the SMRUZ is carrying out in this respect.

Keywords: Housing, exclusion, Europe, social rights, rented accommodation, Zaragoza.

1. El derecho a la vivienda en la comunidad europea

El derecho al alojamiento es reconocido en importantes documentos internacionales:

- Declaración Universal De Los Derechos Del Hombre (artículo 25).
- Convención Internacional Sobre Los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales (artículo III. 1).
- Convención Sobre Los Derechos De La Infancia (artículo 27.3)
- Conferencia Hábitat de las Naciones Unidas (Istanbul 1996).

Pero en la práctica, la política del alojamiento es sobre todo una política nacional, regional y local. A nivel comunitario, las instituciones de la Unión Europea no tienen competencia en esta materia, al no estar recogida en los Tratados y los derechos que de ellos se derivan.

Sí que está incluido en diferentes declaraciones y recomendaciones, ligado principalmente a la lucha contra la exclusión social, la protección del consumidor y la libertad de circulación como objetivos importantes dentro de la construcción de la Unión Europea.

Así, en la *Carta De Derechos Fundamentales De La Unión Europea* (Niza 2000) no se incluye directamente un derecho al alojamiento, pero sí se reconoce el “derecho a una ayuda social y una **ayuda al alojamiento** destinadas a asegurar una existen-

cia digna a aquellos que no disponen de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”.

El Consejo de Europa, consciente de su importancia y de la interrelación, ha organizado como parte del *Comité Europeo por la Cohesión Social* un grupo de especialistas en el Acceso al Alojamiento. Junto con el acceso al empleo y a la protección social se consideran los pilares básicos para promover el acceso de todos los individuos a los derechos sociales en Europa.

Así, el objetivo de “proporcionar un alojamiento digno a todos” se incluye en los *Planes de Acción Nacionales (PAN)* de lucha contra la exclusión social y la pobreza para la mayoría de los Estados miembros.

¿Qué situaciones deben afrontarse con estos derechos?

Una constatación general a nivel de la Unión Europea es que los procesos de exclusión se dan sobre todo en algunos **grupos de población específicos**. Estos grupos varían según los países europeos, pero destacan los emigrantes y refugiados, las minorías étnicas, los parados de larga duración, los jóvenes, mujeres (sobre todo con niños a su cargo), minusválidos y ancianos. Estos grupos deberán ser especialmente atendidos también en cuanto al alojamiento.

Una segunda constatación europea es que la exclusión es sobre todo un fenómeno urbano, y que dentro de las ciudades, incluso de las prósperas, **la exclusión se localiza espacialmente en zonas** y barrios concretos. Algunos países asocian la concentración de población fragilizada (sobre todo personas mayores solas e inmigrantes) a barrios degradados y con pocos servicios de los centros urbanos. Otras veces se asocia a zonas de viviendas sociales o económicas de la periferia.

A nivel de alojamiento, en Europa preocupa la **carencia de alojamientos económicamente accesibles**, sobre todo para jóvenes y familias con un solo sueldo. También preocupa la dificultad de adaptación para familias numerosas (muchas veces inmigrantes), personas mayores y minusválidos.

Otro problema destacado es el elevado número de **personas sin domicilio fijo**, ligado en algunos casos (sur de Europa) al incremento de la inmigración clandestina.

¿Cómo deben afrontarse?

Los gobernantes de diferentes países difieren en su capacidad de responder a las necesidades en materia de alojamiento de los grupos desfavorecidos organizando políticas activas en tema de alojamiento, pero coinciden en unas *líneas generales*:

- En los últimos años, la mayoría de estas políticas se han desarrollado de forma **integrada** con las políticas sociales, de salud y medio ambiente y de ordenación del territorio.
- Otra tendencia importante tiene que ver con el refuerzo y ampliación de las **competencias regionales y locales** en materia de alojamiento, frente al papel del estado.
- Por último, en la mayoría de los países se constata la necesidad de contar con **diferentes actores**, tanto públicos como privados en la ejecución de estas políticas, así como la importancia de la participación de usuarios y beneficiarios de los alojamientos.
- Los **ejes que centran las intervenciones** son:
 - aumento de la construcción de alojamientos sociales.
 - producción de alojamientos adaptados a grupos específicos (ancianos, minusválidos).
 - desarrollo de servicios y equipamientos de proximidad ligados al alojamiento.

2.- Relaciones entre exclusión y alojamiento

El alojamiento, como vemos, es uno de los aspectos fundamentales cuando hablamos del Estado de Bienestar.

Garantizar el acceso de toda la población a servicios educativos, sanitarios y sociales de calidad junto con empleo, seguridad social y vivienda son las claves de la lucha actual contra la exclusión. Teniendo siempre en cuenta que la exclusión social es un **proceso dinámico**: se produce una interacción entre los

diferentes subsistemas y los agentes que intervienen en estos procesos.

Así, no es posible disponer de forma segura de una vivienda si los recursos económicos no están garantizados a través de un empleo o un sistema público que garantice unos ingresos mínimos a toda la población. A su vez, ese acceso a un empleo de calidad se ve dificultado por la falta de un domicilio con la mínima calidad y seguridad en su tenencia.

La exclusión social es también un **proceso relacional**, en el que resulta fundamental la interrelación entre los procesos estructurales (económicos, culturales, políticos) y la acción individual. Esta dinámica puede acentuar las desventajas en los grupos más desfavorecidos. En este caso, el papel de las redes sociales será fundamental para disminuir los efectos negativos.

Siendo clara esta interacción de los diferentes aspectos que relacionan el concepto de bienestar social con el alojamiento, podemos distinguir algunos elementos clave:

ELEMENTOS CLAVE DEL ALOJAMIENTO EN RELACION CON LA EXCLUSIÓN SOCIAL

- **COSTE**.- se refiere a la capacidad de afrontar los gastos del alojamiento con los ingresos propios, disponiendo suficientes recursos económicos para afrontar otras necesidades básicas: alimentación, vestido, educación, salud.
- **ACCESIBILIDAD**.- el alojamiento de bajo coste debe ser fácilmente accesible cuando se demanda o se necesita.
- **SEGURIDAD EN LA TENENCIA**.- responde a la cuestión de si el ocupante tiene asegurada la continuidad temporal en la ocupación del alojamiento, o si existe una amenaza de expulsión de la vivienda.
- **ADECUACIÓN**.- cómo el alojamiento cubre las necesidades de sus ocupantes en cuanto a imagen personal, localización, calidad, adecuación al tamaño de la familia y a la edad de sus miembros, etc.

2.1. Coste del alojamiento

Los estudios europeos muestran que el factor más significativo en la contribución a la lucha contra la exclusión social es el

nivel de ingresos, que está en la base de la participación por medio del consumo y de la posición en la sociedad que proporcionan al sujeto a través de los roles económicos.

Garantizar los ingresos familiares (salario social, ayudas económicas) e incentivar el trabajo parecen ser de las formas más eficaces de luchar contra la exclusión. Disponer de una vivienda de calidad con coste asequible a familias con bajos ingresos es una forma de contribuir a ello.

Los análisis de la situación en Europa muestran que en los últimos años, el coste del alojamiento se ha incrementado mucho más que el coste de la vida en todos los países europeos, excepto en Austria. Como media, se dedica el 15-20% de los ingresos a este gasto. En el caso de los hogares con pocos ingresos, este porcentaje se incrementa hasta el doble.

Las ayudas en este ámbito se dirigen a fomentar un amplio mercado de alquiler protegido de bajo precio, así como a proporcionar ayudas directas al inquilino para el pago de los gastos relacionados con la vivienda.

Siempre hay que tener en cuenta la interrelación entre factores: analizando la situación de vivienda en Inglaterra, se concluye que las intervenciones desde vivienda son realmente eficaces cuando van unidas a intervenciones en educación, formación ocupacional y salud. Proporcionar una vivienda económica, por sí solo, resulta insuficiente para afrontar la amplitud de factores ligados a la exclusión social. Así se entiende en la mayoría de los países europeos, donde las intervenciones tendientes a proporcionar alojamiento económico van unidas a programas de empleo, sociales, de formación, etc.

La situación en las viviendas de alquiler de la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana (SMRUZ)

En nuestro caso, el precio del alquiler está condicionado por ser viviendas de protección oficial, cuyas condiciones y precios están regulados por el Estado y el Gobierno de Aragón.

Sobre este precio el Ayuntamiento, a través de la SMRUZ aplica una reducción que puede ir del 10 al 50%, en función de la situación socioeconómica de la familia. La reducción media se sitúa en estos momentos en el 28 %. Esa media, sin embargo,

incluye dos tipos de situaciones extremas, como puede verse en la gráfica.

El alquiler medio se mantiene en un 20-25 % de los ingresos de las familias, porcentaje que se considera aceptable para afrontar el resto de necesidades de la vida diaria, sobre todo en el caso de bajos ingresos. Hay que tener en cuenta que el 46% de las familias que residen en estas viviendas tienen unos ingresos inferiores a 1,075 veces el salario mínimo interprofesional anual.

Si bien es importante la contribución de estas viviendas de bajo alquiler, se sigue constatando la necesidad de incrementar y asegurar los ingresos económicos de estas familias para mejorar su calidad de vida general.

Por otro lado, las familias en situación desfavorecida que no disponen de una de estas viviendas se encuentran en una situación de extrema dificultad, ya que el precio de alquiler de una vivienda en el mercado libre en nuestra ciudad supone muchas veces más del 50 % de sus ingresos, de por sí reducidos para afrontar la totalidad de gastos imprescindibles de la vida diaria.

2.2. Accesibilidad

Es importante que el sistema ofrezca un equilibrio entre las diferentes alternativas residenciales a las que optar en función

de las situaciones de la familia: mercado de compra libre y de protección oficial, ayudas para rehabilitar la propia vivienda, mercado de alquiler libre y también protegido, alternativas de alojamiento específica (para mayores, de urgencia,...).

De cara a la población más desfavorecida es importante que ante una situación de necesidad en tema de alojamiento disponga de una alternativa asumible económicamente y con respuesta ágil en cuanto a tiempos. En este sentido, las viviendas sociales de bajo alquiler son fundamentales.

Si se tiene en cuenta el número de viviendas por habitante, en Europa consideran preocupante un nivel inferior a **70** viviendas sociales de bajo alquiler por cada 1000 habitantes (15% del total de viviendas).

Países como Holanda disponen de 140 viviendas sociales por cada 1000 habitantes. Austria y Suecia superan las 100 viviendas/1000 habitantes.

En España, en cambio, encontramos sólo **10** viviendas por cada 1000 habitantes.

La accesibilidad en nuestra ciudad

Los datos de Zaragoza, suponen **3** viviendas por cada 1000 habitantes. Aquí se incluyen las casi 1400 viviendas que gestiona la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana y las casi 300 del Gobierno de Aragón.

Estos datos, unidos a la evolución del mercado de vivienda en los últimos tiempos, si bien destacan el esfuerzo municipal en este tema, muestran una respuesta insuficiente de la administración a las necesidades de vivienda social de alquiler.

Existe una conciencia colectiva de la necesidad de potenciar la vivienda de alquiler, que se refleja también en las directrices del nuevo Ministerio de Vivienda, aunque habrá que esperar al nuevo Plan de Vivienda estatal (actualmente en elaboración) para constatar las futuras líneas de actuación.

La primera actuación que se ha puesto en marcha en este tema es la recién creada Agencia Estatal del Alquiler, que lleva a cabo un programa de fomento de puesta en el mercado de alquiler de vivienda vacía (subvencionando adecuaciones físicas en la vivienda) en la que la administración actúa como inter-

mediario y garante del cobro y buen funcionamiento del contrato de alquiler. A su vez se subvenciona parte de la renta a pagar por el inquilino durante los dos primeros años del contrato.

En nuestra ciudad este programa ministerial conveniado con el Gobierno Regional se ha puesto en marcha a través de la SMRUIZ con el nombre “**Zaragoza Alquiler**”, con el objetivo inicial de 600 actuaciones en nuestra ciudad.

Por otro lado, se está potenciando en los últimos tiempos el acceso de amplias capas de la población a vivienda de protección oficial en régimen de compra, con un gran número de actuaciones en nuestra ciudad: Parque Goya I y II, ya terminados y ahora Valdespartera, son buen ejemplo de ello.

El acceso a estas viviendas, y también a las protegidas de alquiler, se realiza ahora a través de un Registro de Solicitantes para todo Aragón, controlado por el Gobierno regional.

Entre los solicitantes inscritos se realiza un sorteo, que puede incluir cupos para favorecer el acceso de determinados grupos de población.

Efectos de la falta de accesibilidad

Es importante conseguir diferentes alternativas que faciliten el acceso a viviendas de coste asequible a una parte importante de la población, ya que los estudios europeos sobre este aspecto han constatado que cuando la disponibilidad de vivienda de bajo coste es reducida (en función de las políticas de vivienda del país) produce el efecto de que sólo los que tienen una situación de necesidad muy aguda acceden a este tipo de alojamiento. Así, la vivienda social se convierte en un tipo de alojamiento para los que no tienen más alternativas. Esto dificulta los programas de mejora de su situación, siendo especialmente grave en cuanto a proporcionar a las nuevas generaciones diferentes modelos exitosos de afrontamiento de la realidad, fomentar la cohesión social y la participación. La sociedad asume a los residentes en estas viviendas como “excluidos” y ellos mismos pueden llegar a asimilarlo en su auto-concepto, que en forma de profecía autocumplida dificulta la toma de control y actuación en positivo sobre su situación.

A su vez, a nivel de los gestores, esta situación suele desembocar en una política de gestión de viviendas centrada en el control social y sanción de los residentes, más que en una potenciación y desarrollo de sus capacidades, ya que se conceputa esta población como anti-social.

Por otro lado, otros autores argumentan que esta visión de residualización de la vivienda social (propia del Reino Unido) ignora la experiencia de aquellos que no pueden acceder a estas viviendas. Una vivienda adecuada, segura, económica, proporciona una base para la integración social y se relaciona con la inclusión en el mercado de trabajo. Pero siempre deberá ir acompañada de otras acciones que potencien su efecto en salud, educación, empleo, etc.

El Comité Europeo por la Cohesión Social del Consejo de Europa, a través de una encuesta realizada en los países de su ámbito, ha constatado que la oferta insuficiente de alojamientos accesibles para los grupos vulnerables es un problema universalmente reconocido, en todas las zonas urbanas y también en una importante parte de las regiones rurales europeas.

Estos grupos vulnerables sufren, además de la escasez general de alojamientos, también discriminación en el mercado, sobre todo en el privado, pero a veces también en el público, bien por obstáculos psicológicos, técnicos o materiales:

- La falta de **viviendas con adaptaciones** como ascensores, pasillos y puertas anchas, baños adecuados,... puede ser un impedimento para el acceso de personas discapacitadas o de edad avanzada.
- Los **sistemas de solicitud** complicados, con muchos requisitos administrativos, o aquellos en los que se solicitan determinados documentos pueden crear también discriminación en el acceso. En muchos países europeos esta cuestión se plantea con la población inmigrante. En la mayoría se requiere primero la regularización administrativa de su situación para poder acceder a estas viviendas.
- A veces la **dificultad es psicológica** por parte de los propios solicitantes, para quien aspectos como la zona/barrio en que deberán residir si acceden a una vivienda de bajo precio es determinante en cuanto a su aceptación de la misma. En la cultura gitana es un aspecto que se produce

repetidamente por su forma de afrontar los conflictos de relación entre clanes o familias gitanas.

Un análisis de los solicitantes que ha recibido la SMRUZ nos permite revisar cómo es este acceso en nuestra ciudad:

Tras 12 años de acceso a través de un sistema de sorteo, en el año 2002, la SMRUZ puso en marcha un nuevo sistema de acceso a vivienda de alquiler a través de solicitud de forma continuada y valoración social de las circunstancias de la familia, con los siguientes resultados:

- En un año de funcionamiento se recibieron 1500 solicitudes, de las que 519 fueron denegadas por no cumplir **requisitos** (a pesar de haberlos reducido).
- En cuanto a las características de los **solicitantes**, destaca un 30 % menor de 35 años y un 13% mayor de 65 años. La franja de edad con más solicitantes es de 35 a 44 años (30% de las solicitudes). El 61% son unidades familiares de 1 o 2 miembros.
- En su mayoría son solicitantes españoles, encontrando un 32% de **extranjeros**. De éstos, la mayoría procedían de los países del Magreb (57%), seguidos de familias procedentes del Africa Subsahariana y americanos. En muy poca cantidad aparecen solicitantes de países del Este de Europa, y en ningún caso asiáticos. Los procedentes de América están subrepresentados respecto a los datos padronales disponibles.
- Cuando se adjudican por sorteo, prácticamente se mantienen los parámetros de los solicitantes. Al hacerlo por valoración social, hay algunos grupos que se ven favorecidos con el baremo aplicado: personas mayores, familias con 5 o más miembros y extranjeros (en este caso, ligado al tamaño familiar y mal estado de la vivienda previa).

La nueva normativa desarrollada por el Gobierno de Aragón en el año 2003 conlleva la obligatoriedad de inscripción en el nuevo Registro del Gobierno de Aragón para el acceso a la vivienda protegida en nuestra región y su adjudicación a través de sorteo entre los admitidos.

2.3. Seguridad en la tenencia

El buen funcionamiento del sistema requiere medidas coercitivas para asegurar el pago y buen uso de la vivienda, que si son excesivas pueden incrementar los problemas en lugar de solucionarlos.

En 1996 se calculó que en Europa había 350.000 hogares (un millón de personas) amenazadas de expulsión de su vivienda. En el 70/80% de los casos, debido a impagos de alquiler. A continuación, la segunda causa es impago de hipoteca y en países del Este de Europa también es importante la ocupación ilegal de viviendas.

Un aspecto importante del derecho al alojamiento es la protección contra la expulsión. Según los datos recogidos por el Consejo de Europa, es sobre todo importante en los países del Este de Europa, con situaciones de impagos y privatizaciones del parque de viviendas sociales, elevaciones de precios generales y aumento de las familias con escasos recursos económicos para afrontar el pago de alojamiento. Además, desde el Estado no disponen de buenos sistemas de prestaciones económicas que puedan ayudar en estas situaciones.

En los países del oeste y centro de Europa se han dado en los últimos tiempos políticas de privatización de los parques de vivienda que han llevado a crear situaciones hipotecas que algunas familias han tenido dificultades de afrontar.

En nuestro país, este problema es grave sobre todo en situaciones de familia, muchas veces de elevada edad, que han dispuesto de un alquiler con rentas antiguas durante la mayor parte de su vida y se ven desahuciados y con escasas posibilidades de acceder al mercado libre de alquiler.

La situación en nuestras viviendas

En cuanto a las viviendas de alquiler de la SMRPUZ, se produce poca rotación en las viviendas, con una media de 40 bajas anuales por diferentes motivos (cambio de localidad, fallecimiento, acceso a vivienda en propiedad,...). Aunque en algunos casos también se producen medidas judiciales de desahucio, éstas son el último eslabón cuando todas las medidas de inter-

vención, tanto propias como de los servicios de acción social públicos y privados han resultado infructuosas.

Los datos muestran que más del 65% de los residentes en estas viviendas llevan más de 6 años en las mismas.

La base para asegurar la tenencia de la vivienda en caso de los grupos más vulnerables es, de nuevo, las medidas de acompañamiento ligadas a los programas de alojamiento: entre las buenas prácticas detectadas en Europa en este tema destacan las de proporcionar equipos sociales de apoyo a las familias en situación de riesgo de expulsión de su vivienda. Estos equipos trabajan con la familia en la búsqueda de soluciones, tanto a corto plazo para afrontar la deuda, como en el momento de mejoras en su situación laboral y de cuidado de la vivienda. Como siempre, las intervenciones preventivas se muestran las más eficaces.

En ese sentido, la SMRPUZ cuenta con un equipo de trabajo social que realiza, desde el momento de entrada de la familia en la vivienda, un acompañamiento y una intervención social encaminada a mejorar su adaptación a la misma y, mejorando su calidad de vida en general, prevenir futuros riesgos.

En la misma línea, la SMRPUZ participa en la iniciativa Igual que va a desarrollarse en nuestra ciudad entre los años 2005-2007 destinada a mejorar la situación laboral de los colectivos desfavorecidos de la margen izquierda de la ciudad, zona en la que se sitúan casi la mitad de nuestras viviendas de alquiler.

4. Adecuación de la vivienda

Según estimaciones de asociaciones europeas en el conjunto de la Unión Europea, 15 millones de personas (4 % de la población total aproximadamente) viven en domicilios no adecuados a las normas o con situación de hacinamiento y 3 millones de personas pueden ser considerados como carentes de domicilio fijo.

En primer lugar, es necesario acordar lo que se considera un **alojamiento mínimo** para toda Unión Europea. El Consejo de Europa se propone, siguiendo los objetivos de la Cumbre de Niza del año 2000, incluir en los Planes de Acción Nacionales contra la Exclusión Social y la Pobreza "el acceso de todos a un alojamiento decente y saludable equipado con los elementos indispensables para una vida normal (electricidad, agua, calefacción).

En nuestra ciudad es importante en este sentido la labor de las ayudas a **rehabilitación** de vivienda que se ofrecen desde la SMRUZ, y que han permitido abordar en los últimos años...

Otra línea de contribución de la SMRUZ en la lucha contra la infravivienda en el Casco Histórico se muestra en el porcentaje de **viviendas de alquiler construidas** en esta zona de la ciudad, que suponen el 41% del total, en gran parte en pequeñas promociones distribuidas por todo el distrito y que han supuesto una importante aportación a la regeneración de la zona e impulso de la iniciativa privada en el sector.

También es importante en esta línea la lucha contra el chabolismo. La SMRUZ participa en la ejecución del Convenio para la **erradicación de asentamientos chabolistas** firmado entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón en el año 2003.

A fecha actual la SMRUZ ha realojado en viviendas de alquiler a 15 familias chabolistas (el total comprometido). También se ha realojado a 26 familias en módulos vivienda prefabricados incluidos en el protocolo de ejecución del Convenio.

Además, se gestionan 165 viviendas en las que residen familias provenientes de anteriores procesos similares desarrollados en nuestra ciudad.

Por último, se participa en la elaboración y puesta en marcha de un protocolo preventivo en el ámbito municipal que evite futuras situaciones similares.

Otra línea de trabajo importante que se desarrolla en Europa en este ámbito es la **mejora de los barrios** desfavorecidos y de los entornos de vivienda social que han ido deteriorándose a lo largo del tiempo. Estas experiencias cuentan cada vez más con la participación de los propios habitantes como garantía de su eficacia y durabilidad.

También nuestra ciudad participa en este tipo de medidas, a través de los Planes Integrales (Oliver y Casco Histórico), programas específicos de revitalización de barrios de los años 50-60 (Revitasud) o de mejora del rendimiento energético de las viviendas protegidas (Concerto), entre otros.

El derecho al alojamiento y las diversas intervenciones encaminadas a hacerlo realidad deberán ser cada vez más globales, contando con los diferentes factores interrelacionados para conseguir un bienestar global de los ciudadanos, y contando también para su desarrollo con la implicación activa de las instituciones públicas, las ONG, las asociaciones ciudadanas y los propios interesados. De esta manera podremos acercarnos al objetivo de proteger a los más vulnerables, prevenir la discriminación y asegurar un nivel mínimo de alojamientos dignos para todos.

Bibliografía

- CONSEJO DE EUROPA (2002). "Lignes directrices pour l'accès au logement pour les catégories de personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO CS-LO (2001) 25 révisé". Groupe De Spécialistes Sur L'accès Au Logement (Cs-Lo) du Conseil de l'Europe.
- FEANTSA (2002). "Immigration et sans-abrisme". Rapport européen de la Fédération Européenne de Associations Nationales travaillant sur les Sans Abris.
- Kaltenborn Lunde, A.M et. Yogeswaran Kandiah (2001). "Accès au logement des catégories de personnes défavorisées. Exemples concrets des politiques et d'actions nationales dans le domaine du logement de certains états membres et observateurs du conseil de l'Europe CS-LO (2001) 33" Groupe de spécialistes sur l'accès au logement (cs-lo) du Conseil de l'Europe.
- Servicio de Estudios Sociales (enero 2005). "Informe sobre infra-vivienda en el Casco Histórico". Cáritas Diocesana de Zaragoza.
- Servicio de Estudios Sociales (2005). "Informe sobre exclusión 2003-2004". Cáritas Diocesana de Zaragoza.
- TOSICS, Iván et ERDÒSI Jr, Sándor (2001). "Rapport sur l'accès au logement des catégories de personnes défavorisées CS-LO (2001) 32". Groupe de spécialistes sur l'accès au logement (cs-lo) du Conseil de l'Europe.
- TRILLA, C. (2001). "La política de vivienda en una perspectiva europea comparada". Colección Estudios Sociales nº 9. Fundación La Caixa
- VARIOS (2003). II Plan Nacional de Acción para la Inclusión social 2003-2005. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VILLORIA, N. (2004). "¿qué hacer con la vivienda pública de alquiler?. Retos y opciones". Banco Interamericano de Desarrollo.



La ciudad como espacio social de convivencia

SUSANA B. DÍAZ RUIZ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE CUENCA
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Resumen: El diagnóstico que vienen haciendo las ciencias sociales, y en particular la sociología urbana, sobre la situación actual de las sociedades desarrolladas, se vertebra a partir del proceso de individualización concebido fundamentalmente como una pérdida progresiva de contenidos y significados sociales compartidos. Así la postmodernidad (destracionalizante) es la máxima condición de posibilidad de la ciudad y de lo urbano en la difuminación que experimenta su dimensión colectiva. La ciudad, entonces, queda resumida a partir de la racionalización progresiva que arrasa los lugares como *topos* de uso público y escinde la convivencia ciudadana en tantas trayectorias biográficas como individuos la habitan, mediando entre ellos vínculos que apenas trascienden la dimensión grupal en la que estos se localizan.

Si bien las ciudades han sido históricamente el espacio social en el que se han hecho explícitos todos los conflictos de poder y dominación que han resultado de la instauración de la modernidad; si bien pueden describirse como espacios de dura supervivencia en los cuales la desigualdad social acrecienta las fronteras internas entre modos distintos de vida, se hace evidente

al tiempo que ciudad y ser humano guardan entre sí una relación de íntima inherencia que las convierte a aquellas en espacios articulados a partir de un sentido social eminentemente convivencial.

A partir de esta premisa metodológica, la ciudad y lo que en ella acontece, es el resultado de una práctica social de convivencia que las generaciones que se suceden y los distintos grupos sociales que se enfrentan van estableciendo a partir de la reciprocidad que guardan. Se propone, por tanto, una lectura de la ciudad como sistema social urbano que aborde tanto la solidaridad como el antagonismo, la semejanza como la diferencia. Para ello se hará uso de una serie de conceptos que permiten reconstruir la vida en las ciudades a partir de la complementariedad entre la socialidad de la condición humana y el carácter agencial de su acción. Entre dichos conceptos se encuentran la ética de responsabilidad individual de M. Weber y el diacrítico cultural que propone M. Fernández-Martorell, además de las aportaciones sobre la ciudad que nos brindaron autores como F. Tonnies, G. Simmel, L. Wirth y H. Lefebvre. Su lectura permite acceder a una comprensión de la vida en las grandes urbes, emblemas por excelencia de modernidad, como el resultado de una organización social distinta y particular a anteriores formaciones de asentamiento colectivo que, no obstante, siguen evidenciando la continuidad histórica de la ciudad como espacio urbano de convivencia social.

Palabras clave: Ciudad, modernidad, urbano, prácticas convivenciales.

The City as a communitarian social space

Abstract: The analysis that the social sciences, and urban sociology in particular, usually carry out on the current state of developed societies is based on the process of individuation, which is basically perceived as the progressive loss of shared social contents and meanings. The city and the urban space, marked by postmodernity (with its concomitant decay of tradition) as possibilities in themselves, lose all their collective elements. Even though cities are spaces where social inequality perpetuates very harsh living conditions, they have not entirely ceased to be social spaces built on a largely communitarian social spirit. This paper attempts therefore to bring both processes together in an analysis of the city as an urban settlement.

Keywords: City, modernity, urban, community practices.

La ciudad como espacio social de convivencia



Susana B. Díaz Ruíz

1. Situación actual: las ciudades entre la habitabilidad y la muerte

La ciudad como objeto específico de la sociología ha estado presente desde sus comienzos como ciencia de lo social. Hoy su presencia, como temática específica, se inscribe en los matices que va tomando la sociedad denominada de la comunicación y la globalización. Sobre nuestras ciudades, ya sean grandes metrópolis o pequeñas ciudades, se vierten las advertencias y las críticas al modo de vida establecido, occidental y moderno en el que, una abstracta fluidez funcional pretendida para el movimiento de personas y objetos que arrasa con los lugares de encuentro público y deriva, inevitablemente, en la paradoja de la individualización progresiva y de la homogenización ramplona.

El paroxismo de lo urbano, como el más fiel representante de la ciudad actual, deviene en la victoria, se espera sea definitiva, de la agencia frente a la estructura. Frente a las coerciones implícitas en el espacio físico de la ciudad, se oponen las recreaciones particulares de un actor-habitante que se yergue como único productor de sentido de la ciudad misma. Con ello se consolida una separación conceptual entre lo urbano y la ciudad en la cual contenido y continente, respectivamente, parecen ofrecer posibilidades distintas al movimiento y a la vida social entre seres humanos.

La ciudad contemporánea se define como espacio de ausencias, deshabitado, regular y construido a partir de contenidos predominantemente racionalistas. El ser humano, por su parte,

ha perdido el contenido de vida compartida en sus dimensiones políticas, públicas y cívicas. La ciudad que empezara siendo el inicio de la sociedad civil, liberada de las trabas atávicas de la tradición, termina su recorrido en una agonía de impracticables haceres y estares colectivos. Desconcierto caótico, segmentación urbana, libertad y desarraigo, globalidad y localidad, son algunas de las oposiciones terminológicas que encierran las claves sociológicas propuestas para comprender la vida en las ciudades contemporáneas. Sin embargo, decir que la ciudad, en su versión de metáfora del Turismo Colectivo, ha muerto (*"las calles de una ciudad no planificada parecen también la única alternativa para el establecimiento de una relación recíproca entre extraños; una interacción en la que el gesto es hecho y devuelto, la palabra dicha y respondida"* (de Ventós, 1986:94)) es decir, de alguna manera, que está dejando de ser el espacio de existencia colectiva que siempre ha sido.

2. Confusiones metodológicas y conceptuales sobre la ciudad y lo urbano

2.1. Ciudades y ciudades modernas

La ciudad ha sido representada en numerosas ocasiones bajo la forma que adoptaron las ciudades europeas y norteamericanas en el siglo XVIII. En ellas se ha vertido el contenido de lo urbano como sinónimo de máxima civilización. Es el nacimiento de la sociedad civil, de la democracia representativa y del progreso; y, en definitiva, de la riqueza bulliciosa que caracteriza a las ciudades sobre las que se dejan sentir los procesos de industrialización y urbanización que consolidarán la sociedad moderna contemporánea.

Desde entonces, pareciera que no hemos dejado de pronunciar conceptualizaciones representacionales en las que aparece el cómo de la ciudad, su forma y la vida que en ella discurre. Así, a la ciudad del siglo XVIII, receptáculo de la utilidad racional como principio de organización social, le sigue la ciudad del XIX en cuya morfología, la racionalidad funcionalista de las líneas rectas de Le Corbusier se propone canalizar el movimiento de sus habitantes en un orden fluído y ordenado.

Del capitalismo fordista, la ciudad habitada (y segmentada) por sus antagónicos protagonistas, burgueses y trabajadores, al capitalismo hedonista que hace de la ciudad un espacio copado por las masas. Todo nuestro siglo XX podría quedar resumido en una sucesión de procesos, narrados sociológicamente, en los cuales, individuo y sociedad, salvo algunas excepciones, son los dos extremos irreconciliables entre los que transcurre la vida social.

Sin poder hablar de una especificidad disciplinar hasta bien entrados los años 20, los "problemas urbanos" han estado presentes en los trabajos de pensadores y sociólogos clásicos. Fustel de Coulanges, F. Tonnies, A. Smith, M. Weber, H. Pirenne, W. Sombart y G. Simmel dedicaron su atención a las problemáticas sociales que estaban teniendo lugar en lo que hoy conocemos como grandes urbes a principios del siglo XIX. Con la salvedad de las excepciones en las que nos detendremos más adelante, encontramos una constante conceptual en los primeros trabajos sobre las grandes ciudades: la oposición entre la sociedad tradicional y la sociedad moderna como matriz de la que nacen a un tiempo individuo y ciudad. Dicha consideración deja sentir una impronta de dualismo en el eje histórico que equipara lo urbano como contenido específico de la ciudad moderna. De este modo, la urbe como representación de la ciudad moderna acapara no sólo el significado de civilización, sino también el de urbano, dando lugar al eje conceptual "ciudad moderna - urbanización - civilización". Esto representa lo que Manuel Castells, entre otros, denominaron *el mito de la cultura urbana*, (Castells, 1974).

Ahora bien, detengámonos en tres autores, Tonnies, Wirth y Simmel con el propósito de ver su coincidencia, no sólo en ciertos elementos de la vida en las grandes ciudades, sino también en el tratamiento que dan a lo urbano tras el proceso histórico de la industrialización. Si bien ninguno de ellos hizo de la modernidad una referencia trascendental que explicara en sí misma los cambios experimentados en el espacio y disposición de las urbes modernas, estos autores mostraron que a pesar de que los cambios que exigía la vida social en las urbes modernas tuvieron consecuencias nefastas para la vida colectiva en la nueva organización social, se evidenciaba en ellas la continuidad de la vida en común, colectiva, y comunitaria. Dichos cambios se entendían, por tanto, como resultado de las prácticas

sociales de convivencia protagonizadas por la metodológica abstracción que supone el urbanita o el sujeto moderno. Se adhieren así a una larga tradición de pensadores que como Tocqueville, Nietzsche, Baudelaire o Rousseau denunciaron la pérdida de contenido comunitario, de intercambio recíproco y de apropiación del lugar por parte de los individuos que lo habitan.

Sin embargo, ninguno de estos autores pierde de vista la continuidad de la convivencia social en el espacio metropolitano de las grandes urbes, esto es, la pervivencia de lo comunitario si para entender comunitario nos servimos de la definición de R. König: *“La comunidad se nos aparece, por lo tanto, como sistema social, es decir, como una relación que se diferencia de las otras porque todos los hombres que están incluidos en ella tienen conciencia de esta relación, así como de sus límites y de sus diferencias con otras relaciones semejantes.”* (König, 1971:50)

Comunidad y asociación son las dos concepciones metodológicas que sirven para ver la concreta articulación social que se desarrolla en las grandes ciudades del XIX y que permite considerar la dimensión del cambio experimentado con respecto a asentamientos colectivos anteriores, pero se trata de concepciones concretas que, lejos de oponerse, coexisten en el modo de vida social.

2.2. Lo urbano: contenido de ciudad

La ciudad, en las distintas versiones que conocemos a través de la historia, desde la antigua Mesopotamia hasta nuestros días, se caracteriza por una serie de elementos concretos que hacen de ella un espacio social urbano (Rykwert, 1985:248). Autores como Tonnies o Weber convienen en señalar como rasgos comunes a la aldea y a la ciudad, un sentido de la localidad enmarcada dentro de los límites que se conciben como tales para el propio asentamiento, la interdependencia de mercado y un conocimiento personal mutuo de los habitantes. Sin embargo, la diferencia entre ambos espacios sociales radica, en primer lugar, en la existencia de un excedente de producción que permite el desarrollo del arte y de las ciencias y, en segundo lugar, en una autonomía política que incluye un afán de dominio extra-

territorial, tal vez relacionado con el hecho de ser un asentamiento no autosuficiente.

“La ciudad dedica su mayor esfuerzo a las más refinadas actividades del cerebro, que al dotar a los objetos materiales de una forma placentera en armonía con el espíritu colectivo, representa la esencia general del arte.” (Tonnies, 1979:63) Opuesta, por tanto, a una comunidad capaz de autosatisfacerse, la ciudad practica el intercambio de productos estableciendo así sus vínculos con el campo. Sin embargo, no se trata sólo de artesanía sino de su conversión en arte. Este hecho nos ofrece un matiz muy importante a la hora de hablar de la ciudad: los seres humanos que viven en ella buscan permanecer de alguna manera en ese espacio que conciben como histórico y continuo, en la medida que comparten con antepasados y herederos. El arte, como práctica social humana, acontece en la ciudad, pues es en ella donde tiene lugar la pretensión del ser humano de *“... situar lo noble y lo eterno ante los ojos de los hombres”* (Tonnies, 1979:63).

Según Caro Baroja: *“La ciudad en general es más fuerte que la aldea o el conjunto de éstas, por nutrido que aparezca. La ciudad es dominadora o expresa en sí una voluntad de dominio”* (Caro Baroja, 1984:128). Su significado, por tanto, como totalidad en sí misma, trasciende los límites estrictamente geopolíticos y cobra significado más allá de ella misma, allí desde donde es vista (y significada) por otros.

Llegamos así a proponer la ciudad, en primer lugar, como sistema social urbano que en palabras de Carlos Moya *“implica siempre unas estructuras locales de comunidad urbana y su “Hinterland” dominado, que no agota nunca en la pura jurisdicción político-administrativa de tal ciudad, sino que abarca todo el área en que tal ciudad resulta dominante en cualquier forma de que sea relevante para su propia dinámica interna”* (Moya, 1969:104).

2.3. Lo urbano, contenido en las grandes urbes

Textos como “El espíritu de las grandes urbes” de G. Simmel o “El urbanismo como estilo de vida” de L. Wirth, se hacen eco de una ciudad habitada por desconocidos, con luces, escapara-

tes y todo tipo de estímulos visuales que visten las calles; son las ciudades de los grandes almacenes, de los precios establecidos; son los tiempos de la producción en serie en los que la calle se inunda de objetos producidos modeladamente, cuya exhibición adopta un carácter de significación personal, de distinción para el individuo que los porta. Las grandes ciudades continúan siendo ciudades pero en ellas se producen cambios en la relacionalidad social identificables en la historia.

2.3.1. La gran urbe como ciudad industrial

La ciudad industrial del siglo XIX contiene una forma de organización social distinta. Como asentamiento colectivo organizado en prácticas concretas contiene en su seno el desarrollo de modos de vida que se sostienen en determinadas valoraciones y concepciones. Es el caso de la ciudad industrial como contenido específico lo que nos permitirá entender el modo de vida que se manifiesta en la gran urbe. Para Tonnies, este tipo de ciudad, *“es esencialmente un centro comercial,... su riqueza es el capital, que, bajo la forma de comercio, usura o inversión industrial, se mueve y multiplica,... es además el centro de la ciencia y la cultura, que siempre van a la zaga del comercio y la industria”* (Tonnies, 1979:65). Según Wirth, el desarrollo de las grandes ciudades es un proceso caracterizado fundamentalmente por una economía monetaria que se traduce principalmente en *“una población altamente diferenciada, ...un proceso de despersonalización, un mercado impersonal, y una estandarización de procesos y productos”* (Wirth, 1962:31). Atendiendo a la progresiva despersonalización de cosas y personas en que consiste la gran urbe, pareciera paradójico reconocerla al mismo tiempo como el espacio representativo por excelencia de la convivencia social humana.

En la ciudad se configuran concepciones objetivas que a modo de leyes operan sobre lo concreto de los hombres y las cosas. Sin embargo, esto no es debido tanto a la modernidad como un ethos determinante como, y fundamentalmente, a la industrialización como proceso social. *“...economía monetaria y dominio del entendimiento están en la más profunda conexión. Les es común la pura objetividad en el trato con los hombres y cosas, en el que se empareja a menudo una justicia formal con*

una dureza despiadada” (Simmel, 1986:249). Del mismo modo, la libertad individual, que se ha venido presentando en las ciencias sociales como cristalización del *modus vivendi* del urbanita, ha de ubicarse en la despersonalización abstracta que se sucede con el espíritu de Igualdad ilustrada, al cual, se deben buena parte de los presupuestos fundantes del nuevo orden social moderno.

La propia consideración de la gran urbe como ciudad industrial permite ver los modos de vida que en ella se despliegan y es, desde ahí, desde los procesos históricos concebidos a la luz de las prácticas convivenciales, en este caso de progresiva instrumentalización utilitarista, desde donde podemos ver el sentido con el que Tonnies, Simmel o Wirth proponen la des-socialización socializante que enuncian la indiferencia o el distanciamiento como sentimientos sociales generados en el modo de vida de la gran ciudad. Sin lugar para las divagaciones redentoras, estos sentimientos, que dichos autores consideran funcionalmente como paliativos de lo común, contienen, sin embargo, la dimensión del sentido social compartido. La concepción del individuo como individuo independiente, en la ciudad moderna, si bien puede ser reconocida conceptualmente en su significado de categoría abstracta como disolución del hombre concreto, es al tiempo una práctica instituida socialmente; junto a la soledad y al desarraigo con las que se acompaña dicha concepción, no podemos olvidar que asimismo se traduce en una mayor sensación de libertad. La división social del trabajo y la funcionalidad interdependiente en la ciudad industrial exigen la consideración de la individualidad independiente. *“Por un lado, cada vez aparece con mayor claridad y exactitud el carácter de la naturaleza sometida a leyes, el orden objetivo de las cosas... por otro, cada vez se acentúa de modo más intenso y poderoso la individualidad independiente, la libertad personal y el ser-para-sí frente a todo lo exterior y a todas las fuerzas de la naturaleza”* (Simmel, 1976:362).

2.3.2 La gran urbe como colección de extraños

La industrialización se hace inseparable de una articulación abstracta que vertebra las relaciones sociales entre individuos que ya no pueden depender de un conocimiento mutuo y perso-

nal. Esto tiene como consecuencia, según estos autores, la sustitución de las relaciones inmediatas o de parentesco por aquellas asentadas sobre la convención o contrato. Según Tonnies: *“La diferencia entre naturales y extranjeros se vuelve irrelevante. Todo el mundo es lo que es, mediante su libertad personal, mediante su riqueza y sus relaciones contractuales”* (Tonnies, 1979:66). Es la individualidad, y su consiguiente puesta en práctica a través de los quehaceres cotidianos y de las preferencias, lo que revierte en la formación de la asociación como articulación de lo social. Se trata, pues, de una ciudad en la cual se hace necesaria una organización de la convivencia de carácter predominantemente abstracto o formal en virtud del hecho de ser extraños y desconocidos los que conviven. En palabras de Wirth, *“en vista de la ineficacia de los actuales lazos de parentesco, creamos ficticios grupos de parentesco. Frente a la desaparición de la unidad territorial como base de la solidaridad social, creamos unidades de intereses”* (Wirth, 1962:40). Ambos autores ponen de manifiesto la urdimbre de reciprocidad social que mantienen individuo y sociedad modernos. Los cambios apuntan a las necesidades del conglomerado social formado en las ciudades con una densidad de población cualitativamente mayor, y estas necesidades apuntan directamente a la convención.

Tratemos de comprender la importancia que el reconocimiento de este hecho tiene como premisa teórica de análisis. Los autores sobre los que estamos haciendo este recorrido por los elementos de la ciudad como objeto específico de estudio no dedujeron la funcionalidad de las prácticas modernas de una cultura moderna previamente distinguida como tal. El establecimiento de la convención surge de una necesidad colectiva, la del grupo humano que convive en una ciudad de esas características ecológicas, espaciales y temporales, y ahí reside su dimensión humana. Porque en ese espacio en el que se convierte la ciudad moderna, de estandarización y abstracción, continúa persistiendo el hecho mismo del sentido convivencial como sentido comunitario. La singularidad del ser humano puede ser rasada desde las presunciones filosóficas o ideológicas individualistas y, ciertamente, desde este reconocimiento convenimos con Simmel en que la singularidad humana queda anegada en el proyecto histórico de la ciudad moderna. Como lugar difícil para las “existencias soberanas”, fue considerada por Nietzsche.

Sin embargo, se hace igualmente necesario reconocer que en la dimensión cotidiana, no como entorno de privacidad compensatorio al entramado de obligatoriedad social, sino como el contenido y significado convivencial, la vida se sucede en constante apropiación y participación recíproca entre los seres humanos que conviven. Esa es la dimensión humana y de lo común (o lo social) que Simmel veía en la gran urbe cuando hablaba de la “rareza” socialmente permitida. *“Allí donde el crecimiento cuantitativo de significación y energía llega a su límite, se acude a la singularidad cualitativa para sí, por estimulación de la sensibilidad de la diferencia, ganar por sí, de algún modo, la consciencia del círculo social: lo que entonces conduce finalmente a las rarezas más tendenciosas, a las extravagancias específicamente urbanitas del ser-especial, del capricho, del preciosismo, cuyo sentido ya no reside en modo alguno en los contenidos de tales conductas, sino sólo en su forma de ser-diferente, de destacarse –se y de este modo, de hacer-se notar”* (Simmel, 1986:259). Al igual que la indolencia, generada en el urbanita como mecanismo social de defensa vital, su querencia de distinción (individual) acontece en un espacio socialmente vertebrado por lazos contractuales que contemplan las diferentes posibilidades de la acción del sujeto.

2.3.3. La gran urbe como metáfora de la tierra prometida: sustitución de lo heredado por lo adquirido

A las grandes ciudades que se gestan en la Europa del XVIII llegan gentes de toda procedencia en busca de un trabajo, atraídos por el modo de vida al que “todos” pueden aspirar. Es el reino de la libertad y de la prosperidad, pues las diferencias, ahora llamadas de status o sociales, emergen alrededor del proceso económico de producción, una vez que se han dejado de lado las determinaciones jerárquicas de la sociedad estamental. La ilusión de cualquiera que llega por ocupar posiciones consideradas como socialmente superiores o privilegiadas se hace evidente en las palabras de Tonnies: *“Es un siervo sólo mientras los brillos y lujos en las ventanas iluminadas estén más allá de su alcance. Su vida no es más que una constante alternativa entre trabajo y ocio, actividades ambas distorsionadas por la*

rutina de la fábrica y las exiguas satisfacciones de los cafetines” (Tonnies, 1979:66). Para ambos grupos sociales, privilegiados y no privilegiados, la asociación es comúnmente reconocida, ya que se trata de un modo de vida en el que como dice Wirth *“la individualidad debe ser reemplazada por las categorías”* (Wirth, 1962:31). La metáfora de la tierra prometida encuentra su contrapartida en un sistema meritocrático que el sujeto moderno de la gran urbe enfrenta en forma de posibilidades previamente establecidas. Se trata de un espacio de contrastes, de luces y miserias, remarcadas fuertemente en la imagen que la gran ciudad ofrece de sí misma. *“Proveer de emociones y suministrar medios de escape a las ocupaciones, la monotonía y la rutina, son las principales funciones de la recreación urbana, que en el mejor de los casos proporcionan medios para una autoexpresión creativa y una asociación de grupo espontánea, pero que más típicamente producen, en el mundo urbano, por una parte, el espectador pasivo; por la otra, el héroe que bate récords sensoriales”* (Wirth, 1962:38). El contenido categorial del individuo al que se refería Wirth bien pudiera encontrar eco en la disyunción entre el ser y el tener que propuso Simmel para dar cuenta de la relación que mantienen en la ciudad moderna el individuo y las cosas. *“El hecho de que el sentimiento del yo traspase sus límites inmediatos y se asiente en objetos que le afectan sólo de un modo mediato, demuestra, precisamente, en qué medida la propiedad, como tal, no significa otra cosa sino que la personalidad se extiende en ella y alcanza su esfera de expansión en el dominio sobre ella. De ahí el fenómeno peculiar de que la totalidad del tener suele ser equivalente a la totalidad del ser”* (Simmel, 1976:391).

No sólo tiene lugar una sustitución de lo heredado por lo adquirido, lectura que nos permite perfectamente entender el significado de la desaparición de la sociedad estamental; Simmel también nos permite ver que, entonces, cuando eso sucede, y los seres humanos así lo instituyen a través de sus prácticas como un significado social compartido, quedan atrapados en una representación distinta; precisamente la que le otorga ahora aquello que adquiere con su esfuerzo e inteligencia particular. *“Por esto las grandes ciudades, en las que en tanto que sedes principales del tráfico moderno la adquiribilidad de las cosas se impone en proporciones completamente distintas de lo que lo*

hace en relaciones más pequeñas, son también los auténticos parajes de la indolencia” (Simmel, 1986:253). Ahora el hombre particular y representativo, como nos dice Simmel, es el que da contenido y valor al hombre general, y ahí toma consistencia comprender la ciudad moderna como metáfora de la tierra prometida en un sistema social meritocrático.

La ciudad moderna o gran urbe como asentamiento colectivo que es, alberga la tradición que va formando el paso del tiempo con independencia de los cambios que se producen tras el proceso de industrialización, la ciudad mantenga su especificidad, esto es, su carácter político y comercial que *“representa algo perdurable que sobrevive a la secuencia de generaciones y reproduce siempre, en parte por sí misma, en parte mediante la herencia y la educación de sus habitantes, el mismo carácter e idéntica actitud intelectual”* (Tonnies, 1979:63). *“...Pero como la ciudad pervive dentro de la urbe, ciertos elementos vitales de la comunidad, como forma real de vida, persisten dentro de la asociación, aunque languidecientes y en decadencia”* (Tonnies, 1979:271)

3. La ciudad como espacio de convivencia política

A lo largo de miles de años, las ciudades han sido el lugar donde los seres humanos han vivido en convivencia con otros seres humanos. Hoy continúan siéndolo. Entre la homogenización y el agravado atomismo, entre el movimiento uniformemente acelerado y la heterogeneidad que concentra su espacio, en las ciudades tienen lugar enfrentamientos y encuentros, incomodidades y desavenencias, pertenencias y arraigos generados en virtud de coexistir en su espacio modos de vida distintos. Todo esto es una ciudad, la enuncia como espacio de existencia colectiva, compartido, con-vivido con otros que habitan en él desde los significados sociales y la valoración subjetiva establecida; la ciudad es por ello un espacio *“de convergencia pero no de igualdad”* (Mairal, 1995:314). En una ciudad, la convivencia, de encuentro y de disputa, enlaza a quienes guardan la relación de convivencia social como referenciada significación recíproca en la que el “Otro”, inevitablemente, siempre está presente.

Desde una postura que no considere previamente problema de incompatibilidad en la relación entre individuo y sociedad, la ciudad parece ser el lugar propio al ser humano en tanto que ser social. No hubo hombre anterior a la sociedad, ni sociedad anterior al hombre. La ciudad puede considerarse el primer espacio de vida social compartida. Así lo manifiestan H. Arendt y M. Zambrano. *“El nacimiento de la ciudad – estado significó que el hombre recibía además de su vida privada, una especie de segunda vida, su bios politikos. Ahora todo ciudadano pertenece a dos órdenes de existencia, y hay una tajante distinción entre lo que es suyo (idion) y lo que es comunal (koinon)”* (Arendt, 1998:39). La ciudad en el momento de su aparición supone una organización colectiva de la propia convivencia. En este mismo hecho reside el carácter político de esta organización que se dan los hombres entre sí; organización que articula los dos órdenes de existencia humana: la propia de cada hombre concreto y la común, de la que todos son partícipes. Remarcando la polis como una relación que traspasa los límites de la fraternidad, M. Zambrano alude también al carácter político implícito en la aparición misma de la ciudad. *“La ciudad, la polis, exigirá para su existencia ya desde el principio, la existencia del político, del hombre especialmente dedicado a ella. Pero esto supone ya la existencia de un grupo de hombres iguales entre sí, hombres libres desde luego y liberados en tanto que ciudadanos de los lazos de la familia, del lazo de la sangre, de la clase, si se exceptúan los esclavos”* (Zambrano, 1988:105).

En este sentido, la comunidad como relación social implícita en el hecho de la ciudad apunta al carácter de consustancialidad que guardan seres humanos y ciudades. Aquellos no pueden ser en otro medio y éstas sólo emergen con la aparición del hombre como individuo, como hombre concreto, dueño de un “tiempo de soledad”, un tiempo *“... que corresponde al hombre que se sabe y se siente individuo”* (Zambrano, 1988:20). La ciudad es, por tanto, el espacio social comunitario que se dan entre sí los seres humanos como humanos e individuos.

Desde su aparición, las formas de relación social que aparecen en la ciudad, como asentamiento compartido, se vertebran a partir de nociones de localidad. Quienes viven en ella, esto es, sus habitantes, saben que habitan en un espacio que comparten con otros cotidianamente. Los asentamientos colectivos

humanos necesitan articularse mediante unos vínculos que ya exceden los límites del conocimiento personal. A partir de esta sustitución estamos ante un grupo humano de desconocidos que inaugura el espacio en el que desarrollará una vida común sedentaria, dotada de significados culturales y simbólicos, de institución y de normas, con el objetivo de sobrevivir. Para ello se constituye una organización política que vertebró dicha convivencia social, y cuyo cumplimiento sea exigible a cada uno de los miembros que viven en dicho espacio. *“La regulación de las relaciones basadas en esa condición específica (la localidad común) cristaliza necesariamente en normas formales: el derecho legislado frente a las viejas tradiciones orales del clan”* (Moya, 1969:114). En la localidad, se expresa, por tanto, la materialidad que adquiere la práctica de la convivencia cotidiana; es la dimensión en la que residen los significados sociales que conforman la organización social del espaciotiempo sociohistórico surgido a partir de la convivencia misma entre quienes comparten y cohabitan en dicho espacio. La localidad, entonces, es la vertebración social que alude al sentido comunitario de la existencia colectiva que agrupa e incluye a desconocidos y semejantes.

3.1. La ciudad como sistema social urbano

El modo de vida social compartida que se desarrolla en la ciudad es urbano y como modo de vida particular de la ciudad sus rasgos fundamentales se encuentran, como ya hemos dicho anteriormente, en un excedente económico de producción que a su vez posibilita la práctica del arte, por un lado, y una organización políticamente autónoma, por otro. Todos estos rasgos, propiamente particulares de la ciudad son al mismo tiempo los rasgos que permiten hablar de un modo de vida urbano, conformado por hombres iguales en su semejanza de individuos y unidos en el establecimiento y uso de unas relaciones sociales abstractas que cada cual pone en práctica.

El hecho mismo de la ciudad y de lo urbano contienen la posibilidad de lo social como sentido vital compartido y en lo social se incluye la solidaridad y el enfrentamiento a los que dan

lugar las diferencias establecidas entre los seres humanos que conviven. La aparición del ser humano como individuo, es un hecho parejo a la aparición de la clase social. En ese espacio *“...más neutro, menos cualificado, menos cualitativo, de donde ha desaparecido por el pronto lo sagrado específico”*, nos encontramos *“que el individuo y la clase social son coetáneos históricamente”*. Ahí reside para M. Zambrano el sentido que tiene la ciudad como espacio viviente, en movimiento constante y como espacio político democrático: *“y esto es al par el nacimiento, el origen de la democracia. (Zambrano, 1988:105).*

Ahora bien, el establecimiento de la consideración de individuo en su matiz positivo de hombre concreto, mantiene cierta coherencia con una tendencia de individualismo colectivo. En este sentido, las ciudades han sido los escenarios donde los seres humanos han protagonizado sus luchas por la igualdad y por la diferenciación. *“Frente a los sistemas preurbanos, la aparición de la ciudad significa la aparición de una nueva pauta de estratificación social. ... Progresivo desarrollo de las relaciones de dominación, progresiva diferenciación social del trabajo y progresiva acumulación de excedentes, son los tres supuestos estructurales cuya implicación recíproca hace posible la estructuración social de una población progresivamente voluminosa, densa y heterogénea, como es la que se acumula dentro de la ciudad”*. (Moya, 1969:108).

El modo de vida urbano de la ciudad implica asimismo la construcción de las instituciones y de los espacios públicos, de palabra y uso, que vertebran la organización social de la ciudad en sus dimensiones políticas, comunes y públicas. *“...a los hombres que viven en la misma ciudad, les une el uso de la plaza pública o foro, de los templos, los pórticos y los accesos, las vías, tanto como las leyes, costumbres y privilegios y por último tratos y contratos”* (Caro Baroja, 1984:137). Los privilegios, las diferencias parecen ser consustanciales a la vida urbana. Individuo y diferencia son términos que mantienen un trasvase de contenidos recíproco. No en vano, la aparición de las ciudades griegas es algo que, según Deleuze, guarda una estrecha relación con la formación del concepto como creación específicamente filosófica, marcando así una novedad histórica respecto a la etapa anterior protagonizada por la sabiduría. Sin embargo,

no descuidemos el anverso de esta sustitución: descendiendo en la carrera de inmanencia, el sabio es sustituido por el filósofo, ahora simplemente y de manera más modesta, amigo de la sabiduría. Pero la palabra “amigo” lleva implícita su “rival”. Las sociedades de amigos que se crean en las ciudades, suponen la creación de asociaciones de iguales que instauran esta forma de socialidad; pero también este hecho significa *“...haber instaurado entre ellas y en cada una de ellas unas relaciones de rivalidad, oponiendo a unos pretendientes en todos los ámbitos, en el amor, los juegos, los tribunales, las magistraturas, la política, y hasta en el pensamiento, que no sólo encontrará su condición en el amigo, sino en el pretendiente y en el rival ...”* (Deleuze, 1993:10). Una sociedad formada por hombres libres (respecto a los anteriores lazos de parentesco) es una sociedad de hombres iguales. En la medida en la que los hombres libres se conciben como individuos libres, asimismo se consideran como individuos diferentes.

La diferenciación social como resultado de las valoraciones subjetivas que se entrecruzan en la práctica de la convivencia fue relacionada con el individualismo como práctica occidental también por parte de Weber. En sus “Ensayos sobre sociología de la religión”, Weber atribuye el desarrollo de una ética individual de salvación personal como es el cristianismo en el suelo urbano de las ciudades: *“es muy improbable que una religiosidad congregacional organizada como la del cristianismo primitivo pudiera desarrollarse fuera de la vida común “urbana”, en el sentido occidental de esta palabra. Pues esa religiosidad supone ya como concepción existente la ruptura de aquellos límites creados por el tabú entre clanes, supone el concepto de cargo o función, la concepción del ayuntamiento como un “instituto, como una estructura corporativa al servicio de fines objetivos, concepción que ella, por su parte, contribuyó a fortalecer, y cuya nueva acogida por parte del desarrollo urbano que surge en el medievo europeo facilita también en algo grado... Las cualidades específicas del cristianismo como religión ética de salvación y piedad personal encontraron su suelo nutricio en la ciudad y en ella depositaron constantemente nuevos impulsos, en oposición a la transformación en sentido ritual, mágico o formal, favorecido por los poderes feudales”*. (Weber, 1969:379).

3.2. Ciudad y burguesía

Tal vez la agri dulce contradicción que pudiera caracterizar a la ciudad reside en el hecho de ser, al mismo tiempo, la metáfora de la tierra prometida, un lugar al que muchos han ido a parar en busca de un futuro mejor, y también un lugar ya instituido que opone resistencia a los que reconoce como extranjeros. Distingue intraterritorialmente a los autóctonos y foráneos, generándose, a partir de dicha diferenciación, procesos de competencia y rivalidad entre grupos sociales distintos.

El florecimiento comercial que protagonizaron las ciudades europeas a partir del siglo X y XI supuso el final del feudalismo como modo de vida social y colectivo instituido. Basada fundamentalmente en la riqueza territorial y en las relaciones sociales de vasallaje, las nuevas formas de vida social que se desarrollan a partir de las actividades comerciales y los nuevos oficios representan un claro obstáculo al mantenimiento de la economía feudal. Ambos modos de vida no pueden sino encontrar contrapuestos sus intereses y valoraciones. La propia coexistencia en la que se encuentran acarrea el enfrentamiento convivencial entre vagabundos, siervos que deciden poner fin a su relación de obligación feudal y, en general, entre todos aquellos que no tienen tierra, abandonan el campo y se dirigen atraídos por la vida de la ciudad, según cuenta Pirenne *“ya que les prometía satisfacer su codicia.”* (Pirenne, 1986:42). La ciudad es lugar que acoge y recibe a todos aquellos que vienen de fuera; pero no es esto algo que sucede de manera ajena al conflicto. En las ciudades de la Edad Media los comerciantes que llegan tienen que hacerse con un lugar propio y para ello habrán de sortear los obstáculos impuestos por la nobleza. De la misma manera ocurrió más tarde en las ciudades que protagonizaron el crecimiento alrededor del siglo XVII y XVIII. Aparecieron las fortunas burguesas y con ellas la clase social de los nuevos ricos *“una nueva capa social, cuyo núcleo es la riqueza, pero que conserva el molde y la estructura feudal. O dicho en otros términos: gran parte de los “nuevos ricos” ascendió a la clase noble.”* (Sombart, 1979:16).

Cualquiera puede emprender una nueva vida en la ciudad, puede probar suerte y acertar, puede arriesgar y puede perder. Es en la ciudad donde pueden ocurrir cosas como estas. Los

que llegan a la ciudad como forasteros guardan una semejanza entre sí: son desarraigados. Han abandonado el lugar al que pertenecían y llegan a este espacio nuevo solos a procurar subsistir. No sólo eran comerciantes, sino inmigrantes del campo sin nada. Como explica el propio Pirenne *“la suerte favoreció a los mejores, que no podían dejar de aprovechar las oportunidades de hacer fortuna que abundan en la vida comercial para los vagabundos y los pobres diablos que saben acometer una empresa con suficiente energía e inteligencia.”* (Pirenne, 1986:40). No en vano, Pirenne y Sombart consideran la práctica de la especulación como el origen de buena parte de las nuevas fortunas.

La ciudad es un territorio abierto a cualquiera que quiera emprender una nueva vida. Sin embargo, también es lugar de jurisdicción definida, con unos habitantes ya establecidos y apropiados del lugar y con un sistema de valoraciones sociales concretas. De ahí que en la ciudad se mantenga vigente la distinción jerárquica social de los que llegan. El enfrentamiento que habrá que subsanar no tiene sólo que ver con las costumbres y hábitos sociales; también se relaciona con los intereses y los derechos. Podía darse, por ejemplo, una incompatibilidad entre la condición social y la condición jurídica anterior, la referida al lugar que se ocupaba en la sociedad feudal estamental. El caso de los comerciantes ofrece la particularidad de que eran considerados hombres libres. No ocurría lo mismo, con inmigrantes que llegaban en busca de trabajo. *“A pesar de haber dejado de ser campesinos, no podían borrar la mancha con la que la servidumbre había marcado a la clase rural. Si intentaban disimularla, no faltaban quienes los llamasen bruscamente a la realidad.”* (Pirenne, 1997:106). La ciudad es un lugar en el que se lucha por sobrevivir y por llegar a ser alguien; es el lugar en el que uno puede tratar de ocultar su identidad o, por el contrario, tratar de ubicarla en dicho espacio.

La figura del burgués es un buen ejemplo de los cambios que se producen cuando un grupo trata de consolidar su modo de vida en un espacio que ya estaba habitado por otros. Las luchas sociales van dirigidas a defender sus intereses como grupo social particular. Dan prueba de ello las distintas instituciones políticas, administrativas y jurídicas que aparecen en las ciuda-

des con el fin de responder a las exigencias sociales del nuevo modo de vida que se va gestando en ellas a partir de nuevas actividades como el comercio y la industria. Así por ejemplo, desde el siglo XI muchas ciudades europeas contaron de manera permanente con una jurisdicción que reconocía su autonomía judicial; también se producen cambios en el antiguo derecho consuetudinario, y algo de extraordinaria importancia, para la vida urbana: la obtención por parte de la burguesía de la libertad como condición jurídica. *“La libertad se convierte en condición jurídica de la burguesía a tal grado que no es solamente un privilegio personal, sino un privilegio territorial inherente al solar urbano, en la misma forma que la servidumbre es inherente al solar señorial.”* (Pirenne, 1986:44). Estos son algunos de los procesos de cambio que van teniendo lugar en las ciudades y van transformando los modos de vida urbanos.

A pesar de no perder de vista el presupuesto de la reciprocidad social, desde el cual se reconoce la participación activa de cuantos miembros forman parte del mismo espacio y en virtud de la cual se conforma un sentido de la convivencia social, difícilmente podríamos desbaratar la visión apocalíptica de Weber sobre el transcurso de la sociedad occidental. La vida social y pública de las sociedades modernas se inscribe, efectivamente, en el marco ofrecido por la burocratización de cuantas estructuras y espacios públicos conforman las prácticas sociales llevadas a cabo en nuestros espacios de vida. La continuidad que mantiene nuestra propia historia nos lleva a ver que nuestra particularidad cultural, llamémosla moderna y occidental, conduce a conformar un espacio en el que la individualidad se ha convertido en un criterio que subsume la política socialidad de los miembros que habitan en una ciudad. ¿Cómo podremos, entonces, conjugar la realidad de esta perversión que supone erigir en criterio dominante la privacidad individual (de los hombres que con-viven), con nuestra propia continuidad vital en espacios y tiempos de convivencia colectiva?.

4. Las nuevas realidades de las ciudades contemporáneas

El declive del paradigma de la ciencia moderna va haciéndose cada vez más sólido al hilo de la explícita separación que

se pretende mantener respecto a los residuos positivistas que la sociología arrastra desde su nacimiento a lo largo de todo el siglo XX. Desde ahí, y como afrenta teórica al cansancio producido por las veracidades y demostraciones que exigían las coordenadas decimonónicas, emprenden su aparición nuevas formas teóricas y conceptuales que evidencian lo hasta ahora rechazado: el movimiento y la mezcla. Mezcla de fronteras, mezcla de espacios y de tiempos, de identidades como unidades significativas que estallan en mil sentidos, ahora fracturados. Ya no es una cuestión de extremos (agencia/conciencia, yo/realidad, etc) sino de ámbito, de continuo con el que se pretende rechazar el paradigma científico dominante de la modernidad.¹ Nos encontramos, por un lado, con la denuncia realizada alrededor de la persistente perversidad moderna, expresada a través de una versión neopanóptica del poder, y, por otro, con la propuesta metodológica basada en el denominado “vector de la ruptura” que permite dar cuenta de la realidad actual a través de procesos sintomáticos de nuestros tiempos globalizados como la hibridación y la proliferación de lógicas vitales des-territorializadas.

La incidencia que las últimas tecnologías tiene en la vida pública y social se traduce, según M. Castells, en la reproducción de la dual desigualdad social. (Castells, 1997). Los lugares como espacios en los que acontece la cotidianidad de los sujetos, desaparecen y la comunicación social mantiene una absoluta dependencia de los flujos informacionales que realimentan el poder dominante al tiempo que marginalizan los movimientos de resistencia y alternancia. El aislamiento procurado respecto al “Otro” se consume con las posibilidades que brinda la Gran Red, y las ciudades, a la luz de las nuevas tecnologías, parecen

¹ La apelación a los híbridos como figuras metodológicas acoge un espectro de amplios matices que denuncia una propuesta sociológica nueva. Podemos encontrar desde el rechazo que Bruno Latour propone respecto a la asimetría histórica desde la que ha sido presentada la modernidad como inicio de la civilización, al conocimiento situado que propone Haraway como marco conceptual operativo para el análisis de la conformación hibridada de lo social y de lo humano. La apelación a la hibridación implica, según García Canclini, *“que se han movido las fronteras. Persiste, sin embargo, una terca mentalidad que pretende reducir toda mezcla a nuevas formas de lo viejo. Las hibridaciones de que estamos hablando son aquellas que sólo se producen por destrucción de las viejas identidades, al menos por su erosión.”* Martín Barbero, J. “Dinámicas urbanas de la Cultura”, <http://www.innovarium.com/Culturaurbana/DinamUrbJMB.htm>.

poblarse de figuras inconexas y fantasmales que encuentran su máxima representación en las figuras de los turistas y los vagabundos como los dos extremos opuestos del elenco experiencial que habita las calles de la “gubernamentalidad postdisciplinaria”: *“El presente local es espacio, perfil común y cíclico de la muerte, algo abisal que es médula de la sabiduría de los pueblos (lo común, diríamos, es la propia violencia de la localidad). Por el contrario, el tiempo lineal lanzado, ahora logrado en un real time mundial, es la negación pública del aquí y ahora, del espacio finito de relación y comunidad (Gemeinschaft)”*. (de Marinis, 1995).

El miedo a la finitud de lo concreto, a la dimensión del presente vivido en su aquí y ahora, hace notorio que continuamos viviendo bajo el reinado de la misma Física-Matemática.² *“Aquí la vieja definición del hombre como animal rationale adquiere terrible precisión: desprovistos del sentido mediante el cual los cinco sentidos animales del hombre se ajustan al mundo común de todos los hombres, los seres humanos no son más que animales capaces de razonar, “de tener en cuenta las consecuencias”*. (Arendt, 1998:310)

Emigración y desarraigo dan cuenta de una desurbanización social, a través de la cual, se puede apreciar un desuso generalizado o colectivo de las ciudades o, más concretamente, de sus lugares, que desaparecen en virtud de la velocidad que busca desprenderse de lo cotidiano, sustituyendo el encuentro por la fluidez de unas fronteras cuya principal característica es ahora la porosidad. Este “urbano” de hoy aparece como el contenido de movimientos sin finalidad, no susceptibles de ser atrapados por las tradicionales categorías científicas. Sin embargo, no es de lo absurdo y de lo existencial de lo que se está hablando, sino de la necesidad que tienen las ciencias sociales de virar la mirada hacia los llamados márgenes, espacios sociales en los que la socialidad no se desarrolla al hilo de coherencias norma-

² La matematización de la física como acontecer fundamental en la ciencia moderna permite dar cuenta del proceso sociohistórico que supone la propia modernidad. Las cosas, antes incluso de convertirse en objetos de estudio, cumplen con la armonía preestablecida del número y la idea. Esto es lo que hace que el sujeto de conocimiento moderno, conozca en función de una previa operación de “convertibilidad” matemática que verifica la conjetura inicial y exhibe la naturaleza hipotética de la ciencia moderna.

tivas, sino de desplazamientos interesados en los que el sujeto (des-territorializado y des-espacializado) evidencia su ruptura con la Identidad que la ciencia, en su tradicional racionalismo, le imputa. De este modo, se revela así como un sujeto que encarna una nueva orientación, ahora basada en identificaciones. Se rompe, de este modo la continuidad de coherencia que la visibilidad de lo social le exige. *“Puede decirse que es del lugar del que nace la eficacia de las ciencias sociales de donde brota también la razón de su fracaso: no poder ver más que lo visible o lo que lo deviene a través de la mirada sociológica. ... Lo social invisible, territorio vacío de sociedad y de sociología, consecuencia no querida de la modelización política y sociológica, es también, condición de posibilidad para la existencia de los peculiares sujetos que lo habitan: los parásitos.”* (Gatti, 1999)

En esta operación conceptual y metodológica que fluye en la mirada de una sociología que pretende deshacerse de sus lastres pretéritos, la visibilidad como condición de posibilidad de la Identidad tradicional misma, se convierte en material de desecho. Las argucias disposicionales enuncian a un sujeto-objeto, monstruo y autómatas, habitante de lo liminal por excelencia. Estas (nuevas) figuras metodológicas remontan y trascienden el intento de la lógica reproductiva, representada fundamentalmente por el interaccionismo simbólico, traspasando así los límites de lo que no era más que un modo de reivindicar el protagonismo agencial del sujeto sociológico que, no obstante, no aparecía sino dando cuenta con su acción del orden y fundamento del sistema social.³ Son, en definitiva, modos de hacer y no de ser, según propone Gabriel Gatti, cuyo uso de exploración metodológica evidencia nuevamente el intento de salir de la dualidad de extremos en la que se ha venido sosteniendo la sociología clásica y moderna.

³ Para ver la secuenciación metodológica que atraviesa la historia de la sociología puede consultarse “Diez lecciones de sociología” donde L. Martín Santos hace un recorrido que comienza por el vector de la producción, lógica marxista en la que individuo y sociedad se encuentran unidos por una agencia sociologista que no reconoce ningún tipo de protagonismo en la definición agencial del sujeto; a dicho vector le sucede el vector de la reproducción en el que se da solución a la disyunción analítica entre individuo y sociedad reconociendo para el primero una mayor capacidad de agencia en términos de interiorización. El vector de la ruptura, instalado ya en tiempos post-modernos, pretende poner fin a dicha dualidad. Para ello propone la eliminación de las barreras que sepa-

El sujeto post-moderno emerge, de este modo, de la mano de una sociología que lo libera de la cadena significativa dominante *hombre, blanco, rico*, y le dota de otro espacio (de margen) formado por los significados no – dominantes de *mujer, negro, pobre*, en el que, evidentemente, las lógicas conductuales se prevén distintas. Las nuevas dinámicas urbanas protagonizadas por las personalidades urbanitas son rescatadas por una mirada científica distinta que se centra en las figuras anónimas que no habían tenido cabida hasta ahora en la sociología y en la antropología por no responder a las categorías que tradicionalmente se han dedicado a captar el movimiento coherente (uniformemente acelerado) que los sujetos sociales mantienen respecto a las normas sociales.

“En las tramas que configuran la sociedad urbana, el protagonismo no corresponde casi nunca a elementos estructurados de forma clara. Ni siquiera se trata de seres con nombre y apellidos. Son personajes que clandestinizan todas y cada una de las estructuras en que se integran –siempre a ratos- para devenir nadas ambulantes perfiles nihilizados, seres hipertransitivos, sin estado, es decir que no pueden ser contemplados estáticamente, sino sólo en excitación, trajinando de un lado para otro.” (Delgado, 1999:200). Se distingue así entre un territorio de lo social visible, en el que tienen lugar dichas correspondencias coherentes, y otro de lo social invisible, poblado de transeúntes ninguneados y anónimos a cuyos espacios vitales el poder panóptico no llega.

Es la plasmación del acontecer en nuestro “urbano” contemporáneo, en el cual, junto a un orden de significados sociales preestablecidos bajo parámetros dominantes de orden funcional, cohabitan las situaciones liminales: *“...todo lo que compone la experiencia de la vida social (ideas, sentimientos, sensaciones) es disuelto y reorganizado de una forma aparentemente desquiciada, excesiva, fantástica, paródica, distorsionada..., aislando y descolocando los componentes de las estructuras socio-*

ran a individuo y sociedad a través de la figura metodológica del híbrido en la medida en que ésta viene a resolver el abismo entre agencia y estructura reivindicando el espacio de lo “social invisible” como espacio ajeno a la normatividad y demás mecanismos de control social. Martín Santos, L (1988), *“Diez lecciones de sociología”*, Méjico, Fondo de Cultura Económica.

simbólicas hasta permitir una contemplación distanciada de su significado, de su valor y, por tanto, de la pertinencia de su mantenimiento o bien de su transformación.” (Delgado, 1999:111).

En la llamada postmodernidad se ha disuelto la relación de oposición que mantenían individuo y sociedad, ambos concebidos como categorías científicas. La pregunta que cabe hacerse es si las nuevas herramientas conceptuales de la sociología y de la antropología no corren, acaso, el riesgo de servir de marcos categoriales, en los que si bien se habla de un sujeto no susceptible de ser reducido a identidades duales y excluyentes, las experiencias vitales de los seres humanos quedan significadas en oposición constante a una socialidad que de forma abrupta deviene en orden impuesto y coercitivo sobre el agenciamiento creado (y creador) del individuo.

Haciéndonos eco de las palabras de L. Enrique Alonso y J. Callejo tal vez sería necesario poner cuidado en la producción prolífica de tecnicismos sociológicos que encierran cierto matiz historicista, en el sentido de encontrarse, su creación, exclusivamente determinada por una interpretación neológica que prácticamente opera a golpe de ruptura con la historia continuada que la precede. Como estos autores explican, el excesivo celo prestado a la ambigüedad e impostura del sujeto (nihilizado y más que nunca creador de sentido) puede relevar a un segundo plano las prácticas sociales mismas, fruto y conformación de la convivencia: *“...esta especie de cierre discursivo (y, sobre todo, textual) de las (anti) interpretaciones de filiación postmodernista deja fuera demasiadas cosas como para satisfacer la mínima sensibilidad sociológica; su centramiento en la retórica, su teoricismo e intelectualismo y su escasa referencia a cualquier uso o práctica que no sea estrictamente lingüística, por no decir estrictamente literaria, hacen que el antisociologismo latente o manifiesto de los planteamientos postmodernos salte casi a la vista.”* (Alonso y Callejo, 1999:40)

En ese mismo sentido, encontramos la llamada de atención que hace Bruno Latour sobre el “gusto perverso de los márgenes”. La oposición encontrada con la que tropiezan los defensores de la modernidad parece remitir a un diálogo interlocutado sin final. *“Queriendo ofrecer un suplemento de espíritu al mundo moderno, se le retira el que tiene, el que tenía, el que era incapaz de perder. Esta sustracción y esta adición son las dos ope-*

razones que permiten a los modernos y a los antimodernos atemorizarse mutuamente estando de acuerdo en lo esencial: somos absolutamente diferentes de los otros y hemos roto para siempre con nuestro propio pasado". (Latour, 1993:183). Cabe, pues preguntarse si la deslocalización de los lugares significa que hemos perdido el sentido de la localidad que vertebraba la política convivencia urbana; si acaso, la privatización de lo público que se denuncia, significa que la ciudad ha dejado de ser una "colección de extraños" y semejantes que conviven en una dimensión práctica de cotidianidad.

5. CONCLUSIONES: La continuidad histórica de la ciudad como asentamiento colectivo

El análisis y comprensión de cualquier fenómeno que forme parte de la actual realidad urbana ha de tratar de evitar convertir la propia modernidad o postmodernidad un ethos trascendental que sustituya a la reciprocidad de quienes conviven como principal argumento de conformación y consolidación social. El establecimiento e institución de las prácticas sociales de convivencia, así como la dimensión dinámica en la que éstas transcurren, tiene lugar a partir de la convivencia misma y a tenor de las semejanzas y diferencias que la integran. De este modo, la ciudad como espacio social urbano puede plantearse desde la continuidad que la sigue definiendo como un lugar inherente al ser humano.

Son tres las premisas metodológicas que nos permiten plantear la ciudad como espacio urbano de convivencia social. En primer lugar, una concepción weberiana del poder propuesta por M. Villareal: *"Lo más relevante para el ejercicio del poder es el proceso mismo, las prácticas mediante las cuales se clasifican y atribuyen identidades, las maneras en que se reivindicados con referencia a asociaciones específicas, socio históricamente construidas...lo más revelador es el proceso de institucionalización y no el discurso mismo."* (Villarreal, 2000:8). Frente a una lógica unidireccional que distribuye el poder a partir de la línea que separa a los poseedores de los poseídos esta perspectiva implica hacer uso de una concepción del poder que contenga a todos aquellos que conviven y practican relaciones múltiples, variadas y cambiantes.

En segundo lugar, el "método" que propone Fernández Martorell para hablar de la ciudad como asentamiento común. *"El método al que se está aludiendo y que se instala al convivir en civitas y durante su proceso de sedentarización es el de la suma de normas, leyes y en definitiva estrategias que inventan sus protagonistas para sobrevivir (alimentarse)..." "De hecho, dado que el método es independiente de quién le dé contenido, se reproduce no adscrito a la identidad de sus actores."* (Martorell-Fernández, 1997:24). De este modo, los seres humanos, lejos de aparecer abocados a una estructura determinista y determinante, aparecen en calidad de individuos activos y partícipes de todos aquellos significados, instituidos e instituyentes que vertebran el espacio social en el que la convivencia resulta ser un acontecer ineludible por su inherencia a la vida individual de cada cual.

Y en tercer lugar, la siguiente afirmación de S. Lash nos permite sostener que la pertenencia y participación de los significados que conforman el espacio social, impide concebirlas en términos exclusivos de obligatoriedad. *"La comunidad no implica una problematización crónica del significante, sino que está arraigada en significados compartidos y prácticas rutinarias de base."* (Lash, 2001:194). Es, por tanto, la sociedad moderna, articulada a través de intereses y de significados, una sociedad en la que la progresiva individualización habrá de contemplarse como una práctica social que se proyecta sobre la dimensión cotidiana de la cual los seres humanos siguen teniendo noción.

Por todo ello, reconocemos los significados sociales y estructurantes, compartidos y públicos, como aquello que nos atrapa y nos permite ser al mismo tiempo. Tanto los significados compartidos como los intereses particulares, articulan un conglomerado social y político de individuos que permite proponer la ciudad como un espacio histórico en el que desde hace miles de años el ser humano desarrolla su existencia vital.

Estas premisas permiten a la vez plantear el urbanismo como práctica. G. Mairal propone el urbanismo como una práctica colectiva que tiene como resultado la conformación del espacio colectivo y público de una ciudad, esto es, una estructuración de significados que incluye la disposición de los edificios públicos, de los comercios; la articulación de distintas zonas de la ciudad a través de sus calles, de sus usos y funcionalida-

des y soledades practicadas. *“De este modo cuando usamos el espacio urbano lo modulamos, ya que nos adaptamos a los significados y a las prescripciones conductuales que le atribuimos a cada ámbito”* (Mairal, 2000:187). Esta visión supone partir de la simbiosis que guardan individuo y sociedad y considerar, por tanto, el acontecer urbano, no sólo como un hecho consumado de racionalidad formal y geométrica, sino como el resultado derivado del protagonismo agencial de los habitantes, quienes van configurando el espacio urbano desde sus preferencias, sus modos de vida y sus recorridos personales.

La ciudad y lo urbano, aparecen también unidos conceptual e históricamente en la obra de Lefebvre en una simbiosis metodológica que no admite fisuras o relaciones de determinación entre ambos, y en la cual podemos seguir viendo la primacía que tienen las prácticas sociales de la cotidianidad sobre la definición objetiva y estática de un sistema de poder autoritario y demarcador de movimientos y haceres.

Lo urbano, definido como forma pura en la que acontece el encuentro en clave de simultaneidad está ligado a la práctica en la medida que los actores hacen reversibles los recorridos de la formalidad instituida. *“El uso (valor de uso) de los lugares, de los monumentos, de las diferencias, escapa a las exigencias del cambio, del valor de cambio...Lo urbano, al mismo tiempo que lugar de encuentro, convergencia de comunicaciones, e informaciones, se convierte en lo que siempre fue: lugar de deseo, desequilibrio permanente, sede de la disolución de normalidades y presiones, momento de lo lúdico y lo imprevisible.”* (Lefebvre, 1975:100).

Del mismo modo, la ciudad continúa siendo lo que es, texto escrito, piedra tallada en la que se refleja la historia sucedida, sin ser por ello “el lugar pasivo de la producción”: *“Se sitúa en un punto medio, a mitad de camino de lo que se llama orden próximo (relaciones de individuos en grupos más o menos extensos, más o menos organizados y estructurados, relaciones de estos grupos entre sí) y orden lejano, el de la sociedad, regulado por grandes y poderosas instituciones (Iglesia, Estado), por un código jurídico formalizado o no, por una cultura y por conjuntos significativos.”* (Lefebvre, 1975:64)

El paso de la comunidad a la asociación encuentra el consenso de las ciencias sociales como una sustitución paradigmá-

tica de la vida social moderna, caracterizada fundamentalmente por formas de organización abstractas y contractuales. Sin embargo, la ciudad y lo urbano, en su unión conceptual y metodológica proponen ver la continuidad de la vida social en común. El significado de lo comunitario persiste en las ciudades contemporáneas, a través de la dimensión local y cotidiana de la experiencia colectiva que conforman semejantes y desconocidos que se saben conciudadanos, habitantes y vecinos. Los usos son, entonces, las prácticas sociales que nos permiten considerar la articulación de dicha vida en común, la cual, no sólo obedece al orden de valoraciones instituidas, ya que en ella se incluye la recreación constante de lo social a partir de la recurrencia y de la apropiación, individual y colectiva, que enuncia la cotidianidad de lo local que demarcamos y distinguimos. La concreción local, según F. Cruces, es lo que sostiene los procesos y acontecimientos que componen la realidad social que conforman los seres humanos. Todo proceso de negociación, apropiación y comunicación *“se afinca en el hábito, la presencia, la sensorialidad, el cuerpo, la construcción cotidiana de la realidad. Son inseparables de las formas de encarnación (embodiment) por las que saber y sentido se arraigan en la experiencia concreta de las personas.”* (Cruces, 2004: 31)

La gravedad de hacer del individuo y la sociedad categorías sociológicamente distintas tiene como consecuencia que el espacio habitado, el lugar que cada ciudad es, se mecaniza y redistribuye, se disuelve y se olvida. *“Cuando la sociedad se concibe metafísicamente así, desde arriba o desde abajo, se encuentra orientada hacia el totalitarismo, porque ha creado una línea formal y vacía que a la postre siempre será una línea que separa a los verdugos de las víctimas.”* (Leyte, 1995).

Bibliografía

- ALONSO, L.E. y CALLEJO, J. (1999). “Análisis del discurso: del postmodernismo a la razón práctica”, REIS 88/99.
- ARENDRT, H. (1998). “La condición humana”. Barcelona: Paidós.
- CARO BAROJA, J. (1984). “Paisajes y ciudades”. Madrid: Taurus.
- CASTELLS, M.:
- (a) (1974). “La cuestión urbana”. Madrid: Siglo XXI.

- (b) (1997). "La era de la información", Vol. I ("La sociedad Red"). Madrid: Alianza.
- CRUCES VILLALOBOS, F. (2004). "Procesos formativos en la expresividad urbana: tradición, instrumentalidad, autocensura, transgresión y comunicación crítica" en Ortiz, C. (2004) "La ciudad es para ti". Barcelona: Anthropos Editorial; pp.19-35.
- DELEUZE, G. (1993). "¿Qué es la filosofía?". Barcelona: Anthropos.
- DELGADO, M. (1999). "El animal público". Barcelona: Anagrama.
- GATTI, G. (1999). "El parásito y lo social invisible, agente y territorio de las astucias social y sociológica" en "Las astucias de la identidad". Bilbao: Servicio editorial de la Universidad del País Vasco.
- KONING, R. (1971). "Sociología de la comunidad local". Madrid: Fundación Foessa.
- LATOUR, B. (1993). "Nunca hemos sido modernos". Madrid: Debate.
- LASH, S. (2001). "La reflexividad y sus dobles" en "Modernización reflexiva", Beck, U. Giddens, A. y Lash S.
- LEFEBVRE, H. (1975). "El derecho a la ciudad". Barcelona: Península.
- LEYTE, A. (1995). "¿Fue Auschwitz una ciudad?" en Archipiélago nº 34-35.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, A. (2001). "Zaragoza ciudad hablada. Memoria colectiva de las mujeres y los hombres". Prensas Universitarias de Zaragoza.
- MAIRAL BUIL, G. (2000). Exploración etnográfica del espacio urbano". Revista de Antropología Social nº 9.
- DE MARINIS, P. (1995). "La espacialidad del Ojo miope (del Poder)". Archipiélago nº 34-35.
- MARTÍN SANTOS, L. (1988). "Diez lecciones de sociología". Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- MARTORELL-FERNÁNDEZ, M. (1997). "Antropología de la convivencia". Madrid: Cátedra.
- MOYA VALGAÑÓN, C. (1969). "La ciudad un modelo de sistema social en desarrollo" en Moneda y Crédito. Madrid: nº 108.

- PIRENNE, H.:
- (a) (1986). "Historia económica y social de la Edad Media". Méjico: Fondo de Cultura Económica;
- (b) (1997). "Las ciudades en la Edad Media". Madrid: Alianza Editorial.
- RYKWERT, J. (1985). "La idea de ciudad. Antropología de la forma urbana en el Mundo Antiguo". Madrid: Graficinco, S.A.
- SIMMEL, G.:
- (a) (1976). "La filosofía del dinero". Madrid: Instituto de Estudios Políticos;
- (b) (1986). "Las grandes urbes y la vida del espíritu" en "El individuo y la libertad". Barcelona: Península.
- TONNIES, F. (1979). "Comunidad y asociación". Barcelona: Península.
- DE VENTÓS, R. (1986). "Ensayos sobre el desorden". Barcelona: Ed. Kairós.
- VILLARREAL, M. (2000). "La reinención de las mujeres y el poder en los procesos de desarrollo rural planeado" en La Ventana. Revista de estudios de género Nº II, Vol. II. Universidad de Guadalajara.
- WEBER, M. (1969). "Sociología de las religiones". Madrid.
- WIRTH, L. "El urbanismo como modo de vida". Buenos Aires: Ediciones 3.
- ZAMBRANO, M. (1998). "Persona y democracia. La historia sacrificial". Barcelona: Anthropos.



El Tratado para una Constitución Europea y la sacrosanta competitividad: limitaciones para las políticas sociales nacionales

ÁNGEL SANZ CINTORA

ESCUELA UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: El Tratado para una Constitución europea ha sido presentado por algunos como un serio avance en la construcción europea, incluso desde el punto de vista de la cohesión y la solidaridad europea. Aquí se trata de poner de manifiesto la distancia efectiva que hay entre las proclamaciones formales de la Parte I y los derechos proclamados en la Parte II y la dura realidad de las políticas concretas tal como se formulan en la Parte III del Tratado. Las políticas de mercado interior, económica y monetaria siguen la orientación neoliberal más rigurosa quedando muy limitadas las posibilidades de llevar a cabo las políticas sociales que serían precisas en un mercado único, en un Estado Federal del que estamos muy alejados.

Palabras clave: Neoliberalismo, competitividad, derechos sociales, Constitución, Unión Europea.

The treaty for a European constitution and the sacrosanct competitiveness: limitations for national social policies

Abstract: The treaty for a European Constitution has been presented by some as an important advancement in the European construction, even from the standpoint of European cohesion and solidarity. This paper reflects on the effective distance between the formal proclamations contained in Part I and the proclaimed rights in Part II, and the harsh reality of specific policies as formulated in Part III of the Treaty. The internal market, economic and monetary policies have a very neoliberal bent, leaving little room for the implementation of the appropriate social policies within a single market, in a Federal State which is still very far.

Keywords: Neoliberalism, competitiveness, social rights, Constitution, European Union.

El Tratado para una Constitución Europea y la sacrosanta competitividad: limitaciones para las políticas sociales nacionales



Ángel Sanz Cintora

1. Presentación

El 29 de octubre de 2004 se firmó en Roma el nuevo “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. Lo hacían los 25 Jefes de Estado o de Gobierno de los 15 “antiguos” países miembros y de los 10 “nuevos”.

Por primera vez aparecía en la historia de la construcción europea el concepto de constitución, pero se trata de la sexta ocasión en que se revisa o se reforma el Tratado de Roma original de 1957. Así, pues, es un nuevo Tratado pero para muchos es poco más que una nueva versión de las políticas y los objetivos ya conocidos de los tratados anteriores.¹

Vamos a ver brevemente algunas cuestiones que se plantean en este Tratado desde el punto de vista que nos interesa en estas jornadas: **qué Estado de Bienestar en qué Europa?**

Precisamente hoy los medios de comunicación recogen el informe de primavera del Fondo Monetario Internacional. El titular del diario El País dice “El FMI afirma que Europa no puede sostener su bienestar”². Es muy clarificador recoger las palabras concretas del economista jefe, Raghuram Rajan, tal como las reproduce El País “A su tasa de crecimiento potencial actual, Europa simplemente no puede permitirse su Estado de Bienes-

¹ Esto es especialmente evidente en la parte III, donde se explicitan las políticas de la Unión y no es sino la repetición literal, en la mayor parte de las ocasiones del Tratado de Niza (12 de diciembre de 2000) y los anteriores.

² El País, 14/abril/05.

tar". Y continúa "cuando los llamados *call centers* están ayudando a las empresas a exprimir 24 horas la jornada laboral, Europa no puede estar debatiendo todavía una jornada laboral de 35 horas".

Leyendo estas afirmaciones de un economista tan prestigioso e influyente, no puedo menos que recordar y comentaros una película estupenda, *Stico*, en la que un profesor de derecho romano en paro se ofrece como esclavo a un antiguo alumno que ahora ejerce de abogado muy importante. Al servicio de este amo, *Stico* (su nombre de esclavo) se ocupa, entre otras tareas, del mantenimiento de una granja de gallinas. Allí va cada poco tiempo para encender la luz, poner música y echarles el pienso, generando el alboroto de los animales que se estimulan, comen, cacarean y, naturalmente, ponen huevos durante el mayor tiempo posible. *Stico* se ríe de ellos: "sois unos animales tontos, os doy la luz, pongo música y os dedicáis a comer y poner huevos todo el tiempo sin parar". Las gallinas le responden "y a ti, te dicen que es domingo y no trabajas, que es lunes y te pones a trabajar, que es de noche y te vas a dormir... Eres tan tonto como nosotras".³

Me pregunto ¿será que el FMI quiere que nos convirtamos en gallinas ponedoras las 24 horas del día, a golpe de luz y música? Todo para hacer sostenible un Estado de Bienestar que, entonces, ya no serviría de nada. O puede que sirviera para conseguir que fuéramos unos obreros-gallinas ponedoras más eficientes.

Porque, en realidad, cuando se dice que el Estado de Bienestar es insostenible, esto no se refiere al sistema educativo, pilar fundamental de las políticas activas de empleo que exigirá, por lo tanto, a los sistemas educativos nacionales adaptarse a las exigencias del mercado (incluidos los sistemas educativos superiores, la Universidad).

Ni es necesario que se refiera a garantizar una asistencia sanitaria universal, pues se ha demostrado que es más eficiente y más barata que la estadounidense. Aunque la gestión deja mucho que desear y debería ser privada, según aseguran algunos.

³ *Stico*, 1984, dirigida por Jaime de Arminán, con Fernando Fernán Gómez como coguionista y actor, en el papel de *Stico*.

Tampoco la asistencia social necesitaría muchas reformas, pues es bastante barata y como es para pobres, que son los usuarios habituales, ya está bien así.

Los aspectos más insostenibles del Estado de Bienestar, donde las reformas son más necesarias es, por una parte, en las pensiones, cuyo coste resulta insoportable para la competitividad, y, por otra, en el mercado de trabajo, su flexibilización-precarización, la protección al desempleo, que hay que endurecer y limitar, o sea, las políticas activas de empleo: hay que trabajar más y más duro; si fuera posible 24 horas sobre 24, alimentadas con un poco de luz y sonido.

La Unión Europea va a facilitar enormemente estas reformas.

Será ilustrativo volver a la prensa diaria y ver, por ejemplo, lo que pasa en Alemania. Analizar esta noticia⁴ puede decir más en relación con las políticas futuras de bienestar que todas las conferencias que se puedan impartir, ésta entre otras, por supuesto.

El titular dice: "Acuerdo en Alemania para fijar un salario mínimo que frene la competencia con el Este". Es un objetivo que empieza a plantearse en Alemania para luchar, así, contra el *dumpling social* que supone la llegada de obreros del Este dispuestos a trabajar por cualquier salario, en ausencia de ese mínimo legal obligatorio. Pero las motivaciones empresariales están maravillosamente recogidas en el recuadro que subraya *El País*:

"Sin polacos no hay cosecha", se titula para explicar a continuación: "Con 5,17 millones de parado en Alemania, muchos políticos consideran un escándalo que cada año lleguen 280.000 polacos a cosechar espárragos. Por eso, algunos han propuesto que se reclute a los desempleados alemanes. Los agricultores no han tardado en protestar. Los polacos <son expertos, traen una enorme motivación y saben perfectamente lo que tienen que hacer>, dice el agricultor Jörg Buschmann a la agencia alemana DPA. Motivación es lo que falta a los alemanes. Pocos están dispuestos a doblar el espinazo a la intemperie hasta 12 horas diarias por lo que cobran los polacos. El director de la Agencia Federal de empleo, Frank-Jürgen Weise, advirtió que obligar a personas no capacitadas para el trabajo sería contraproducente para ellos y para la cosecha. <Si dejan de venir jornaleros del Este nos quedamos sin cultivo de fruta, verdura y vid>, lamentó Buschmann".

⁴ *El País*, 12/abril/05.

Es decir, hay que disciplinar a los trabajadores europeos para que acepten las reglas del mercado y la competitividad.

Para contextualizar esta problemática en el marco de la nueva Constitución europea, vamos a hacer un breve lectura, simplemente una lectura, de algunos de sus apartados.

2. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

El Tratado se divide en cuatro partes:

La primera hace referencia a los grandes objetivos y principios de la Unión, los derechos fundamentales y de la ciudadanía, así como a su organización institucional, la distribución de competencias entre las distintas instancias de poder, la vida democrática en la Unión, etc.

La segunda recoge la Carta de derechos fundamentales de la Unión.

La tercera detalla minuciosamente las distintas políticas de la Unión y el funcionamiento de la misma

Y **la cuarta** recoge las disposiciones generales y finales. Aquí se derogan los Tratados anteriores, se establecen las normas de continuidad y las transitorias. Pero también los procedimientos de revisión y los Protocolos y los Anexos, cuerpo normativo tan amplio o más que el propio Tratado.

Si se excluye todo lo relativo a la organización institucional y a la distribución de poder entre los Estados Miembros, todo el mundo reconoce que la verdadera novedad del Tratado se encuentra en las dos primeras partes del mismo.

Empezaremos nuestra revisión por la segunda parte

3. Parte II: Carta de los derechos fundamentales de la Unión

La segunda parte incorpora la Carta que no se incluyó en el Tratado de Niza, aunque la Comisión se comprometió a considerarla como “principios orientadores de sus políticas”. Ahora se ha incluido y es muy positivo. Pero como mínimo me gustaría hacer un par de observaciones:

- Viene precedida de un **preámbulo** en el que, además de reafirmar “sus valores” (los de la Unión), los principios de la

democracia y el Estado de Derecho (en ningún momento se hace referencia al “estado social”), a los derechos que emanan de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados Miembros, a todos los Convenios y Cartas habidas y por haber, termina diciendo

“En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados Miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Presidium de la Convención que redactó la carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Presidium de la Convención Europea”.

Como si hubieran querido dejarlo atado y bien atado. Como si se hubiera aceptado a regañadientes la inclusión de la Carta y se hubiera forzado, a cambio, a introducir este corsé interpretativo, realizado por el Presidium, ni siquiera por la Convención, para evitar lecturas radicales y desmeledadas de artículos como éstos, por ejemplo:

“toda persona tiene derecho a trabajar...” (II-75,1)

En todos los textos, acuerdos y convenios anteriores se hacía referencia al “derecho al trabajo”. Lo bueno es que aquí no aparece explicación alguna en el Protocolo correspondiente para ver cómo debe interpretarse

“Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los EM tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutan los ciudadanos de la Unión” (II-75, 3)

No explica por qué no tendrán que ser los mismos, a pesar de todas las proclamas constitucionales en contra de la discriminación, salvo que éstos ciudadanos no son europeos, claro.

“La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural” (II-85)

“La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de las medidas que garanticen su autonomía...” (II-86)

“La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios socia-

les... según las modalidades establecidas por el derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales” (II-94, 1)

“...la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda a la vivienda... según las modalidades establecidas por el derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales” (II-94, 3)

“La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales” (II-96)

Está claro que **reconocer y respetar** dista mucho de **garantizar**, como parece obvio.

- Nuevamente, para evitar excesos, se establece cuál es el **ámbito de aplicación** de esta Carta que

“no amplía el ámbito de la aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas par la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás partes de la Constitución” (II-111).

Así que, efectivamente, más parece recogida aquí la Carta como “principios generales” orientadores de las políticas de la Unión que como verdaderos derechos, a pesar de la tibieza con la que son reconocidos éstos que se ha señalado más arriba.

¿Por qué tantas restricciones, tanta desconfianza, tanta limitación?

Como dice Corinne Gobin,⁵ esta Carta “se inscribe perfectamente en esta fábrica europea de ilusión social: se intenta hacer pasar por progreso un texto que instaura una definición de los derechos individuales y colectivos fundamentales muy próxima a la de los años treinta”

Quizás ignora las nuevas realidades económicas, el mercado único de 25 países, en las que se insertan esos viejos-nuevos derechos proclamados. Para algunos críticos puede ser incluso

⁵ Corinne Gobin (2005): “Desmantelamiento programado del Estado social” El punto de vista de Le Monde diplomatique, nº 2. Edición española. *Europa: movimientos decisivos*. Febrero, (pg. 80).

un riesgo de retroceso en relación con la tutela existente a nivel nacional.⁶

Es posible que se entienda mejor lo que se pretende, profundizando en los contenidos de la primera parte, paradigma de los avances sociales y políticos de los que hablan los defensores de este Tratado, los “vendedores” de esta Constitución.

4. Parte I: principios, valores y objetivos

La primera parte recoge un conjunto de principios, valores y objetivos que se plantea la Unión Europea en este Tratado Constitucional, síntesis, desarrollo y confirmación de los que se han venido proclamando desde el Tratado de Roma

Se comienza proclamando que

“la presente Constitución nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estado de Europa” (I-1),

queriendo expresar **la componente democrática y popular de este Tratado**. Pero hasta ese momento, los ciudadanos no tuvieron nada que decir y, en la mayoría de los países, no se someterá a referéndum. En todo caso, *“el presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales” (IV-447)*. Ni siquiera este Tratado establece la obligatoriedad de que sea sometido a referéndum de todo el pueblo europeo. Así que decidieron suprimir la cita de Tucídides con la que se iniciaba el Proyecto: *“Nuestra constitución se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos, sino de la mayoría”*. A última hora alguien tuvo un momento de lucidez y nos ahorró este sarcasmo.

Nada que decir de **los valores en que se fundamenta y que proclama**. Impecable:

“el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos (incluido los

⁶ Antonio Cantaro (2004) “La Europa social y la Constitución <virtual> de la Unión Europea”, en Xavier Pedrol y Gerardo Pisarello *La ilusión constitucional. Una crítica del proyecto de la Convención y razones para una Europa alternativa*. Barcelona. Ed. El Viejo Topo.

de las minorías)... El pluralismo, la tolerancia, las justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres” (I-2)

Se dice algo de los derechos sociales, los derechos de tercera generación? Habrán tenido algún olvido inconsciente !!!!!

El artículo I-3 recoge **los objetivos de la Unión** que son más clarificadores:

“La Unión tiene como finalidad la paz, sus valores (los señalados antes) y el bienestar de los pueblos”. (I-3,1)

“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no falseada” (I-3,2)

Exactamente los objetivos o las funciones que los teóricos liberales del s. XIX atribuyen al Estado liberal: orden y justicia para garantizar las libertades individuales del mercado. Falta la defensa exterior, pero ya llegará. Claro que, como estamos ya en el siglo XXI y eso del mercado regulado, “intervenido” por el Estado, ha traído unas consecuencias muy negativas para la economía, o sea, para la acumulación de capital, se aclara que lo de la competencia tiene que ser libre, no debe estar falseada. La sacrosanta competitividad. Ahora bien, no cabe la menor duda:

“La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios en una economía social de mercado altamente competitiva tendente al pleno empleo y al progreso social y a un nivel elevado de protección y mejora del medio ambiente. Asimismo promoverá el progreso científico y técnico” (I-3,3)

Se trata de un canto a la ortodoxia económica neoliberal, a la economía saneada del pensamiento único, levemente contrapeada por la referencia a la “economía social de mercado”, concepto introducido por los socialdemócratas como sello de identidad progresista de esta Constitución, inmediatamente equilibrado por la referencia a la sacrosanta competitividad, “economía social de mercado, altamente competitiva”.

Además, naturalmente,

*“la Unión **combatirá** la exclusión social y la discriminación... y **fomentará** la cohesión económica, social y territorial... (I-3, 3)*

¡Qué alivio!

Los **derechos de ciudadanía europea** se recogen en el artículo I-10 y repiten los ya conocidos en los Tratados anteriores. En concreto:

- *el derecho “de circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros” (I-10,2,a)*
- *el de “sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan” (I-10,2,b)*
- *el “de acogerse ... a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro” (I-10,2,c)*
- *el “de formular peticiones al Parlamento europeo, de recurrir al Defensor del pueblo europeo”, etc. (I-10,2,d)*

Obviamente, no hay ciudadanía social europea. Lo social es competencia de los Estados Miembros.

Una breve referencia, para terminar esta Parte I, al Título III que recoge todo lo relativo a la **distribución de competencias** entre las distintas instancias de poder de la Unión.

En una distribución típica del federalismo imperativo,⁷ en la Constitución están perfectamente definidas cuáles son las competencias de la Unión, cuáles comparte con los Estados y en cuáles coopera con ellos. Se siguen los mismos principios establecidos en el Tratado de Maastrich (1992), en los artículos 3B y 235 del TUE,⁸ pero ahora se explicita y se especifica mucho mejor y se da atribución a los Parlamentos nacionales para supervisar la aplicación de este principio.

Los ámbitos de competencia exclusiva (I-13) son:

- *unión aduanera*
- *competencia para el funcionamiento del mercado interior*
- *política monetaria*
- *conservación de los recursos biológicos marinos*
- *política comercial común*

⁷ de Blas Guerrero, Andrés y García Cotarelo, Ramón (1988). *Teoría del Estado*. Madrid: UNED. (pp. 249 y ss).

⁸ Ver Closa, Carlos (1997). *Sistema político de la Unión Europea*. Madrid: Edit. Complutense (especialmente pp. 23-29).

Los ámbitos en los que la competencia es compartida (I-14) son, entre otros:

- la política social, en los aspectos definidos en la parte III
- la cohesión económica, social y territorial

En la política económica y de empleo, las competencias son de coordinación (I-15) en el seno de la Unión de las políticas de los Estados miembros, que son los que tienen la responsabilidad última.

Más adelante veremos las consecuencias de esta distribución de competencias y de su forma de aplicación concreta para el desarrollo de las políticas sociales en el ámbito de la Unión y, por lo tanto, de la posibilidad o no de mantener un Estado de Bienestar, no ya en la Unión (que nadie lo pretende), sino en cada uno de los Estados miembros.

5. Parte III. De las políticas y el funcionamiento de la Unión

Las cosas están mucho más claras en la parte III, que, por lo demás, es la que menos novedades contiene en relación con los Tratados anteriores, en lo que a las políticas se refiere. No así en lo relativo al funcionamiento de la Unión, donde se encuentran los cambios más sustanciales en relación con el Tratado de Niza (2.000) que viene a reformar.

Voy a referirme brevemente a alguno de los apartados en los que se concretan las políticas de la Unión relativas al mercado interior, la política económica y monetaria y las políticas sociales.

La Parte III empieza con “unas disposiciones de aplicación general”, orientadoras, pues, del conjunto de políticas y a tener en cuenta en cada una de ellas,⁹ donde el énfasis de los propósitos de la Parte I cambia radicalmente. Ahora de habla de:

⁹ Estas “disposiciones de aplicación general” terminan con una referencia a los “servicios de interés económico general”, tan importantes para los estados miembros y que deberá “velarse” para que logren sus objetivos (III-122). Pero el hecho de que ya no se denominen “servicios públicos” como venía haciéndose hasta el momento, que se vinculen con los artículos III-166 (sobre empresas públicas que deben estar sometidas a la competencia) y 167 (la regulación de las ayudas públicas, incompatibles con el mercado interior) y que esté hoy muy

- “*velará por la coherencia entre las diferentes políticas*” (III-115)
- “**tratará de eliminar las desigualdades entre hombre y mujer**” (III-116). Antes hablaba de “combatirá” y “fomentará” (I-3,3)
- “**tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado**” (III-117). Antes hablaba de “tendente al pleno empleo.” (I-3,3)
- “**tratará de luchar contra toda discriminación**” (III-118). Antes era “combatirá...” (I-3,3)

Lo mismo ocurre en el conjunto de apartados donde se perfilan las líneas de cada una de las políticas: frente a la imperatividad y contundencia de unas políticas, la tibieza e indefinición de otras.

A título de ejemplo:

Lo relativo al **mercado interior** (III-130 y ss.) tiene ese aire imperativo, como no puede ser menos: la Unión europea es, sobre todo, un mercado interior:

- *Adoptará las medidas necesarias* (III-130,1)
- *la ley establecerá las medidas necesarias para hacer efectiva la libre circulación de trabajadores* (III-134)
- también para realizar... *la libertad de establecimiento* (III-138)
- igual en la *libertad de circulación de mercancías* (III-151)
- por supuesto, de capitales (III-156): “*quedan prohibidas restricciones a los movimientos de capitales*”¹⁰

vivo el tema de la liberalización de los servicios con la directiva Bolkestein, hace temer lo peor en relación con los sistemas públicos en general y con los sistemas públicos de bienestar en particular, englobados todos ahora en “servicios de interés económico general”.

¹⁰ Véase su incompatibilidad con una de las reivindicaciones del movimiento antiglobalización: me refiero a la tasa Tobin. El Tratado (art. III-156) no sólo constitucionaliza la libre circulación de capitales dentro y fuera de la Unión, sino que prohíbe cualquier restricción a la misma: “*En el marco de la presente sección, quedan prohibidas las restricciones tanto a los movimientos de capitales como a los pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países*”.

- igualmente, en relación con la **competencia** (III-161): “*quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas que falseen la competencia en el mercado interior*”¹¹
- también para garantizar la **competencia** (III-166): “*Las empresas encargadas de la gestión de los servicios de interés económico general ... estarán sujetas a las normas de la competencia*”.
- en el mismo marco de la competencia se encuentra el polémico artículo referido a las **ayudas otorgadas por los Estados miembros** ... “*serán incompatibles con el mercado interior...*” en la medida que falseen o amenacen falsear la competencia. (III-167)

Las políticas económica y monetaria están en el mismo capítulo (capítulo II) y, sin embargo, la segunda es competencia exclusiva de la Unión como se ha visto, mientras que la primera sólo pertenece al ámbito de la “cooperación”. Igual que la de empleo, aunque de muy distinto compromiso.

También aquí las diferencias son sustantivas con la proclamación de objetivos que se ha visto en la Parte I.

- **la política monetaria** está en manos del Banco Central Europeo que es autónomo, independiente y muy por encima de los poderes políticos representativos, de los poderes democráticos.:

“En el ejercicio de sus poderes ... (no) podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones...”, órganos ... de la Unión (ni de los Estados miembros, etc.) ... ni éstos tratarán de influir y se comprometen a respetar este principio.

¹¹ Ver Vidal Beneyto, José: “El demonio social en la Constitución/3” (El País, 23/10/04), donde se queja de la “mitificación del mercado y su libertad total –más desregulación-, que se traducen en la imparable fusión de empresas y en su inevitable oligopolización.... Desde 1990, de las 2.517 decisiones sobre fusiones de empresas, se han rechazado 18, menos del 1%, a pesar de la fama de terrible del comisario Monti. En todo caso, en el mercado oligopólico resultante es donde se está operando la liquidación de las necesidades sociales de los ciudadanos a manos de las demandas solventes de los consumidores”.

Además, su **objetivo principal** es “*mantener la estabilidad de los precios*” (III-185). Ciertamente que, sin perjuicio de apoyar “*las políticas generales de la Unión*”, que ya vemos qué dirección van teniendo, por supuesto, siempre “*de conformidad con el principio de una economía abierta y de libre competencia*”.¹²

- El capítulo de la **política económica** es un canto al mercado y la competitividad. Está muy bien expresado en el artículo III-177. Por una parte, están muy claros los “*principios rectores*”: precios estables, como ya hemos visto, finanzas públicas (extensísima y meridianamente abordadas en el artículo 184, con su correspondiente Protocolo sobre las condiciones del déficit público y las consiguientes sanciones en caso de incumplimiento del pacto de estabilidad) y condiciones monetarias saneadas y balanza de pagos estable. Por otra, en éste y el siguiente artículo se repite tres veces la referencia al respeto al “*principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia*”¹³.

¹² La política monetaria es uno de los recursos más importantes de los Estados para adaptar la marcha de su economía a los ciclos y a los problemas que se puedan presentar. En la medida que ahora corresponde a la Unión Europea, el objetivo de la “estabilidad de los precios” puede beneficiar a la vez a unas determinadas economías y perjudicar a otras, según su mayor problema sea la inflación (como es el caso de España ahora) o el crecimiento económico (como es el caso de Alemania). Ahora bien, si tenemos en cuenta la opinión de Miren Etxezarreta (“Una panorámica crítica de la Unión Europea: un texto de divulgación” en Utopías, nº 201 Vol III/2004, pg. 32), el control de la inflación es fundamental para garantizar la seguridad a los movimientos internacionales de capital (si los precios suben en un país sus monedas pierden valor y los capitales pueden perder al marcharse) y a las empresas exportadoras (si suben los precios, los productos se hacen menos competitivos en el mercado mundial). Los intereses de estas empresas, como los de los movimientos internacionales de capital, están muy por encima de los intereses de cada economía nacional particular.

¹³ Los que se han dedicado a contar palabras dicen que la palabra “mercado” aparece 78 veces, “competencia”, 27; sólo tres veces “progreso social” y sólo una “economía social de mercado” pero con la coletilla de “altamente competitiva”. Desde un punto de vista más cualitativo, J. K. Galbraith acaba de publicar un librito de divulgación titulado *La economía del fraude inocente. La verdad de nuestro tiempo*. Crítica. Madrid, 2004. Entre los fraudes que analiza está el llamar “sistema de mercado” o “economía de mercado” a lo que pura y simplemente es el sistema capitalista. Pero como este concepto “capitalista” se ha hecho tan odioso al público, todo el mundo acepta el fraude de llamarle de otra manera. Si cada vez que aparece en el texto de esta Constitución la referencia a la economía de mercado se sustituyera por “economía capitalista” o “sistema capitalista”, seguro que habría tenido más dificultades para convencer a los ciudadanos de sus inmensos valores.

Es decir, estamos en un mercado único, típico del sistema capitalista, yo diría que del siglo XIX. Como señalaba Ricardo Petrella,¹⁴ "la historia de los siglos XIX y XX ha sido la de la reducción de los excesos perversos del capitalismo y de sus pretensiones de gobernar la sociedad (leyes antitrusts, legislación industrial y laboral, legislación social, Estado de Bienestar). Como si el sistema capitalista europeo, en este caso, quisiera liberarse de las ataduras democráticas y políticas que estuvo obligado a aceptar durante los años 50 a los 80, después de una dura batalla por sobrevivir en el siglo XIX, y ahora quisiera volver por su fueros de libertad y autonomía. Una de las formas de lograrlo sería organizar un mercado común sin contenidos políticos ni sociales".

En efecto, contra toda evidencia empírica, los fundadores del Mercado Común europeo, en 1957, optaron por la vía del descompromiso social. Es decir, frente al dilema planteado entre impulsar el mercado común para lograr la homogeneización social o promover primero ésta para facilitar el mercado común sin ventajas competitivas para los países menos proteccionistas en política social, se optó por la primera: facilitar la libre competencia de los mercados en los países europeos, sin interferencias políticas, lograría homogeneizar las condiciones de vida y de trabajo de todos los países del mercado común.¹⁵

Ese camino se toma, precisamente, en el momento en que todos los Estados europeos intervienen en sus economías nacionales para garantizar el empleo, el crecimiento económico y ciertos niveles de bienestar e igualdad social. Si entonces se cede al principio "el libre mercado genera igualdad", ahora está clarísimo cuál será el camino. Sólo hace falta repasar rápidamente cómo se aborda la política social en el texto constitucional:

¹⁴ Cuatro Semanas y Mundo Diplomático, marzo, 94

¹⁵ Ver Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (1997) *Introducción a la Unión Europea. Un análisis crítico desde la economía*. Madrid: Alianza. (pp. 176 y ss). Rafael Muñoz de Bustillo recoge las mismas ideas en "El Estado de Bienestar en la Constitución Europea", Documentación Social nº 134: Construcción y Constitución europea. Caritas española. Madrid. 2005, pgs. 63-76.

5.1. Políticas sociales

Voy a referirme ahora brevemente a tres políticas sociales en sentido estricto de las que habla este Tratado. La política social propiamente dicha, la de empleo y la de cohesión económica, social y territorial.

Política social

Los artículos III-209 al 219 se refieren a la Política social, pero vamos a ver únicamente los objetivos que se plantea y los instrumentos con los que pretenden alcanzar.

El primero de los artículos define los **objetivos de esta política social**:

"el fomento del empleo" (ahora ya ni se habla del nivel elevado o no)

"la mejora de las condiciones de vida y de trabajo para hacer posible su equiparación por la vía del progreso"

"una protección social adecuada"

"el diálogo social"

"el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero" (ahora sí hay nivel, pero ligado al desarrollo de los recursos humanos, es decir, a las políticas activas).

"la lucha contra las exclusiones".

- eso sí, **respetando**

"la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales"

"la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión" (otra vez la sacrosanta competitividad)

- los **instrumentos para lograr esos objetivos** serán

"el funcionamiento del mercado interior que favorecerá la armonización de los sistemas sociales" (es decir, el mercado producirá la igualdad de condiciones de vida y de trabajo y producirá el empleo y una protección social adecuada...)

"los procedimientos establecidos en esta Constitución", como se ve más adelante

“la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembro” (o sea, el que quiera atraer empresas que creen empleo, ya sabe, deberá competir a la baja)

Es verdad que en el artículo III-210,2,b se acepta la posibilidad de que una ley marco europea “establezca normas mínimas” en algunos ámbitos que se señalan (salud laboral, seguridad social y protección social, información y consulta a los trabajadores, etc.). Pero lo hace con muchísimas cautelas,

sin perjudicar a la pequeña y mediana empresa y por unanimidad de todos los Estados Miembros.

Y con tres precisiones más:

“con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias”. (III-210,5,a)

“no afectarán a la facultad reconocida a los EM de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social” (III-210,5,a)

“no se aplicarán a las retribuciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal” (III-210,6)

Por supuesto, siempre se fomentará la cooperación entre los Estados miembro y se facilitará la coordinación de sus acciones, sobre todo para que se intercambien “información y buenas prácticas”.¹⁶

Política de empleo

En asunto de empleo, que es uno de los que más preocupan a los ciudadanos, y teóricamente a nuestros políticos y a la Unión Europea, el compromiso se reduce a “esforzarse” por

¹⁶ Los socialistas utópicos, como el movimiento anarquista en la medida que pertenecería a esta corriente teórica caracterizada así por los marxistas, confiaban en que las ideas y las prácticas revolucionarias se extenderían por el mundo por la propia fuerza de las ideas y la ejemplaridad de las prácticas. (Ver Salvador Giner. *Historia del pensamiento social*. Ariel Sociología. Madrid. 1967) Personalmente, me resulta conmovedor encontrar este “romanticismo” en los legisladores europeos, tan pragmáticos ellos.

desarrollar una estrategia coordinada para el empleo”, un “nivel de empleo elevado”, dirá más adelante (III-205,2).

En concreto, la estrategia coordinada de empleo será (III-203) para:

“potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable”, son los pilares de la empleabilidad y adaptabilidad de la Cumbre de Luxemburgo, cuyo “éxito” hizo plantearse en Lisboa el famoso objetivo de llegar a ser la economía más competitiva y crear más y mejores empleos.¹⁷

“así como unos mercados laborales capaces de reaccionar rápidamente a la evolución de la economía, con vistas a lograr los objetivos enunciado en I-3”, es decir los objetivos de la Unión que hemos visto de la paz, la libertad, la igualdad, los derechos humanos, el desarrollo sostenible, etc, que se lograrán, según este artículo, por la flexibilidad de los mercados de trabajo para adaptarse a los cambios económicos (o sea, si este mes la Opel no vende los coches previstos, una parte de los trabajadores se marchan de vacaciones “voluntarias”)

También en este apartado, cómo no, los mismos tópicos de “fuerte” compromiso institucional europeo:

“La ley o ley marco podrá establecer medidas de fomento para propiciar la cooperación entre los Estados miembro y apoyar su acción...” mediante iniciativas “destinadas a desarrollar el intercambio de información y buenas prácticas, facilitando análisis comparativos y asesoramiento”. ...que no incluirá armonización alguna de disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros”. (III-207)

¹⁷ La Cumbre extraordinaria de Lisboa, de marzo de 2.000, formalizó la puesta en práctica de ese “nuevo método abierto de coordinación”, anunciado en Luxemburgo en el año 97. Permite establecer objetivos o directrices, a medio y largo plazo, sobre el empleo y la lucha contra la exclusión, estableciendo indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos, cotejados con los mejores que existan, para que los distintos Estados los adapten y hagan planes nacionales y regionales. Además se comprometen a organizar periódicamente controles y evaluaciones, supervisadas por la Comunidad que podrá hacer recomendaciones a cada país, en su caso.

Política de cohesión económica, social y territorial

Queda, por fin, una pequeña referencia a esta política. La única que, realmente, tiene algún contenido de “solidaridad” y algo de dinero. Tampoco hay nada nuevo que no estuviera en los otros Tratados. El único compromiso es que la Unión “**intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones**” (III-220). Únicamente solidaridad territorial y desigualdades territoriales, nada de reducción de desigualdades sociales individuales.

6. Una Europa más “social” gracias a una Constitución muy poco social

Así, pues, este Tratado significa una ruptura con el constitucionalismo social predominante después de la II Guerra Mundial y con la vigente Constitución Española. La línea maestra que configura el núcleo duro, la decisión fundamental de la llamada Constitución Europea es la supeditación de la democracia al mercado, de la política a la economía, de los derechos fundamentales a las leyes implacables y ciegas del mercado interior y de la competitividad internacional. Esta es la aportación fundamental.

El Constitucionalismo social, el Estado democrático y social de derecho se fundaba justamente en lo contrario: que la democracia, que la política gobernara el mercado y que los derechos fundamentales organizaran la vida pública. Para decirlo con más claridad: el constitucionalismo social constataba la contradicción entre democracia y capitalismo y, para ello, articulaba un tipo de Estado que garantizase una ciudadanía social que removiese los obstáculos que aquél (el capitalismo) imponía al ejercicio de los derechos y libertades básicas.¹⁸

Este Tratado, sin embargo, va mucho más allá de esto. No solamente se legitima el predominio del mercado sino que se constitucionalizan las políticas neoliberales. El **la Parte III** lo presenta bien claramente, como he intentado explicar.

¹⁸ Monereo, Manuel (2.005) : “Un no europeísta y de izquierdas”, tomado de internet.

Para dejar las cosas bien atadas, la facilidad, la flexibilidad en los criterios para la toma de decisiones políticas sobre estas cuestiones dejan bien patente cuál es la opción principal:

- todas las decisiones que tienen que ver con la creación y desarrollo de los mercados, de la desregulación estatal y de la flexibilización de los factores productivos se basan en el principio de mayoría.
- todas las decisiones que buscan regular a nivel europeo los mercados, articular políticas públicas fiscales y sociales, controlar la lógica mercantil y potenciar los derechos laborales, requieren inexorablemente la unanimidad de todos los países.

La propia reforma de la Constitución requiere esta unanimidad. Como señala Carlos Taibo¹⁹ “como quiera que cabe suponer que el Tratado debe aportar, ni más ni menos, las reglas del juego que han de aplicarse en el seno de la UE, el énfasis en la descripción de las políticas concretas parece convertirse en una rémora insoslayable en lo que hace a los derechos de las generaciones venideras. Y es que, y al cabo, el sentido común viene a sugerir que en un sistema democrático la determinación de las políticas precisas debe ajustarse, qué menos, a mayorías electorales que pueden ser cambiantes. La circunstancia que mencionamos resulta tanto más llamativa cuanto que sabido es que el Tratado, en virtud de onerosas exigencias y, sobre todo, de la exigencia de unanimidad, se antoja difícilmente reformable.

Dada la lógica que sumariamente estamos describiendo, no puede sorprender que la mal llamada Constitución Europea expresamente imposibilite cualquier intento de configurar un sistema fiscal europeo, una seguridad social también europea y unos derechos laborales de ámbito común. Así de simple. La integración negativa seguirá avanzando, la lógica económica seguirá imponiéndose a velocidad de crucero, mientras que la regulación política social y laboral y ecológica del mercado no avanzará o lo hará tan lentamente que nunca la podrá alcanzar”.

No hay políticas comunes que garanticen aproximaciones de nivel de vida, de empleo, de cohesión social, de una cierta igual-

¹⁹ Taibo, Carlos (2.005) “Sin ánimo de molestar” otrarealidad.net.

dad, desde los poderes comunitarios. Sólo queda lo que pueda hacer cada Estado en su territorio.

Tampoco hay presupuesto comunitario: con 1.27% (como mucho, porque se está intentando reducir al 1%) de toda la riqueza de la Unión que se dedica a hacer políticas comunes, poco se puede hacer. Aún menos si más del 40% de ese presupuesto se destina a hacer políticas agrarias que benefician especialmente a los grandes terratenientes.

Los objetivos legítimos de todos los gobiernos democráticos, en el ámbito de las políticas del bienestar, quedan en sus manos, bajo su completa responsabilidad y capacidad, como son:

- lograr el pleno empleo
- garantizar unos derechos sociales básicos a todos los ciudadanos (educación, salud, rentas mínimas, asistencia social, vivienda y urbanismo dignos)
- reducir las desigualdades sociales
- lograr la aproximación a los niveles de vida de los países más ricos

Todos esos objetivos van a ser responsabilidad de cada gobierno. Y las situaciones de desigualdad entre unos y otros países, dentro de la Unión, más ahora, después de la ampliación, son escandalosas.

Darí­a la impresión de que es eso, justamente, lo que se busca desde los comienzos de la construcción europea y lo que esta Constitución eleva al máximo rango institucional: que la desigualdad económica y social entre los países de la Unión (en realidad, entre los ciudadanos europeos) se conviertan en un poderoso motor económico, la sacrosanta competitividad al más puro estilo neoliberal.²⁰

En efecto, desde ahora vamos a competir en un mismo mercado único Letonia, con un PIB por habitante de 41 (siendo 100 la media de la UE), Luxemburgo, con 215 y España, con 98, según datos de 2003. Una diferencia que se multiplica por 5.2 puntos entre los valores extremos, cuando entre las regiones españolas la diferencia en 2004 es de 1.9 puntos entre Extre-

²⁰ Ver, por ejemplo, Friedman, Milton y Rose (1980). *Libertad de elegir*. Barcelona: Grijalbo.

madura (67.2% de la media española) y Madrid (133,3%).²¹ Madrid y Extremadura tienen unas políticas laborales y de mercado de trabajo comunes, con salario mínimo interprofesional y Seguridad Social común. Pero no hay nada mínimo común entre las legislaciones ni entre las prestaciones de los países de la Unión.

Cada año la Unión europea publica un documento "La situación social en la Unión Europea en 2004", en este caso, donde se ponen de manifiesto estas enormes diferencias, por ejemplo

- en renta per cápita en estándares de poder adquisitivo en 2002, que van desde Letonia con 40%, Chipre con 80%, España con 85, Bélgica 110 y Luxemburgo con 190.
- en gasto en protección social per cápita en el 2001 que van desde 1.985 euros en Eslovaquia, 3.875 en España, 6.405 en la media EU-15, 7.266 en Francia, 7.805 en Dinamarca o 10.559 en Luxemburgo.
- otro tanto se puede decir de las diferencias a nivel educativo, tasas de pobreza, etc. como aparece en este documento y en los anteriores desde el año 2000.²²

Para afrontar estas desigualdades son muy pocos los mecanismos políticos que quedan a disposición de cada uno de los gobiernos:

- no dispone de política monetaria, cuya responsabilidad es del Banco Central. Ni puede devaluar la moneda para ganar competitividad, ni puede tocar los tipos de interés para controlar la inflación o mejorar el crecimiento económico, según los casos. Ya hemos visto que es competencia exclusiva de la Unión y del Banco Central
- no puede endeudarse ni tener déficit público porque lo prohíbe la Constitución (III-184 y el protocolo correspondiente)
- no puede aumentar los costes salariales indirectos para garantizar las pensiones porque perderá competitividad
- no puede aumentar los impuestos porque no es correcto políticamente y las empresas se marcharán

²¹ EL PAIS, sábado 4 de diciembre de 2004 y viernes 8 de abril de 2005

²² *La situación social en la Unión Europea 2004. Perspectivas*. Comisión europea:europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2004/keap04001_es.pdf.

- ni puede acceder al crédito privilegiado, como hemos visto (III-181 y 182)
- ni podría desarrollar el sector público para crear empleo y garantizar derechos porque no tiene recursos con qué hacerlo y estará permanente bajo sospecha de dificultar la competitividad...

Sólo queda a los gobiernos la sacrosanta competitividad a la baja:

- reducir impuestos²³
- reducir el sector público para tener menos gastos
- privatizar los servicios para que sean más competitivos y supongan menor coste
- “modernizar” los sistemas de seguridad social, lo que suele querer decir dificultar el acceso a las prestaciones económicas (desempleo y pensiones) y hacerlas más precarias
- llevar a cabo unas imaginativas y agresivas políticas activas de empleo: mucha formación de la mano de obra y mucha precariedad para que espabilen y se busquen la vida.
- y, por supuesto, contener los costes salariales²⁴

La prensa diaria es suficientemente elocuente en esta dirección y la noticia sobre la necesidad de los obreros polacos en Alemania, con mucha motivación y escaso salario, con la que hemos iniciado esta conferencia, lo ponía en evidencia.

¿Qué políticas sociales, qué Estado de Bienestar, pueden garantizar economías nacionales de unos gobiernos nacionales que no tienen ni mercado nacional, ni moneda nacional, ni política nacional independiente?

Y si no hay políticas ni presupuesto federales para garantizar una mínima cohesión social, ¿de dónde vendrá la aproximación,

²³ El País, 5 de noviembre de 2004: “El gobierno quiere evitar las deslocalizaciones rebajando el impuesto de sociedades”. Aparece un mapa con “el impuesto de sociedades en la UE” que va desde 12.5% en Irlanda o 15% en Chipre, Letonia y Lituania hasta el 35% en España, el cuarto más alto después de Alemania (38.3%), Italia (37.3%) y Francia (35.4%).

²⁴ El País, 25 de enero de 2004: “Los salarios y las ayudas fiscales empujan la economía de los Pecos” donde se ven las diferencias salariales en distintos sectores en estos nuevos países de la Unión. Así el coste mensual bruto en la industria, en Polonia, por ejemplo, es de 583 euros y en España, de 1993 euros.

el acercamiento entre las condiciones de bienestar de nuestros ciudadanos europeos?

Como concluye su artículo Muñoz de Bustillo, “del análisis del texto de la futura constitución europea no se deduce ningún cambio significativo con respecto a la situación recogida en el Tratado de Ámsterdam en materia de política social. El Estado de Bienestar europeo sigue siendo un Estado de Bienestar de los Estados miembro de la UE y no de la UE. En este contexto, la reciente ampliación de la UE a veinticinco países supone un cambio importante de la situación existente hasta el momento; ... sus menores niveles de renta per cápita ... junto con la enorme diferencia salarial existente ... y la menor imposición de capital ha hecho renacer de sus cenizas el debate sobre el peligro de la deslocalización sistemática de empresas de la UE (15) atraídas por los menores costes (sociales, laborales e impositivos) de los países del Este europeo. Un peligro que, sin duda, actuará como otro elemento de freno a los procesos de profundización del Estado de Bienestar, en un momento en el que éstos ya estaban dañados por la fuerte ofensiva neoconservadora y por el impacto de la globalización. Entraríamos, así, en una nueva etapa nada favorable para la profundización del rol comunitario en materia de política social, no pareciendo que la Constitución europea vaya a actuar como un revulsivo para alterar ese rumbo de perfil bajo que en materia social ha tenido la UE desde la firma del Tratado de Roma”.²⁵

Para terminar, no me resisto a reproducir lo que escribí hace tres años en un artículo sobre el euro, una moneda libre de ataduras, para una revista de divulgación.²⁶ Lo considero especialmente pertinente en este contexto de análisis sobre la Constitución y en la misma línea de pensamiento, incluso desde el punto de vista del déficit democrático al que no se ha hecho referencia en esta conferencia:

²⁵ Rafael Muñoz de Bustillo “El Estado de Bienestar en la Constitución Europea”, Documentación Social nº 134: *Construcción y Constitución europea*. Caritas española. Madrid, 2005, pgs. 74-76.

²⁶ Sanz Cintora, Ángel (2.002): “El euro, una moneda “libre de política” en Juventud Obrera, nº 62. Madrid, editada por la JOC. Enero-marzo..

“El euro para qué: una economía libre de ataduras

Como si el euro (decía hace tres años y puedo repetir ahora y referirlo a la Constitución), en el fondo, no fuera sino el último velo, el velo monetario de la construcción europea, que cuando se levanta pone de manifiesto el verdadero sentido de la construcción de un mercado común sin compromisos sociales pero tampoco políticos.

El euro así (y esta Constitución), en la práctica, se convierte en un acicate para poner en marcha políticas neoliberales. Presiona a todos los países comunitarios para una reforma interna del mercado laboral. Cuando un país se ve privado de las políticas monetarias y muy limitado en otras políticas económicas para ganar competitividad y crear empleo, parecería que sólo le resta flexibilizar el mercado de trabajo (esto es, precarizar) eliminando rigideces (es decir, anulando conquistas laborales), reduciendo costes laborales y sociales para ganar mercados. Y sin garantía de éxito porque si todos hacen lo mismo, terminarán en la misma posición relativa pero en peor situación absoluta.

Naturalmente, en este diseño sobra la democracia. El llamado déficit democrático en la construcción europea no es sino la expresión más evidente del interés de los capitalismos nacionales por librarse de las ataduras democráticas que les han venido limitando las sucesivas políticas sociales de los Estados Nacionales en el siglo pasado.

Se trata de un déficit democrático funcional a la mundialización en curso. Se trata de que la Europa rica tenga su propio sur. Y queda por venir lo mejor. Como el sur geográfico de la UE de los 15 era insuficiente y demasiado cercano en términos de desigualdades, mejor tener un sur más profundo aunque se sitúe al este, con mayores diferencias (desigualdades) y mayores ventajas competitivas: a mayor desigualdad, mayor dinamismo. Globalización a nuestra medida, mercado a tope. Como detalle "anecdótico", la ampliación a 27 (muy parecido ahora para 25) aumentará la superficie un 34%, la población un 28%, pero la renta comunitaria sólo un 5%. Si ahora, con 15, un 16% de la población vive con unos ingresos per cápita un 90% inferiores al promedio comunitario, con 27 habrá un 34% en esa situación. Por eso han decidido "democráticamente" mantener el techo presupuestario de la comunidad en el 1.27% de la riqueza comunitaria.

Demasiada desigualdad para una cultura democrática y republicana europea que puede, así, llegar a descubrir el último velo, el velo democrático ahora, porque de tanto extremar las posiciones neoliberales se puede llegar a descubrir que el verdadero déficit democrático lo ha puesto de manifiesto Saramago en la reciente cumbre de Porto Alegre.²⁷

Por su belleza literaria y por su profundidad ciudadana, no me resisto a reproducir esta larga cita que me parece muy pertinente: "El elector, dice Saramago, podrá quitar del poder a un Gobierno que no le agrada y poner otro en su lugar, pero su voto no ha tenido, no tiene y nunca tendrá un efecto visible sobre la única fuerza real que gobierna el mundo, y por lo tanto su país y su persona: me refiero, obviamente, al poder económico, en particular a la parte del mismo, siempre en aumento, regida por las empresas multinacionales de acuerdo con estrategias de dominio que nada tienen que ver con aquel bien común al que, por definición, aspira la democracia. Todos sabemos que así y todo, por una especie de automatismo verbal y mental que no nos deja ver la cruda desnudez de los hechos, seguimos hablando de la democracia como si se tratase de algo vivo y actuante, cuando de ella nos queda poco más que un conjunto de formas ritualizadas, los inocuos pasos y los gestos de una especie de misa laica. Y no nos percatamos, como si para eso no bastase con tener ojos, de que nuestros Gobiernos, esos que para bien o para mal elegimos y de los que somos, por lo tanto, los primeros responsables, se van convirtiendo cada vez más en meros comisarios políticos del poder económico, con la misión objetiva de producir las leyes que convengan a ese poder, para después, envueltas en los dulces de la pertinente publicidad oficial y particular, introducirlas en el mercado social sin suscitar demasiadas protestas, salvo las de ciertas conocidas minorías eternamente descontentas..."

Quizás las minorías descontentas puedan demostrar que este euro y este diseño europeo es sólo una opción entre otras posible, no es un modelo único. Está sustentado en una coalición de actores y sujetos al que cabe contraponer una coalición alternativa que hay que construir, que hay que crear desde opciones que apuesten por la transformación social y que

²⁷ Me refiero al Foro de Porto Alegre, de 2002.

defiendan un proyecto desde la autonomía de lo político para Europa y para la actual globalización desgobernada que se nos quiere imponer.

Y lograr una políticas sociales federales que mejoren las condiciones de vida y de trabajo, que garanticen derechos sociales europeos, en igualdad, sin discriminaciones por nacionalidad y negociando con los países del sur-sur (buscando el apoyo de las clases trabajadoras y populares, ofreciéndoles nuestro apoyo solidario) para que también ellos mejoren O perderemos todos.

Bibliografía

- BALANYÁ, B., DOHERTY, ANN y otros (2002). *Europa, S.A.: la influencia de las multinacionales en la construcción de la UE*. Barcelona: Icaria.
- Comisión Europea y Eurostat (2005). *La situación social en la Unión europea 2004*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas. Bruselas. Ver también los informes anteriores.
- Documentación Social nº 123 (2001). *Europa: realidad y proyecto*. Madrid: Cáritas española. Abril-junio.
- Documentación Social, nº 134 (2005). *Construcción y Constitución europea*. Madrid: Caritas española.
- FERRARA, M. (1999). "Los dilemas de la Europa social" en Muñoz Machado y otros. *Las estructuras de bienestar en Europa*. Madrid: Civitas.
- MONTES, P. (2001). *La historia inacabada del euro*. Madrid: Ed. Trotta.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R. (2000). *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*. Madrid: Alianza. Segunda edición.
- PEDROI, X. y PISARELLO, G. (ed.) (2004). *La ilusión constitucional. Una crítica del proyecto de la Convención y razones para una Europa alternativa*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Tratado por el que se establece una constitución para Europa*. (2004) Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ministerio del Interior y Ministerio de la Presidencia. Madrid. BOE.



El Desempleo Juvenil en Europa y España

JOSÉ ALBERTO MOLINA
ENRIQUE BARBERO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: En el presente artículo aportamos una visión general sobre los rasgos estructurales del desempleo para la población joven en la Unión Europea y en España. Constatamos que los jóvenes acusan problemas de inserción laboral en la mayoría de los países, incluido el nuestro. No en vano, las tasas de paro entre los 16 y los 24 años duplican a las generales, tanto para hombres como para mujeres. A la vista de esta situación, apuntamos las directrices estratégicas de política económica en las que se debe incidir para intentar corregir este desequilibrio, de forma que se reconduzcan los efectos económicos y sociales negativos que el desempleo juvenil genera.

Palabras clave: Desempleo juvenil, Unión Europea, España, políticas de empleo.

Youth unemployment in Europe and Spain

Abstract: This paper presents a general overview of the structural characteristics of unemployment among young people in both the European Union and Spain. It is evident that the young find it hard to find their first job in the majority of the countries within the European Union, ours included. In fact, the unemployment rate for 16 to 24 year olds doubles the rate for the general population, in the case of both men and women. By taking this situation into consideration, we propose certain strategic guidelines on which economic policies should insist in order to counteract this imbalance, such that the negative social and economic effects that youth unemployment engenders should be averted.

Keywords: Youth unemployment, European Union, Spain, employment policies.

El Desempleo Juvenil en Europa y España



José Alberto Molina
Enrique Barbero

1. Introducción

La evidencia empírica nos muestra que existen colectivos concretos que padecen especiales problemas de inserción laboral en función de características personales como el sexo, el nivel de cualificación o la edad. Así, las mujeres, las personas con menor formación y los jóvenes presentan de forma sistemática tasas de paro superiores a la media general, aún cuando sus tasas de actividad son inferiores. Lógicamente, estas dificultades de acceso al empleo traban las posibilidades de autonomía económica y de desarrollo vital de estas personas, lo cual supone menores niveles de bienestar individual. Desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto, esta situación conlleva implícitamente una notable pérdida de eficiencia en la medida en que no se optimiza el uso de un factor productivo disponible, en este caso concreto, el capital humano. Por lo tanto, las autoridades responsables de política económica con competencias en materia de empleo deben prestar una atención prioritaria a la corrección de estos desequilibrios.

En este contexto, consideramos de especial interés el análisis del desempleo juvenil en la Unión Europea y España que recogemos en las páginas siguientes. Concretamente, la importancia estratégica de este colectivo, así como sus múltiples implicaciones sociales (edad de emancipación, tasa de natalidad, etc.), hacen que sea especialmente relevante desde el punto de vista social un estudio detallado de la situación actual y evolución reciente de los niveles de desempleo juvenil, a par-

tir del cual se derivarán una serie de propuestas de política económica.

El artículo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, pondremos de manifiesto cuáles son las principales características que definen el mercado de trabajo para los menores de 25 años en los países europeos, deteniéndonos especialmente en el paro juvenil. Posteriormente, nos referiremos a la posición relativa de España en esta materia. Asimismo, expondremos la realidad de las distintas Comunidades Autónomas que componen el territorio nacional, subrayando el caso de Aragón. A continuación, apuntaremos las líneas maestras que deberían inspirar las políticas de empleo necesarias para reconducir los desequilibrios observados. Por último, a modo de resumen, cerramos el trabajo con una sección dedicada a recapitular las principales conclusiones que se extraen del análisis efectuado.

2. El desempleo juvenil en la Unión Europea

En esta sección ofrecemos una panorámica sobre los rasgos específicos que caracterizan el mercado de trabajo de los jóvenes en la Unión Europea. Comenzamos con la exposición de una serie de estadísticas que nos van a permitir configurar, de forma precisa, la posición relativa que en materia laboral ocupa este colectivo respecto del total de la población en edad de trabajar, con especial hincapié en lo relativo al desempleo.

Cuadro 1. Evolución de las principales magnitudes de la población joven en la UE-15

	1997		2003	
	Cifra	% sobre total	Cifra	% sobre total
Población total	367.762.500	100,00	376.248.900	100,00
Pob. entre 15 y 24 años	48.144.676	13,09	45.011.240	11,96
Pob. activa entre 15 y 24 años	22.483.564	6,11	21.335.328	5,67
Pob. empleada entre 15 y 24 años	17.909.819	4,87	17.959.485	4,77
Pob. parada entre 15 y 24 años	4.573.744	1,24	3.328.311	0,88

Fuente: Eurostat.

El cuadro 1 nos muestra que, a pesar de que la población agregada de la Unión Europea previa a la ampliación (UE – 15) haya aumentado en los últimos años, la población perteneciente a las cohortes que abarcan desde los 15 hasta los 24 años ha disminuido entre 1997 y 2003. De hecho, de los más de 48 millones de que se partía en 1997, se ha pasado a 45 millones en 2003. El descenso de la tasa de natalidad experimentado a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, debido, entre otros factores, a la progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral, explica gran parte de esta trayectoria. En la misma dirección, la mayor longevidad de la población implica que crezca la proporción de personas de edad avanzada sobre el total de la sociedad europea. No obstante, cabe destacar que la población empleada con edad entre 15 y 24 años se ha mantenido en términos absolutos en cifras similares, en torno a los 18 millones. Por otro lado, el número de parados ha descendido

Fuente: Eurostat.

desde los 4,5 millones hasta los 3,3 millones, prácticamente en la misma cuantía que lo ha hecho la población activa entre 15 y 24 años.¹

Como anticipábamos en la Introducción, la extensión del paro entre la población joven es, en general, de una magnitud superior a la de la media general de la economía en los países desarrollados. Los gráficos 1 y 2 nos permiten constatarlo para las tres principales áreas económicas del planeta (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea), dado que en los tres casos las tasas de desempleo juvenil duplican, aproximadamente, a las tasas de paro generales. Además, observamos que el perfil evolutivo de ambas curvas es muy similar y, por lo tanto, la proporción entre el desempleo juvenil y el general se sostiene sin variaciones sustanciales a lo largo de la etapa analizada. Por ejemplo, en 2003, la UE-15 presentaba una tasa de paro de la población entre 15 y 24 años del 16,3%, frente al 12,4% de Estados Unidos y el 10,1% de Japón. Mientras, las tasas de paro general eran del 8,9% en la UE-15, del 5,3% en Japón y del 6% en Estados Unidos.

Centrándonos ya en la Unión Europea, el cuadro 2 nos muestra una comparativa por países con las cifras generales de la tasa de actividad, el paro y la ocupación. En primer lugar, observamos que, como era previsible a priori, las tasas de actividad entre la población joven son notablemente inferiores a la media del total 15-65 años. La diferencia para la UE-15 se sitúa en el 9,4%, mientras que para la Unión ampliada (UE-25) esta distancia supera el 11%. Lógicamente, este resultado está influido por el retraso en la incorporación al mercado laboral de los jóvenes, especialmente registrado en los últimos años, debido a que éstos dedican cada vez más años a su formación, por ejemplo, complementando los estudios superiores con postgrados especializados. Por países, sobresalen Países Bajos, Dinamarca, Gran Bretaña, Letonia y Malta, con tasas de actividad para el segmento juvenil por encima del 55%, que incluso superan las correspondientes a toda la población potencialmente activa.

¹ Este descenso del desempleo juvenil se corresponde con la tendencia seguida por el desempleo en el total de la población activa. Por ejemplo, según datos de Eurostat, el número de parados en la UE-15 se ha reducido en más de 2,5 millones entre 1997 y 2003.

Por otra parte, las cifras de paro para el intervalo de edad 15-24 años ponen claramente de manifiesto las referidas dificultades de acceso al mercado laboral para los jóvenes, dado que en todos los países de la Unión Europea esta magnitud es netamente superior a la tasa general de desempleo. Así, en la media de la UE-25, esta brecha se abre desde el 8,9% hasta el 18,6%. En esta línea, si no incluimos a los países de la ampliación, el promedio de la UE-15 denota una diferencia de cuantía similar: 7,9% vs. 16,3%.

En el último bloque del cuadro 2 recogemos la situación por países de la tasa de ocupación. Mencionamos especialmente el caso de Países Bajos, dado que es el único país en el que la ocupación juvenil (67,8%) supera a la general (62,1%). En el otro extremo, aparece un numeroso grupo de Estados, entre los que se ubican Francia, Italia, Grecia y Bélgica, en los que los niveles de ocupación de la población entre 15 y 24 años no alcanza ni siquiera el 30%. De este modo, la ocupación es de un 36,7% para la UE-25 y de un 39,6% para la UE-15.

Por otro lado, en el cuadro 3 mostramos las coordenadas por género del desempleo juvenil en la Unión Europea. Mientras que el colectivo femenino registra mayores tasas de desempleo en términos generales,² si nos centramos en la horquilla juvenil de 15-24 años, los valores por género son prácticamente similares en la mayoría de los países, excepto en los del área mediterránea (España, Grecia e Italia) donde la diferencia en detrimento de las mujeres es ostensible. Nuevamente, destaca la situación de Países Bajos, tanto por su limitada tasa de paro juvenil (6,6%), como porque el paro masculino supera al femenino, algo que se repite también en Dinamarca, Finlandia, Alemania, Eslovaquia, Bélgica, Hungría y Gran Bretaña.

La proporción de parados que buscan su primer empleo sobre el total de desempleados no guarda una relación directa con las cifras de paro juvenil. De este modo, un país que se encuentra en niveles de pleno empleo y con un desempleo juvenil reducido como Irlanda, se coloca a la cabeza de este ranking con un 44,2%. A la par, en Polonia, que ostenta la cifra de paro

² Por ejemplo, según la información ofrecida por Eurostat, en 2003 la tasa media de desempleo femenino en la UE-25 fue del 10,4%, frente al 7,9% para los hombres.

Cuadro 2. Comparativa de actividad, paro y ocupación juvenil con las tasas generales (2003).

	TASA DE ACTIVIDAD (%)			TASA DE PARO (%)			TASA DE OCUPACIÓN (%)		
	15 - 24 años	15 - 65 años	15 - 24 años	15 - 24 años	15 - 65 años	15 - 65 años	15 - 24 años	15 - 65 años	15 - 24 años
Alemania	49,5	57,3	14,7	9,0	52,1	42,2			
Austria	54,9	59,3	8,1	4,3	56,8	50,5			
Bélgica	35,0	51,8	21,0	8,0	47,7	27,7			
Dinamarca	65,6	65,5	9,9	5,6	61,8	59,1			
España	43,2	54,3	22,7	11,3	48,2	33,4			
Finlandia	50,7	60,9	21,8	9,0	55,4	39,6			
Francia	37,8	56,0	21,1	9,5	50,7	29,8			
Gran Bretaña	63,3	62,7	13,4	4,9	59,6	54,8			
Grecia	34,5	48,7	26,8	9,7	44,0	25,3			
Irlanda	52,8	60,2	8,3	4,6	57,4	48,4			
Italia	34,6	49,2	23,7	8,4	45,1	26,4			
Luxemburgo	29,9	54,8	11,4	3,7	52,8	26,5			
Países Bajos	72,6	64,6	6,6	3,8	62,1	67,8			
Portugal	45,4	62,1	14,4	6,3	58,2	38,9			
Suecia	47,7	62,2	12,3	5,6	58,7	41,8			
UE-15	47,3	56,7	16,3	7,9	52,2	39,6			
Chipre	41,2	63,2	10,7	4,5	60,4	36,8			
Eslovaquia	41,1	60,2	33,8	17,5	49,7	27,2			
Eslovenia	35,2	56,1	15,7	6,5	52,5	29,7			
Estonia	36,9	58,7	23,4	10,2	52,7	28,3			
Hungría	31,0	49,8	13,5	5,8	46,9	26,8			
Letonia	58,2	57,5	17,9	10,4	51,5	47,8			
Lituania	30,0	58,2	26,9	12,7	50,8	21,9			
Malta	56,5	50,0	19,1	8,0	46,0	45,7			
Polonia	36,4	54,7	41,2	19,2	44,2	21,4			
República Checa	36,8	59,3	18,6	7,8	54,7	30,0			
UE-25	45,1	56,5	18,6	8,9	51,5	36,7			

Fuente: Eurostat.

Cuadro 3. Características del desempleo juvenil (15-24 años) en la UE (2003).

	TASA DE PARO TOTAL (%)	TASA DE PARO JUVENIL (%)		Parados en busca de ocupación a tiempo parcial (%)		
		TOTAL	MUJERES	Paro total (%)	Tasa general de ocupación a tiempo parcial (%)	
Alemania	9,0	14,7	14,9	14,4	5,1	13,8
Austria	4,3	8,1	7,4	9,0	7,1	12,9
Bélgica	8,0	21,0	21,5	20,4	22,1	12,1
Dinamarca	5,6	9,9	10,7	9,1	14,0	15,5
España	11,3	22,7	19,3	27,2	16,3	4,7
Finlandia	9,0	21,8	21,9	21,6	8,0	8,5
Francia	9,5	21,1	20,5	21,9	15,5	10,4
Gran Bretaña	4,9	12,3	13,8	10,6	19,5	17,4
Grecia	9,7	26,8	18,9	36,6	40,7	2,3
Irlanda	4,6	8,3	9,1	7,5	44,2	10,8
Italia	8,4	23,7	20,5	27,6	50,7	4,7
Luxemburgo	3,7	11,4	10,6	12,4	14,0	8,3
Países Bajos	3,8	6,6	6,9	6,4	16,3	32,8
Portugal	6,3	14,4	12,4	17,0	13,5	5,9
Suecia	5,6	13,4	13,0	13,7	9,5	16,0
UE-15	7,9	16,3	15,8	16,8	19,1	11,6
Chipre	4,5	10,7	10,4	11,0	18,2	5,3
Eslovaquia	17,5	33,8	35,6	31,7	20,5	1,3
Eslovenia	6,5	15,7	13,3	19,0	30,7	3,4
Estonia	10,2	23,4	19,8	29,0	15,0	4,6
Hungría	5,8	13,5	13,7	13,1	14,0	2,1
Letonia	10,4	17,9	14,0	23,5	11,4	5,9
Lituania	12,7	26,9	22,8	32,2	14,9	5,6
Malta	8,0	19,1	17,2	21,3	26,9	4,8
Polonia	19,2	41,2	39,9	42,8	23,1	4,8
República Checa	7,8	18,6	18,4	18,8	15,7	2,9
UE-25	8,9	18,6	18,2	19,2	19,6	10,3

Fuente: Eurostat.

juvenil más elevada (41,2%), sólo el 23,1% de los parados pertenece al grupo de demandantes de su primer puesto de trabajo. En este indicador, Alemania exhibe el porcentaje más bajo, con un exiguo 5,1%.

Hemos insertado en la última columna del cuadro 3 la tasa general de ocupación a tiempo parcial³ con el propósito de contrastar si existe o no correlación entre la extensión de esta modalidad de contratación y el desempleo juvenil. Las estadísticas nos ratifican que aquellos países que presentan un porcentaje elevado de ocupación de la población activa a tiempo parcial se corresponden, efectivamente, con los que menores tasas de paro juvenil registran, especialmente en el caso de las mujeres. Éste es el caso de Países Bajos, Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia. No en vano, este tipo de empleos constituye una alternativa muy válida para compatibilizar el trabajo con los estudios o con la atención de los hijos en el caso específico de las mujeres jóvenes con descendencia.

A falta de información homogénea para todos los países miembros, hemos seleccionado una serie de países representativos para aproximarnos a la relación entre el nivel formativo y el desempleo en la Unión Europea para los jóvenes (cuadro 4). La distribución por niveles que efectúa Eurostat⁴ confirma que el paro afecta en mayor proporción a quienes se encuentran en el Nivel I, sobre todo en aquellos países con una elevada tasa de paro juvenil (Polonia, Eslovaquia y República Checa). Por otro lado, las cifras entre los Niveles II y III están, en general, más equilibradas. No obstante, en algunos países como España y Portugal el desempleo en el segmento con mayor formación (Nivel III) se eleva por encima del nivel intermedio (Nivel II), reflejando un considerable desajuste de cualificaciones entre oferta educativa y demanda efectiva en el mercado laboral. Incidiremos en esto en la sección dedicada a las recomendaciones de política económica.

En resumen, la información expuesta en este apartado nos indica que, por su relevancia cualitativa y por los efectos socia-

³ Eurostat calcula la tasa de ocupación a tiempo parcial como la proporción de los ocupados a tiempo parcial sobre la población potencialmente activa.

⁴ Nivel I incluye primaria y secundaria; Nivel II agrupa bachillerato y formación superior no universitaria; Nivel III integra estudios universitarios, doctorados y postgrados.

Cuadro 4. Desempleo juvenil y nivel de estudios en la Unión Europea (2003).

	TASA DE PARO TOTAL (%)	TASA DE PARO DE JUVENIL (%)	TASA DE PARO JUVENIL NIVEL I (%)	TASA DE PARO JUVENIL NIVEL II (%)	TASA DE PARO JUVENIL NIVEL III (%)
Alemania	8,2	21,0	34,9	17,2	18,4
Eslovaquia	17,5	33,8	68,6	28,9	25,3
España	11,3	22,7	23,1	21,6	24,4
Estonia	10,0	10,2	14,7	7,6	6,6
Francia	8,8	9,5	31,3	19,4	17,4
Gran Bretaña	5,0	13,4	28,0	10,9	8,9
Grecia	9,3	9,7	22,3	30,1	35,0
Hungría	5,9	13,5	23,8	10,4	7,7
Italia	8,7	8,4	26,7	28,2	24,6
Lituania	12,5	26,9	27,6	26,7	16,2
Malta	7,5	19,1	20,9	8,1	12,6
Polonia	19,6	41,2	49,5	40,6	29,1
Portugal	6,3	14,4	14,5	15,2	33,9
República Checa	7,8	18,6	54,0	17,1	11,3

Fuente: Eurostat.

les negativos que de ello se derivan, el desempleo juvenil supone un reto ineludible para la política económica de la Unión Europea en el futuro inmediato.

3. El desempleo juvenil en España

En este apartado pretendemos describir específicamente la situación del desempleo juvenil en nuestro país. En el gráfico 3 constatamos, al igual que ocurría en el caso del promedio de la Unión Europea, que el desempleo juvenil duplica a la tasa de paro general. En España, al hilo del crecimiento económico acaecido en los últimos diez años, ambas ratios marcan un pronunciado descenso que las lleva al 10,30% y al 21,26%, respectivamente, en 2004, desde los niveles máximos del 23,83% y el 44,72% alcanzados en 1993.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Las tasas de actividad en nuestro país para la franja de edad que comprende desde los 16 a los 24 años son sustancialmente inferiores a las del resto de edades, excepto en el caso del intervalo 55–65 años donde la escasa participación de las mujeres (27,42%) lastra el resultado agregado. Asimismo, comprobamos que, a diferencia de lo que observábamos en la media de la Unión Europea, el desempleo juvenil en España tiene un marcado carácter femenino, dado que para las mujeres la tasa de paro se sitúa en el 26,18% en 2004, frente al 17,77% de los hombres. El cuadro 5 nos muestra también que la tasa de paro

presenta una tendencia decreciente cuanto mayor es la edad de la población activa, especialmente para las mujeres.

Cuadro 5. Actividad y paro juvenil en España (2004)

	TASAS DE ACTIVIDAD (%)			TASAS DE PARO (%)		
	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES
TOTAL	56,74	68,19	45,79	10,56	7,76	14,55
De 16 a 24 años	48,87	54,44	43,03	21,39	17,77	26,18
De 25 a 39 años	84,86	93,31	75,99	10,64	7,52	14,67
De 40 a 54 años	76,56	91,65	61,55	7,85	5,30	11,63
De 55 a 65 años	44,74	63,07	27,42	6,96	6,33	8,33

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

Por otra parte, si analizamos la información incluida en el cuadro 6 referente al tiempo de duración del desempleo juvenil, concluimos que, como parece lógico, para el segmento de población activa con una edad entre los 16 y los 24 años la espera hasta la obtención de un puesto de trabajo (en la mayoría se trata del primer empleo de su vida laboral) es más corta que para la media total. También destacamos que más de un 44% de los jóvenes entre 20 y 24 años tarda más de 6 meses en encontrar empleo.

Además de la extensión del desempleo en la población joven española, tenemos que subrayar otros condicionantes adicionales que complican la situación de este colectivo: la temporalidad, la siniestralidad laboral y las diferencias salariales. Como aparece en el cuadro 7, la tasa de contratación temporal en el intervalo de edad 16–24 años supera el 65%, lo que supone duplicar a la media total. En efecto, el desempleo y la temporalidad difi-

Cuadro 6. Desempleo juvenil por tiempo de duración en España (2004)

Cifras en % sobre total

	Total	Ya lo ha encontrado	Menos de 1 mes	De 1 a 2 meses	De 3 a 5 meses	De 6 a 11 meses	De 1 año a menos de 2 años	2 años o más
De 16 a 19 años	100,00	5,76	6,92	25,22	29,25	17,94	9,73	5,19
De 20 a 24 años	100,00	6,20	5,87	22,39	20,92	17,01	16,36	11,25
TOTAL	100,00	6,72	4,79	18,34	17,42	18,03	15,70	18,99

cultan la autonomía económica de los jóvenes en nuestro país, con los corolarios perniciosos que esta circunstancia acarrea sobre la tasa de natalidad. Todo ello en el marco de un proceso de envejecimiento considerable de la pirámide poblacional que, entre otras cuestiones, amenaza la sostenibilidad financiera del sistema público de la Seguridad Social en el futuro inmediato. Por lo tanto, urge facilitar el acceso al mercado laboral a los jóvenes y fomentar la estabilidad en el empleo para este colectivo.⁵

Cuadro 7. Asalariados por tipo de contrato y edad (2004)

Cifras en % sobre total

	TOTAL	De 16 a 24	De 25 a 39	De 40 a 49	De 59 a 65
Duración indefinida	67,06	34,01	63,67	76,56	85,45
Duración temporal	32,94	65,99	36,33	23,44	14,55
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

Cuadro 8. Ratio de siniestralidad por cada 1.000 habitantes

	TOTAL DIAGNOSTICOS		DIAGNOSTICO GRAVE			
	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES
TOTAL	55,76	73,32	27,10	0,71	1,01	0,21
De 16 a 19 años	120,16	144,50	65,37	1,04	1,38	0,30
De 20 a 24 años	98,80	139,77	44,25	0,82	1,28	0,20

Fuente: Anuario Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales. M.º Trabajo y Asuntos Sociales.

A partir de las estadísticas de accidentalidad en el puesto de trabajo que ofrece el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, hemos construido el cuadro 8. Observamos que la siniestralidad laboral en los jóvenes alcanza ratios considerablemente superiores a los del total de trabajadores en el apartado que incluye todos los diagnósticos: leves (que suponen más del 95% del total), graves y mortales. Especialmente, los varones entre 16 y

⁵ La tasa de temporalidad española dista mucho de la existente en la mayoría de los países de la Unión. Así, mientras que aquí afecta a uno de cada tres trabajadores, en la media de la UE-25 alcanza, aproximadamente, a uno de cada diez asalariados por cuenta ajena.

24 sufren, proporcionalmente, un número muy elevado de accidentes, tanto respecto a la media como a las mujeres de la misma edad. Estos datos indican que las políticas de prevención de riesgos laborales tienen una importante tarea por delante específicamente con el colectivo de trabajadores jóvenes. Sin duda, la temporalidad y la rotación laboral que experimentan los individuos en estas edades, como acabamos de comprobar en el cuadro 7, inciden directamente en estos ratios de accidentalidad laboral.

Por otra parte, en el cuadro 9 constatamos que los jóvenes ocupados reciben una remuneración inferior a la media salarial del total de trabajadores. Concretamente, los menores de 20 años perciben aproximadamente el 50% de las ganancias medias del total de trabajadores, mientras que para el intervalo de edad entre los 20 y los 24 años esta magnitud supera el 60%. Por género, los varones disfrutan, en todos los casos, de mayores salarios en términos absolutos. Sin embargo, las mujeres jóvenes obtienen salarios relativos superiores a los hombres, calculados éstos últimos como cociente entre su remuneración y la que obtiene el promedio en todas las edades.

Cuadro 9. Remuneraciones medias anuales del trabajo en Euros

	AMBOS SEXOS		VARONES		MUJERES	
	% s/ todas		% s/ todas		% s/ todas	
	Cifra	las edades	Cifra	las edades	Cifra	las edades
Todas las edades	19.802,45	100,00	22.169,16	100,00	15.767,56	100,00
Menos de 20 años	9.686,12	48,91	10.544,80	47,57	7.969,87	50,55
De 20 a 24 años	12.107,40	61,14	13.221,29	59,64	10.547,45	66,89

Fuente: Encuesta de Estructura Salarial. INE.

En la desagregación por Comunidades Autónomas recogida en el cuadro 10, se pone de manifiesto que las regiones con menor desempleo general (La Rioja, Navarra y Aragón) son también las que registran una tasa de paro juvenil inferior. Igualmente, Navarra destaca por ser la única en la que el paro afecta en mayor medida a hombres que a mujeres. Al contrario, en Extremadura el desempleo juvenil femenino se aproxima al 40%.

Finalmente, la información recogida en el cuadro 11 nos indica que las tasas de actividad para los jóvenes en Aragón son

Cuadro 10. Desempleo juvenil (16-24 años) por Comunidades Autónomas (2004)

Comunidades Autónomas	TASA DE PARO GENERAL (%)	TASA DE PARO JUVENIL (%)		
		TOTAL	VARONES	MUJERES
Andalucía	16,1	25,7	21,0	32,1
Aragón	5,5	13,4	10,0	17,9
Canarias	10,8	25,4	22,1	29,2
Cantabria	11,3	20,2	16,2	25,8
Castilla-La Mancha	10,3	18,6	13,5	25,7
Castilla y León	10,5	22,9	17,8	29,6
Comunidad de Madrid	6,9	16,1	15,0	17,5
Comunidad Foral de Navarra	5,1	12,4	13,3	11,1
Comunidad Valenciana	10,1	23,1	19,8	27,2
Extremadura	17,7	27,6	19,7	39,6
Galicia	12,6	24,6	21,9	28,4
Illes Balears	8,0	16,5	17,9	14,6
La Rioja	4,4	13,0	8,2	19,7
País Vasco	9,2	21,1	18,8	24,3
Principado de Asturias	10,4	26,9	23,4	32,1
Región de Murcia	9,9	18,4	12,7	26,9
ESPAÑA	10,6	21,4	17,8	26,2

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

ligeramente inferiores a las nacionales, tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, el paro afecta en mucha menor medida a este colectivo en la sociedad aragonesa, con un diferencial que se acerca a los siete puntos porcentuales. De hecho, el desempleo juvenil en los varones aragoneses en 2004 (10,18%) se sitúa por debajo del promedio nacional de desempleo (10,56%). Por otro lado, la proporción que supone el conjunto de los desempleados con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años sobre el total de parados en Aragón es muy similar a la media española.

Cuadro 11. Situación laboral juvenil (16-24 años) en Aragón y España (2004)

	TASA DE ACTIVIDAD JUVENIL (5)			TASA DE PARO JUVENIL (%)			Parados jóvenes Total parados (%)
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	
ESPAÑA	48,87	54,44	43,03	21,39	17,77	26,18	23,47
Aragón	46,94	52,35	41,20	13,57	10,18	18,15	24,14

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

4. Políticas de empleo en el mercado de trabajo juvenil

La extensión del paro juvenil en la economía europea en general, y en la española en particular, invita a reflexionar sobre cuáles pueden ser los instrumentos que permitan dinamizar la creación de empleo para este colectivo. No en vano, las poco halagüeñas perspectivas laborales pueden constituir un elemento desincentivador para los jóvenes a la hora de plantearse su participación en el mercado de trabajo. Podemos identificar varias líneas básicas, de carácter microeconómico, sobre las que incidir para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y, con ello, aprovechar el potencial de capital humano que se está “sacrificando” al existir una baja tasa de ocupación juvenil.

Como hemos comprobado, el fomento de la contratación a tiempo parcial puede ser un instrumento adecuado para que los jóvenes se inicien en el empleo, incluso a la vez que cursan su formación, de modo que adquieren una experiencia de gran valor para su futuro laboral. Los resultados alcanzados en países europeos como Dinamarca o Suecia corroboran las virtudes de esta modalidad de contratación. Asimismo, el complemento de otras actuaciones, como las ayudas económicas directas o las subvenciones al pago de guarderías, favorece la conciliación de la vida familiar y laboral de las mujeres con hijos de corta edad.

En el caso de los jóvenes pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión social, los centros de formación socio-laboral y las llamadas “empresas de inserción” constituyen una alternativa interesante para facilitar la posterior obtención de un empleo. En estas entidades, a la par que adquieren los valores sociales de convivencia fundamentales, los jóvenes reciben una formación de calidad para desarrollar las habilidades propias de determinados oficios (jardinería, carpintería, etc.) con múltiples posibilidades laborales.

Asimismo, en algunos países europeos, entre ellos España, las organizaciones empresariales señalan sistemáticamente carencias estructurales de mano de obra cualificada en actividades técnicas (transporte por carretera, hostelería, etc). Por lo tanto, existe margen para avanzar en la formación profesional de estas ramas mediante la promoción de escuelas especializadas en estas enseñanzas.

En lo que a los niveles formativos superiores se refiere, hay que seguir caminando hacia la conexión efectiva entre las universidades y la realidad empresarial en diversas vertientes. Por una parte, los programas de prácticas en período de estudios contribuyen a familiarizar a los estudiantes con el mundo laboral. Además, las empresas pueden percibir de primera mano la calidad de la formación técnica que los alumnos están adquiriendo.

Por otra parte, los planes de estudios universitarios deben adaptarse, en la medida de lo posible, a las demandas del mercado laboral. La velocidad de los cambios en el entorno, en todos los órdenes, obliga a las empresas a dotarse de flexibilidad para reaccionar con celeridad a estas dinámicas. Por ello, las universidades deben formar personas que posean conocimientos y destrezas en las habilidades y materias que en cada momento requiera el mercado y, además, desarrollar su capacidad de adaptación a los cambios. Sin duda, estas circunstancias exigen una actualización constante de los planes de estudios.

Por último, tiene que estimularse la cultura emprendedora en la sociedad, lo cual se puede aplicar a todos los niveles formativos. Hay que fomentar el autoempleo y favorecer el desarrollo empresarial a partir de ideas innovadoras en la población joven. En este sentido, es preciso promover los correspondientes sistemas financieros de apoyo (microcréditos, sociedades de capital riesgo, etc.), que creen un entorno favorable para el nacimiento de pequeñas y medianas empresas impulsadas por jóvenes.

Adicionalmente, como hemos visto, los problemas laborales de los jóvenes españoles no se limitan al paro. Entre los que se encuentran empleados, la temporalidad alcanza cotas preocupantes. La estabilidad en la contratación necesita dos apoyos básicos. Por un lado, las administraciones públicas tienen que configurar un marco jurídico que incentive el empleo estable para este colectivo. De manera complementaria, las empresas deben concienciarse de que la estabilidad es un factor clave para mejorar su productividad a largo plazo, frente a la permanente rotación que, entre otras implicaciones negativas, no permite acumular "saber hacer" a sus trabajadores, ni tampoco les proporciona la necesaria formación continua.

La accidentalidad en el trabajo supone otro punto débil para los jóvenes empleados. En esta materia, conviene seguir apli-

cando cursos y programas de prevención de riesgos laborales específicos para este colectivo, en línea con lo que se viene haciendo en los últimos años. En ésta línea, sólo con aumentar la estabilidad, probablemente se conseguiría reducir la siniestralidad laboral de los jóvenes.

Finalmente, la menor remuneración a los asalariados jóvenes parece lógica a priori. No obstante, en el sector privado cada vez más se tiende a ligar en mayor medida la retribución a las competencias y rendimientos del trabajador, disminuyendo el peso específico de la antigüedad. Por lo tanto, cabe estimar que se estrechen o, al menos, no aumenten los diferenciales de salario entre jóvenes y el resto de trabajadores en el futuro inmediato.

5. Conclusiones

La descripción general del mercado laboral para los jóvenes en Europa y España que hemos llevado a cabo en este artículo arroja más sombras que luces. La extensión del desempleo en este colectivo alcanza cotas preocupantes en la Unión Europea. En este ámbito, nuestro país se encuentra en la media comunitaria. Lógicamente, esta situación dificulta la autonomía financiera de los jóvenes europeos, retrasando su edad de emancipación y constitución de nuevos hogares. Entre otros efectos perniciosos, este entorno laboral tiene una incidencia negativa sobre la tasa de natalidad, en un contexto de progresivo envejecimiento de la población europea y española.

Por lo tanto, la política económica tiene un vasto campo de actuación para transformar el panorama actual. Para ello, en las páginas anteriores también hemos esbozado algunas líneas estratégicas sobre las que incidir: fomento de la contratación a tiempo parcial; apoyo y estímulos al espíritu emprendedor; adecuación de la oferta formativa a las necesidades de las empresas; etc.

Esperemos que las políticas de empleo orientadas a la población joven en los próximos años caminen en esta dirección y se consiga mejorar las condiciones de inserción laboral de este colectivo en términos de acceso al empleo, estabilidad en las modalidades de contratación y seguridad en el puesto de trabajo.



LA EMIGRACIÓN LATINOAMERICANA: CONTEXTO GLOBAL Y ASENTAMIENTO EN ESPAÑA

JUAN DAVID GÓMEZ QUINTERO
ESCUELA UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: El desempleo, los bajos salarios, la desigualdad en la distribución del ingreso, la fragilidad institucional de los Estados, la falta de confianza en los gobiernos y en un futuro próspero para muchas personas, son factores que se conjugan para crear unas condiciones que, imbricadas con las percepciones y motivaciones subjetivas, configuran el mapa de un éxodo con matices novedosos respecto a procesos migratorios previos en el subcontinente latinoamericano.

Los perfiles que configuran la inmigración latinoamericana en España durante los primeros años del siglo XXI, dejan entrever cambios en el predominio de determinadas nacionalidades de origen de los migrantes, así como otras variables sociodemográficas de esta población. En este sentido, el artículo enuncia las recientes tendencias en la distribución geográfica de los latinoamericanos en España, su nivel educativo, la situación laboral, las características que conlleva una

migración feminizada, la constitución de redes sociales a partir de la cadena migratoria, las prácticas de ocio y tiempo libre así como las situaciones conflictivas de interrelación que empiezan a vislumbrarse.

Palabras clave: Inmigración, Latinoamérica, proceso migratorio, características sociodemográficas.

Latin-american immigration: the global context and the settlement in Spain

Abstract: Unemployment, low wages, inequality in the distribution of income, the States' institutional fragility and the lack of confidence in the government or a successful future for most people are some factors that coalesce to create certain conditions which, combined with subjective perceptions and motivations, give rise to a new model of exodus which in turn contains novel nuances as far as previous migration processes from the Latin American subcontinent are concerned.

The general profile of Latin American immigration to Spain during the first years of the 21st century evinces certain changes as to the predominance of certain nationalities, as well as other social and demographic variables affecting this population group. In this sense, this paper presents the recent tendencies in the geographical distribution of Latin Americans in Spain, their level of education, employment situation, the characteristics entailed by a feminised migration, the establishment of social networks from the migration chain, their leisure and spare time activities, as well as the conflicting situations that are starting to arise as a result of interaction.

Keywords: Immigration, Latin America, migration processes, social and demographic characteristics.

LA EMIGRACIÓN LATINOAMERICANA: CONTEXTO GLOBAL Y ASENTAMIENTO EN ESPAÑA



Juan David Gómez Quintero

1. Aclaraciones previas

Latinoamérica, como todos los continentes y regiones del mundo es muy diversa. Para la mayoría de las personas es un conjunto de Estados caracterizados por rasgos comunes asociados a la lengua, la religión y las pautas culturales. Sin embargo, la visión y división del mundo como conjunto de países nos oculta otras realidades específicas que se desconocen precisamente por su especificidad.

Hay estudios que hacen referencia al “inmigrante latinoamericano” como la suma de diversos países y sub-regiones de procedencia ya que *“es imposible dedicar una atención pormenorizada a todas las nacionalidades”*,¹ e incorporan a las muestras estadísticas personas de diversos países; pero, cabe preguntarse, por ejemplo, ¿qué tienen en común un argentino y un dominicano? Hay otros trabajos que hacen referencias al perfil andino, caribeño, amazónico, austral, afroamericano, etc. que dan cuenta de otros criterios que se superponen a uno bastante simple y generalizado: la nacionalidad.

Latinoamérica, como concepto, es una abstracción mental que hace referencia a una realidad diversa en los ámbitos cultural, étnico, geográfico, económico, lingüístico y político. En este sentido, el lenguaje tiene una cualidad de vehicular, de concentrar en un vocablo tanta complejidad, pero, al mismo tiempo,

¹ Ramírez Goicoechea, Eugenia. Inmigrantes en España: vidas y experiencias. Madrid: CIS, 1996.

tiene una capacidad limitada para dar cuenta de la heterogeneidad de las personas y sus contextos. Conocida como Iberoamérica, Latinoamérica, Hispanoamérica, Sudamérica, etc., estas categorías tienen la función de transportar a un lugar geográfico, pero también a lugares simbólicos, culturales y sociales.

El artículo hará referencia a las razones “objetivas” y subjetivas de las migraciones de algunos países de América Latina. En este sentido, se admite la exagerada pretensión del título, el cual sugiere la referencia a un subcontinente integrado por más de 20 Estados y 550 millones de habitantes, mientras que a lo largo del escrito sólo se mencionan, tan sólo, algunos datos a estos países y sus habitantes.

2. Algunos aspectos de la realidad latinoamericana

Para comprender el fenómeno de la emigración latinoamericana se deben considerar los factores sociales, económicos, políticos y culturales que influyen en el proyecto migratorio de millones de personas del subcontinente.

2.1. Indicadores sociales

Uno de los fenómenos que más afecta a la región es la pobreza. Este fenómeno ha sido reforzado por la persistente desigualdad en la distribución del ingreso. El mercado de trabajo ha sido incapaz de incorporar la mano de obra a la economía formal, por lo que han aumentado la informalidad y el desempleo, que se han vistos agravados por la desaceleración económica de los últimos años.

En torno a 1999, el 43.8% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza, tres décimas de punto más que en 1997. Con respecto a 1997 la cifra de 1999 representa un aumento de 7.6 millones de personas pobres, en tanto que el número de indigentes tuvo un pequeño incremento en el trienio, que abarcó a 0.6 millones de personas. En 2004 el porcentaje disminuyó al 42.9% aunque se ha incrementado la disparidad rural (61%) y urbana (38%). Por tanto, en 2004 la pobreza afectó a más de 226 millones de personas, de las cuales 100 millones se encontraban bajo la línea de indigencia. (CEPAL, 2004).

Entre los países donde disminuyó la pobreza cabe resaltar los logros alcanzados por Brasil, Chile y Panamá, en los que la proporción de hogares pobres se redujo en más de 10 puntos porcentuales. En países como Costa Rica, Guatemala y Uruguay también se constató un progreso destacable en la lucha contra la pobreza, con descensos en el porcentaje de hogares pobres que oscilan entre 5 y 10 puntos porcentuales. En contraste, resulta preocupante la situación de países que tuvieron retroceso en los indicadores de pobreza durante los años noventa. Venezuela, donde el porcentaje de hogares pobres pasó del 22% en 1981 al 34% en 1990, y actualmente alcanza a un 44%. En los países de origen de los grupos más numerosos de migrantes en España, Ecuador y Colombia, tampoco se consiguieron aliviar la pobreza durante la última década.

Entre los años ochenta y noventa, el tamaño promedio de los hogares disminuyó en todos los países de la región. La heterogeneidad entre países obedece al hecho de que se encuentran en distintas etapas de la transición demográfica. Uruguay es el país que registra el menor tamaño promedio por hogar: 3.2 personas; Guatemala y Honduras, con 4.8, y Nicaragua con 4.9 personas promedio por hogar, se sitúan en el extremo opuesto.

Asimismo, en todos los países latinoamericanos bajaron los niveles de fecundidad y mortalidad durante la década de los noventa. Asimismo, crecieron los índices de incorporación gradual de la mujer al trabajo (la tasa de participación pasó del 37% al 41%). En diez años el número de hijos por mujer pasó de 3,4 a 2,7, mientras que países como España ha oscilado en torno a 1,3. A pesar de los logros alcanzados, algunos indicadores sociales se encuentran muy lejos de los niveles españoles. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil pasó, en la última década, de 48 a 36 por mil (en España es 7 por mil) y la esperanza de vida aumentó de 66 a 69 años, mientras que España ha llegado hasta los 78 años.

2.2. El plano económico

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) lo afirma contundentemente: *Hay crecimiento económico pero no desarrollo*. Por ejemplo, en 2001 el crecimiento del PIB de la región fue de 3,2%, mientras que Europa creció al 2,2%.

El desempleo es una de las principales causas que identifican los inmigrantes como causa para abandonar sus países. A la falta de dinamismo del mercado de trabajo han contribuido tanto la reducción del papel del Estado en la generación directa de puestos de trabajo, como la reestructuración del sistema productivo, particularmente en los sectores primario y secundario. El aumento del desempleo a lo largo de la década de los noventa no fue generalizado en la región, y afectó mayormente a los países de América del Sur que del Caribe y Centroamérica. Dicha reducción de presencia estatal ha sido motivado por las políticas de ajuste estructural “sugeridas” por el FMI y el Banco Mundial.

En Argentina, Brasil y Colombia, los tres países sudamericanos de mayor tamaño, el desempleo creció persistentemente. Este fenómeno también mostró una tendencia al alza en Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En México y en la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe predominó, por el contrario, una tendencia a la reducción de la desocupación. En los países centroamericanos el desempleo tendió a reducirse (El Salvador, Honduras y Nicaragua) o se mantuvo en niveles relativamente moderados (Costa Rica). Esta tendencia también predominó en el grupo de países insulares del Caribe (Barbados, Cuba, República Dominicana y Trinidad y Tabago), aunque los niveles de desempleo en estos países, con excepción de Cuba, se mantuvieron en tasas más elevadas que en el grupo anterior, cercanas o superiores a 10%. El empleo informal aumentó o se mantuvo en la mayoría de los casos.

En seis países de la región (Argentina, Colombia, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), las tasas de desempleo urbano para el período 2000-2003 superaron el 15% y en 11 de 19 países el desempleo empeoró respecto a la década de los noventa (CEPAL, 2004). Al mismo tiempo, la informalización del empleo y la precarización laboral han mantenido su tendencia expansiva; desde 1990 hasta el final de la década, el 66% de los nuevos ocupados se había integrado al sector informal, y sólo el 44% de los nuevos ocupados tuvo acceso a los servicios de seguridad social.

Argentina y Uruguay fueron afectados por una severa crisis económica a inicios de la presente década. La pobreza en Argentina, que había bajado de 21.2% en 1990 a 19.7% en

1999, se duplicó hasta 41.5% en 2002. La tendencia de la indigencia fue aún más regresiva, ya que creció más de tres veces, pasando de 4.8% en 1999 a 18.6% en 2002. A su vez, tras haber disminuido desde 17.9% a 9.4% durante la década del noventa, la incidencia de la pobreza en Uruguay aumentó seis puntos porcentuales en 2002; pese a ello, tanto la pobreza (15.4%) como la indigencia (2.5%) se mantienen en el nivel más bajo de la región (CEPAL, 2004)

La distribución del ingreso en el subcontinente es un tema que despierta muchas preocupaciones: América Latina es la región menos equitativa del mundo.² Por ejemplo, un mexicano promedio gana ocho veces más que el habitante medio de Haití. La simple comparación entre los ingresos medios de los distintos grupos de hogares revela la gran dimensión que alcanza la falta de equidad en América Latina. Llama la atención, en este sentido, que en países como Bolivia, Brasil y Nicaragua, los ingresos per cápita de la quinta parte más rica superen más de 30 veces el ingreso de la quinta parte más pobre. Brasil es el país más desigual, no sólo de América Latina sino del mundo, donde la décima parte más acomodada tiene un ingreso 32 veces superior al décima parte más pobre.

2.3. La difícil situación política

Hace 25 años sólo tres países de la región eran democracias (Colombia, Costa Rica y Venezuela), la mayoría estaba gobernada por dictaduras o gobiernos autoritarios. Durante este período todos los Estados han dado pasos hacia la democracia, teniendo en cuenta que son estados que llevan una corta vida de menos de 200 años de historia. A pesar de estos pasos, una gran parte de los ciudadanos desconfía de las capacidades de la democracia para mejorar sus condiciones de vida (PNUD, 2004:37), por lo que la mayoría (54,7%) apoyarían un *gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos de su país* (PNUD, 2004:33). Asimismo, los partidos políticos han perdido drásticamente la credibilidad por parte los ciudadanos.

² Según el indicador GINI, que mide la concentración de la riqueza en la que 0,0 es la igualdad perfecta y 1,0 es la desigualdad plena.



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2004).

Respecto a los últimos 25 años, en América Latina se han conquistado algunos derechos civiles y políticos, no obstante, en unos cuantos se siguen violando algunos derechos fundamentales y una gran parte de los derechos económicos, sociales y culturales son un anhelo imposible para la mitad de la población del subcontinente.

La mayoría de las constituciones otorgan un gran peso al poder del ejecutivo y, con menos relevancia, a los poderes legislativos y judiciales. Sin embargo, una de las grandes dificultades para la plena realización de un *Estado de Derecho* está en el papel desempeñado por los poderes fácticos. Estos poderes corresponden a grupos u organizaciones que ejercen una gran influencia sobre las decisiones políticas que administran los Estados (según el país, el peso de dichos poderes puede variar, pero por lo general éstos están integrados por grupos económicos y financieros, empresas multinacionales, Estados extranjeros como EE.UU., medios masivos de comunicación, organismos multilaterales, mafias vinculadas al narcotráfico y grupos familiares de larga tradición y con fuerte arraigo entre las clases *dirigentes*).

En casi todos los países de la región Andina se han presentado manifestaciones populares que evidencian inestabilidad y escasa credibilidad en las instituciones de los Estados. En esta región, así como en otras partes del subcontinente, el inicio del siglo XXI se ha caracterizado por el enfrentamiento entre modelos con perfiles políticos, sociales y económicos que no han sabido resolverse por la vía de la participación democrática que trascienda el electoralismo, sino a través de la confrontación popular o bélica. En la mayoría de los casos, corresponden a enfrentamientos entre los intereses específicos de los poderes fácticos y las reivindicaciones de los ciudadanos y las organizaciones sociales. Tal como sugiere el PNUD “*con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos*” (PNUD, 2004:31).

2.4. La hibridación cultural

Una de las tesis más frecuentes para explicar muchos de los procesos culturales vividos por América Latina durante el presente siglo está relacionado con la afirmación de *una modernización sin modernidad* (Corredor, C. 1996), como un proceso por el cual muchos países de este subcontinente incorporaron un aparato técnico y productivo, y un desarrollo de infraestructura alejado de la formación de valores modernos (como la racionalidad científica, el individualismo, el universalismo, por ejemplo). Los países de la región tuvieron que experimentar una modernización impuesta, importada e inmediata durante un siglo, mientras que a Europa le tomó cinco siglos consolidar el proyecto moderno. De esta forma, se creó una ruptura que resquebrajó las formas de vida tradicionales, fomentó el desarraigo ocasionado por las migraciones masivas e instantáneas del campo a la ciudad, elevando el gigantismo urbano, disparó el desempleo y la pobreza, e implantó una economía que tornó en irracional toda diferencia que no fuera incorporable al “desarrollo”, -un “desarrollo” que atribuía el “atraso” latinoamericano a los obstáculos culturales presentes en las tradiciones propias de cada región- y sumió a las naciones en una dualidad de mundos

desintegrados que iban más allá de lo rural y lo urbano. Bajo esta concepción, los indígenas y afroamericanos debían integrarse al proyecto modernizador y civilizatorio a costa de su propia identidad cultural.

De este modo, se puede afirmar con Canclini (1994) que *“hoy concebimos a América Latina como una articulación más compleja de tradiciones y modernidades (diversas, desiguales), un contraste heterogéneo formado por países donde, en cada uno, coexisten múltiples lógicas de desarrollo”*. La hibridación es la generación de formas culturales sincréticas y formas socioeconómicas complejas y resquebrajadas: más del 50% de los hogares colombianos tienen televisión parabólica o por cable y el 60% de la población vive en la pobreza. Hay un “sub-desarrollo” en la producción pero también cierto “hiper-desarrollo” en el consumo. La promesa de la modernidad, cargada de industrialización, tecnología, consumismo e individualismo fue un proyecto que se desvaneció antes de llevarse a cabo. La alternativa para muchos ha sido buscar la modernidad en el contexto donde se originó: los países del “Norte”.

3. Más de 20 millones de latinoamericanos son emigrantes

“En un mundo más interconectado que nunca, donde los flujos financieros y de comercio se liberalizan, la movilidad de las personas, en cambio, se enfrenta a fuertes barreras que la restringen” (CEPAL, 2002)

Entre 1850 y 1950 llegaron a Latinoamérica 11 millones de europeos: 38% de ellos italianos, 28% españoles y 11% portugueses arribados a la región en el período mencionado, la mitad se asentó en Argentina y más de un tercio en Brasil, (el resto en Venezuela, Uruguay, Cuba, Chile y México). Actualmente quedan aproximadamente 2 millones de europeos en la región. Dicho descenso se ha debido a la mortalidad y al retorno a Europa.

En la actualidad, uno de cada diez, de los 175 millones de migrantes en el mundo, nació en algún país latinoamericano o caribeño. (Esta cifra no incluye indocumentados). De tal manera, en el año 2000 más de 20 millones de latinoamericanos y caribeños vivían fuera de su país.

Siete de cada diez migrantes residen, de manera regular o irregular, en Estados Unidos. Del resto, la mitad vive en algún otro país de América Latina y el Caribe, y la otra mitad en otras regiones del mundo. Canadá (con más de medio millón de inmigrantes), y países como España, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Australia y Japón son los principales países receptores.

Aunque el desplazamiento de personas en las últimas décadas es significativo, ésta no es la época de mayor migración de la era moderna. Entre 1870 y 1920, período también conocido como la “era de la migración masiva”, Estados Unidos acogió a 26 millones de personas, en su mayoría procedentes de Europa, que sumaron más del 10% de su población. La actual corriente de inmigración hacia Estados Unidos está constituida en su mayor parte por latinoamericanos y caribeños (46%) y asiáticos (34%).

3.1. Inmigración intra-latinoamericana

En la década de los noventa la migración intraregional disminuyó, lo que se asocia en parte a la retracción del carácter atractivo de los principales países de destino (Argentina y Venezuela), que no ha sido compensada por el surgimiento de nuevos polos de atracción (Costa Rica, Chile, República Dominicana).

La presencia de inmigrantes nicaragüenses y salvadoreños aumentó considerablemente en Costa Rica entre 1973 y 1984; esta tendencia persistió en los años siguientes: el censo costarricense de 2000 arroja un total de 300 mil inmigrantes (que equivalen al 8% de la población del país).

México fue también un importante receptor de centroamericanos, procedentes especialmente de Guatemala y El Salvador; algo similar (con cifras menores pero con efectos de gran trascendencia demográfica, económica, social y cultural) puede decirse respecto de Belice. Con todo, los acuerdos de paz suscritos en Centroamérica parecen haber contribuido a la reinserción de grupos de personas exiliadas y refugiadas en México: por ejemplo, los datos del censo mexicano de 2000 indican una sustancial disminución del número de guatemaltecos.

Los movimientos en tránsito por México, Belice y Guatemala, y cuyo destino ulterior es los Estados Unidos, son otra faceta de

la migración centroamericana. Más allá de la migración convencional, la movilidad temporal de mano de obra, frecuentemente ligada a la estacionalidad agrícola, tiene gran importancia y larga tradición en estos países.

3.2. Inmigración latinoamericana en Estados Unidos y Europa

La búsqueda de destinos alternativos a los tradicionales comenzó a adquirir importancia en los decenios de 1970 y 1980, cuando la ruptura de los regímenes democráticos en muchos países y la profunda crisis económica de la “década perdida” incidieron en un aumento de las propensiones migratorias. En los años noventa, las insuficiencias de los mercados laborales y las nacientes redes de apoyo a la migración propiciaron el mantenimiento (e incluso la intensificación) de algunas corrientes establecidas en los decenios anteriores.

Varios países europeos albergan población oriunda de América Latina y el Caribe; las mayores concentraciones se registran, en algunos casos, en las viejas metrópolis coloniales: España, Reino Unido, Holanda e Italia. España reúne fundamentalmente población nacida en los países sudamericanos; su magnitud se incrementó de 50 mil personas en 1981 a cerca de 800 mil en 2004. La presencia de personas nacidas en el Caribe

es muy importante en el Reino Unido, aunque su número disminuyó de 625 mil personas en 1980 a menos de 500 mil en 1991 (CEPAL, 2004).

En Holanda se estima que los inmigrantes originarios de la región ascendían a 150 mil personas en 2000; la gran mayoría de ellos procedía de Antillas holandesas. Asimismo, la gran mayoría de las 116 mil personas provenientes de la región y presentes en Italia en 2000 eran oriundos de los países de América Latina.

Según el censo estadounidense de 2000, la población que se autoidentifica como "latina" o "hispana" asciende a 35.3 millones de personas -inmigrantes y nativos- es decir, el 13% y constituye la primera minoría “étnica” del país. Los inmigrantes de la región en Estados Unidos conforman un grupo heterogéneo. Los mexicanos son mayoría, con más de 7 millones en 1997: ningún otro contingente del Caribe (principalmente cubanos y dominicanos) o Centroamérica (en especial salvadoreños) excede el millón de personas.

3.3. Las remesas

Un fenómeno económico asociado a la migración y que reviste una creciente importancia es la “remesa” de dinero. Se estima que el monto total de las transferencias monetarias de los emigrantes a sus países de origen ascendió a más de 17.000 millones de dólares en 2000 y dicha cifra se triplicó en tan sólo cuatro años llegando a 45.800 millones de dólares en 2004 (El Tiempo, 2005). Dicha cifra supera considerablemente la suma de todas las inversiones extranjeras y de la cooperación al desarrollo recibido por el subcontinente en el mismo período.

México es el principal receptor de la región, con casi 7.000 millones de dólares, aunque su incidencia en la economía nacional es relativamente baja (1.1% del PIB). Mucho mayor es su impacto en El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Jamaica (donde representan entre el 8% y el 14% del PIB de estos países). Para El Salvador equivalen al 48% del valor de las exportaciones. También son elevados los montos remitidos a Brasil, Colombia y Perú, si bien su impacto en el PIB es menor (0.2%, 1.3% y 1.3%, respectivamente).

3.3.1. El uso productivo de las remesas, ¿esperanza para las economías de América Latina?

Cada vez más estudios indagan sobre las posibilidades de las remesas como factor de desarrollo.³ Sin embargo, hay serias dificultades para un uso productivo, ya que se ve restringido por el hecho de que las familias receptoras no poseen grandes opciones para renunciar a su consumo. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, el principal destino de las remesas se dedica a la supervivencia, es decir, vivienda, alimentación y salud (Quezada, 2003).

Negocios familiares, creados con remesas, son pequeños establecimientos de expendio de comidas, talleres de costura o comercio. Muchas microempresas manejadas por los emigrantes de retorno o por sus familias registran altas tasas de fracaso. Algunos de los emigrantes más emprendedores montan negocios prósperos en los Estados Unidos y Europa; sin embargo, no establecen vínculos productivos o comerciales con sus países de origen para importar bienes nostálgicos o idiosincrásicos (alimentos o artesanías locales). En general, son pocas las experiencias exitosas de promoción, mediante políticas públicas, del uso productivo de las remesas. (CEPAL, 2002).

El potencial de las remesas familiares se amplía con las generadas por las organizaciones de migrantes (el codesarrollo); estos recursos, aunque menos cuantiosos que los de las transferencias familiares, sirven para financiar obras de infraestructura social y comunitaria, como la habilitación de instalaciones sanitarias, educativas, deportivas y religiosas, la dotación de servicios básicos y la construcción de caminos.

Uno de los fenómenos sociales que conlleva la transferencia de recursos de los migrantes, ha sido identificado por medios periodísticos como “los hijos de las remesas”, básicamente consiste en un modelo de familia transnacional, por la cual, las madres y padres emigran para asumir el sostenimiento económico del hogar, dedicando la mayor parte de sus esfuerzos en el

³ Orozco, Manuel y Sheila C. Bair (2002) Las remesas como instrumento de desarrollo: El caso Centroamericano y del Caribe. Mesa Redonda organizada por el Fondo Multilateral de Inversiones y el Banco Interamericano de Desarrollo en febrero de 2002. Revista Interforum: <http://www.revistainterforum.com/>

trabajo asalariado en el país de acogida, mientras que sus hijos o ascendientes permanecen al cuidado y protección de otros familiares en el país de origen. El impacto sociofamiliar de este modelo empieza a ser estudiado en los contextos con alta tendencia a la emigración,⁴ y los primeros resultados revelan nuevas problemáticas de carácter educativo y psico-social en los miembros de estos grupos familiares.

4. Inmigración latinoamericana en España

La evolución de la inmigración latinoamericana en España pasa por diferenciar, principalmente, dos períodos históricos: un período comprendido entre finales de los setenta hasta principios de los noventa y otro desde mediados de la década de los noventa hasta nuestros días.⁵ En la primera fase se trataba principalmente de una migración socio-política representada por la progresiva democratización de la sociedad española, y simultáneamente, la ruptura de los regímenes democráticos a través de golpes de Estado militares en varios países latinoamericanos. En ese contexto, las nacionalidades que más predominaban dentro de los sudamericanos antes de 1996 eran los argentinos y peruanos.⁶

La segunda fase tiene matices en las que el componente económico ha adquirido mayor relevancia, tanto por las condiciones de los mercados de trabajo de los países emisores como por el crecimiento económico de países como España. No obs-

⁴ Al respecto, ver una serie de estudios sobre “Migración Internacional y Remesas en Colombia”, realizados por Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez (2004), en la zona del eje cafetero colombiano. Asimismo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Cancillería de Colombia y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con la ayuda de las ONG AESCO y Alma Máter de Madrid, realizaron el estudio ‘Migración internacional, el impacto y las tendencias de las remesas en Colombia’ (2004).

⁵ El colectivo IOE sitúa la fecha del “nuevo” proceso migratorio en 1997 ya que “sólo a partir de 1997 los inmigrantes del ‘Sur’ se convirtieron en mayoritarios” respecto a los inmigrantes del ‘primer mundo’. (Colectivo IOE, 2002:18)

⁶ Un estudio realizado por Ramírez Goicoechea (1996) explica los factores políticos latinoamericanos a partir de casos como el Peruano, en el que un gobierno autoritario influye en un ambiente de escasas garantías ciudadanas y obliga a la salida de muchos ciudadanos.

tante, este no ha sido el primer destino de la mayoría de los emigrantes de la región, por lo general, la tendencia ha sido identificar a Estados Unidos como principal país de destino. A finales de la década de los noventa el endurecimiento de la legislación norteamericana respecto a la población latina, representó un cambio importante que modificó las tendencias en la elección de los destinos atractivos para emigrar.⁷ Simultáneamente, en esos años el país ibérico no exigía visado a la mayor parte de países del subcontinente. Estas situaciones, unidas a crisis económicas importantes y a una desesperanza generalizada de la población, han llevado a que dos nacionalidades concentren recientemente

Fuente: Elaboración propia a partir de INE 2004.

⁷ El 30 de septiembre de 1996 entre en vigor la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigración de Estados Unidos por la cual crea competencias más amplias para el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y prevé “aumentos en las sanciones penales por delitos relacionados con la inmigración, (...) dispone una reorganización general del proceso de remoción de los extranjeros inadmisibles y deportables, (...). Incluye restricciones al derecho de los extranjeros de recibir beneficios públicos e impone nuevos requisitos a los patrocinadores de parientes extranjeros en lo que respecta a la inmigración”. (INS, 1996).

a la mayor parte de los emigrantes que proceden de esta parte del mundo: ecuatorianos y colombianos.

4.1. Procesos migratorios y perfiles sociodemográficos

Un estudio realizado en Ecuador encontró que “*los problemas económicos individuales no fueron la motivación de la mayoría para emigrar. La decisión de emigrar es más bien producto de un consenso familiar por el que se selecciona al emigrante entre las personas jóvenes, sanas y mejor dotadas de la familia*” (Quesada, 2003). En dicho informe se realizó el cálculo por el cual uno de cada ocho ecuatorianos recibe remesas del extranjero al final del mes. Sin embargo, no siempre los motivos para emigrar, a los cuales se pueden vincular los “hechos objetivos” propios del contexto expuesto en la primera parte del artículo, son los mismos para prolongar, a veces indefinidamente, el proyecto migratorio. En muchas ocasiones, los inmigrantes cambian sus percepciones, tanto sobre el país de origen, como sobre el de destino y, en tal sentido, valoran la prolongación de la estancia en función de la deconstrucción de las causas y las motivaciones. Un elemento que adquiere importancia en este proceso de re-elaboración del proyecto, tiene que ver con directamente con el altruismo generacional: la creencia en un futuro mejor para los hijos a costa del sacrificio personal. Como hemos afirmado, existe una sensación generalizada de que las condiciones de los países de procedencia no cambiarán su situación socio-económica en los próximos años y, ante la incertidumbre del futuro, queda la seguridad del presente que proporciona España. Muchos valoran la existencia, después de las oportunidades laborales y salariales, de sistemas educativos y sanitarios de carácter universal y gratuito, especialmente si se compara a la situación que tendrían que afrontar ellos o sus hijos en sus países de origen.

Los preparativos del viaje por lo general cuentan con bastante información previa, aunque buena parte de la misma se nutra de imágenes idealizadas y paradisíacas, mitos sobre el triunfo del proyecto migratorio, y la transmisión del éxito de los pioneros del viaje, es decir, aquellos que inauguraron una vía laboral, legal y logística lo suficientemente funcional para los

posteriores “eslabones” de la cadena migratoria. Es habitual las contradicciones entre imágenes que se transmiten en la sociedad de origen, ya que las mismas corresponden a las experiencias individuales y familiares y, por tanto, la idea que se transmite de España es el resultado de un conjunto heterogéneo de visiones subjetivas; sin embargo, predominan las representaciones asociadas a la consecución de las metas. Cuando algún miembro del grupo advierte a los demás sobre los peligros, riesgos o dificultades para “salir adelante” en España, se suele atribuir al egoísmo, el individualismo o a la incapacidad del emisor de dicho mensaje, la base que sustenta dicha información. En todos estos casos el rumor es el principal vehículo de difusión de imágenes y representaciones, incluso por encima de los medios de comunicación. El tipo de frases que se suelen emplear en la unión de eslabones de la cadena migratoria en países como Colombia es: “ellos van a mandar por mí”.⁸

El siguiente apartado de un reciente estudio de la CEPAL, resume unas características generales de la migración que estamos describiendo:

“El notable predominio de mujeres indica que ellas han sido pioneras en la instalación de esta corriente. (...) Varios estudios coinciden en que la calificación de las y los sudamericanos en España es elevada; si bien su inserción laboral es segmentada y entraña riesgos de exclusión social (...), la experiencia de trabajo y los vínculos con las redes sociales y familiares permiten que muchas de estas personas registren una rápida movilidad socioocupacional”. (CEPAL, 2004, 43).

4.1.1. Distribución geográfica

Existe una elevada concentración geográfica en España de los inmigrantes procedentes del subcontinente americano. Casi la mitad de los extranjeros (46%) que viven en Madrid son latino-

⁸ La obtención del visado “americano”, y en los últimos años del español, se ha convertido en apreciados trofeos que se celebran con fiestas y felicitaciones provenientes del entorno del futuro emigrante. Asimismo, es un indicador del estatus que ha llegado a convertirse en un requisito para la selección de personal en las grandes empresas y una carta de presentación social y laboral.

americanos, en segundo lugar, Murcia, Valencia y Barcelona agrupan a la mayor parte de inmigrantes procedentes de esta región (Colectivo IOE, 2002:40). Las razones que explican esta distribución se pueden hallar en dos situaciones: Las posibilidades de empleo en el sector servicios (trabajo doméstico, hostelería, limpieza y restauración); y, en estrecha vinculación con la primera situación, el establecimiento previo inmigrantes pioneros que fueron consolidando condiciones socio-laborales para el fortalecimiento e inclusión laboral de los miembros de la cadena migratoria.

4.1.2. Nivel educativo

El nivel educativo de los inmigrantes procedentes de América Latina es superior a la media española: 12% primarios, 37% secundarios 18% FP, 10% titulación universitaria y 18% estudios universitarios incompletos (Colectivo IOE, 2002). Sin embargo, como veremos en el apartado siguiente, el nivel varía en función de los países y los niveles socioeconómicos a la que los inmigrantes pertenecían antes de realizar su viaje. Sigue habiendo dificultades administrativas para la homologación de los títulos universitarios, además de las limitaciones de la “convalidación social” que la sociedad de acogida brinde a la formación de los latinoamericanos. Muchas de las personas de nivel socioeconómico medio (profesionales) han visto un descenso considerable en su estatus, basado principalmente por el cambio en el puesto que ocupaban en la sociedad de origen y el que han pasado a ocupar en la sociedad de acogida (movilidad social descendente). Las repercusiones psicosociales de este cambio son un fuerte condicionante para el establecimiento de nuevas relaciones, tanto con compatriotas como con autóctonos. Por su parte, los que provenían de clases “obreras” han visto incrementar su estatus motivado por el alto nivel de ingresos y de consumo obtenidos en España. La ostentación, las cantidades enviadas a través de remesas y el regalo de numerosos obsequios en los viajes de vacaciones a su lugar de origen, son una muestra de la intención por exhibir dicho ascenso.

4.1.3. Situación laboral

En España, los salarios de los inmigrantes varones son inferiores a los de otros continentes, sin embargo, el caso de las mujeres representa uno de los mejor retribuidos después de las europeas y asiáticas (Abizanda y Pinos, 2002:35-36). En dicho estudio también aparecían los hombres hispanoamericanos como el colectivo que trabajaba con mayor desprotección legal, ya que un 25% lo hacía sin contrato en el momento en el que se realizó dicha investigación. Aun así, aproximadamente el 70% de los latinoamericanos trabajaba en país de origen, lo cual reafirma la tendencia a considerar que quienes emigran no son los más pobres, sino quienes disponen del capital social, cultural y económico suficiente para emprender el proyecto migratorio. Cuando se trata de familias de clases medias se pueden disponer de ahorros o de la venta de bienes (hipotecar la casa), cuando son personas de nivel socioeconómico medio-bajo se recurren a préstamos financieros, contratos con bancos o particulares, con elevados intereses en el caso de los segundos. Las diferencias entre las nacionalidades son importantes: los peruanos, que llevan más años asentados, tienen mejores ingresos que ecuatorianos y colombianos. No obstante, los argentinos, uruguayos y chilenos tienen, por lo general, mejores ingresos debido a su nivel de cualificación, a que muchos de ellos tienen la situación legal resuelta, ya que los estereotipos que tiene la sociedad receptora favorece su inclusión en ámbitos laborales restringidos. Los argentinos son el colectivo latinoamericano con más altas tasas de trabajadores autónomos registrados en la Seguridad Social.

4.1.4. Feminización de la inmigración

La feminización de la inmigración latinoamericana es un rasgo que la diferencia de las migraciones procedentes de otras regiones. Excepto Argentina y Uruguay los demás países de la región reflejan una mayor presencia femenina en España. Muchos de los tópicos relacionados con la victimización, dependencia y subordinación de la mujer latinoamericana cada vez tienen menos bases, sobre todo si dicha feminización se observa en un contexto en el cual los movimientos y organizaciones

sociales de mujeres en América Latina adquieren mayor relevancia.⁹ No obstante, un hecho que viene sucediéndose al interior de las familias emigradas es la transformación de roles convencionales a través de los cuales cada vez más mujeres son la “cabeza del hogar”: buena parte de los ingresos familiares se obtienen por el trabajo femenino. Este hecho ha traído consigo, en muchos casos, conflicto de roles, rupturas y separaciones: *“es también preciso evaluar si efectivamente se produce un mayor empoderamiento de las mujeres migrantes, en especial si el proceso migratorio las conduce a replicar inequidades de género en los países de destino y no las exime de las vicisitudes por las que atraviesan muchos hombres migrantes”*. (CEPAL, 2004: 45)

Otro elemento importante, y escasamente documentado, es que una proporción considerable de mujeres hispanoamericanas trabaja en España en el ámbito más privado de todos los sujetos: el hogar. Según el Régimen Especial de Empleados de Hogar de la Seguridad Social, más de la mitad (54%) de los trabajadores extranjeros del servicio doméstico procede de América Latina, especialmente procedentes de Ecuador, Colombia, República Dominicana y Perú; y el 85% de los mismos son mujeres (Colectivo IOE, 2001:249-251). Esta incorporación de un actor exógeno en la interacción cotidiana con hijos, madres, abuelos o enfermos autóctonos, no está exenta de nuevos intercambios de pautas culturales entre nativos y extranjeros: se están presentando cambios en los hábitos alimenticios, higiénicos y socio-lingüísticos que serían pertinentes estudiar.

Las pandillas de adolescentes latinoamericanos no se deben a la “importación de pautas agresivas propias de su cultura” como han afirmado algunos medios de comunicación. Obedece, la mayoría de los casos, a hijos de mujeres inmigrantes que deben afrontar, solas, la responsabilidad de mantener dos familias (la del país de origen y la del país de acogida) en jornadas de trabajo que sobrepasan las 10 horas diarias. En estas circunstancias los adolescentes buscan el apoyo, la identidad, incluso el afecto, de grupos de amigos que se han formado como consecuencia de la desestructuración familiar que conlleva determinados tipos de migración.

⁹ Ver Encuentro Nacional de Mujeres en Perú. (Lima, septiembre de 1999).

4.1.5. Exogamia selectiva

Un elemento característico es el elevado establecimiento de relaciones afectivas entre, principalmente, hombres españoles y mujeres latinoamericanas (exogamia selectiva). A pesar de que las parejas mixtas son una minoría respecto al conjunto de uniones maritales en España, anualmente se presentan aproximadamente 10.000 matrimonios entre un(a) extranjero(a) y un(a) autóctono(a). La mayoría de las uniones entre hombres nativos y mujeres de origen extranjero incorpora a españoles y latinoamericanas, estas uniones representan una cuarta parte del total de uniones entre españoles y extranjeras (26,6%). Las nacionalidades más frecuentes entre los matrimonios de españoles con latinoamericanas son las colombianas (9%) y las brasileñas (4%) y otras cuatro nacionalidades que suman un 8% de las uniones mixtas (dominicanas, cubanas, peruanas y ecuatorianas). En cambio, las mujeres españolas no tienen la misma proporción de enlaces con hombres latinoamericanos, en primer lugar están los hombres procedentes de Europa (23,4%), seguidos de Africanos (11,9%) y, en tercer lugar, hispanoamericanos (9,9%). (Colectivo IOE, 2002:43,115).

Asimismo, el turismo sexual hispano, principalmente a países caribeños, también es una muestra a la tendencia de exogamia selectiva, que representa, para algunas mujeres caribeñas —y en menos proporción para los hombres—, un mecanismo de llegada a España.

En los últimos años se han incrementado el número de uniones afectivas mixtas entre españoles y mujeres sudamericanas debido a la expansión de las comunicaciones vía Internet (*chat*, foros temáticos, páginas *web* especializadas en búsqueda de parejas, etc.).¹⁰

¹⁰ A pesar de no existir documentación científica sobre esta reciente tendencia, la experiencia cercana sugiere dicha motivación basada en elementos culturales afines y en el papel de los estereotipos y las representaciones colectivas: para algunas mujeres de América Latina, la representación del hombre español gira en torno a percepciones como “serio, responsable y fiel” frente al sudamericano “mujeriego, bebedor e irresponsable”. Para algunos españoles el estereotipo de la mujer latinoamericana podría girar en torno al tópico de “dulce, exótica y sensual” frente a la imagen de “independencia y carácter fuerte” de la mujer autóctona.

4.1.6. Redes sociales

Existe una fuerte tendencia a formar comunidades familiares y fraternas para preservar los lazos afectivos que animen la prolongación de la estancia migratoria, y de esta forma se promueve, a veces sin pretenderlo, algunas pautas culturales de la sociedad de origen. El predominio de determinadas provincias, municipios o zonas geográficas son un claro indicador de la contundencia y operatividad de la cadena migratoria. En la sociedad de acogida dicha cadena permite la ampliación de las redes sociales de apoyo que se han establecido en los últimos años. Cuando unos pocos se aventuran y logran “triunfar”, se establecen canales de comunicación que incentivan y abren el camino para los que vienen detrás, incluso transmiten ciertas pautas culturales a las familias que permanecen en el país de origen.¹¹

A pesar de la fuerte cohesión de estos grupos, hay serias dificultades para establecer asociaciones formales, esas dificultades están relacionadas con la escasa organización burocrática,¹² múltiples rivalidades internas entre grupos familiares, mínima reivindicación cívico-política y máxima folclorización de la cultura de origen. Escasa “cultura del proyecto”, dependencia de personas más que de procesos, desconocimiento y baja interiorización del papel del Estado, etc. Precisamente estas dificultades están relacionados con las fuertes vinculaciones familiares y fraternas, que llevan a la familiarización de las relaciones funcionales o formales.

4.1.7. Ocio y tiempo libre

Las prácticas y hábitos de ocio de los grupos de latinoamericanos están fuertemente vinculadas a criterios de organización de las pautas familiares, ambientales y económicas. El tiempo

¹¹ En mi último viaje a Colombia, fuimos unos días de turismo a un pequeño pueblo de la región cafetera llamado Calarcá, en el departamento de Quindío, en uno de los taxis que cogimos, observamos que colgaba del retrovisor del vehículo una cinta de la medida de la Virgen del Pilar: “*me la mandó mi hermano, que está en Huesca, para que me proteja en mi trabajo*” comentó el taxista.

¹² En el sentido atribuido por Max Weber, es decir, racionalidad en la organización de las funciones, sólidas bases estatutarias, autoridad democrática, etc.

libre es un espacio de encuentro de los miembros de la familia extensa, de los grupos fraternos, vecinales o del grupo con el que se comparte el lugar de origen (pueblo, municipio, departamento). Asimismo, las condiciones climáticas de la región centroamericana, andina y caribeña proporcionan un contexto ambiental propicio para el encuentro y el esparcimiento en lugares al aire libre durante, prácticamente, todo el año. Asimismo, las condiciones del consumo privado del ocio no ha sido, hasta ahora, una pauta generalizada en la región americana y pasarán unos años hasta que se introduzcan en los hábitos de los migrantes. En cambio, España ha tendido hacia la privatización e individualización del consumo de ocio por el cual las familias, en función de sus ingresos, deciden emplear estos tiempos permaneciendo en el domicilio y disfrutando de los dispositivos electrónicos e informáticos que proporcionan entretenimiento y descanso a sus miembros (T.V., video, *play station*, internet,...) o salir los fines de semana o las vacaciones a lugares diferentes al entorno urbano.

En su caso, los migrantes tienden a reproducir las pautas de su lugar de origen a través de la práctica del juego –grupala, no individual– y el deporte en los parques y zonas verdes de carácter público. Uno de los temas que puede ser motivo de conflicto intercultural es la masiva ocupación de estos espacios por parte de los migrantes. Asimismo, para muchos latinoamericanos el cambio en los tipos de domicilios representan un choque importante. Muchos han pasado de vivir en casas grandes (aunque en algunos casos precarias), separadas entre sí, con patios amplios y fuerte vinculación vecinal, a vivir en pequeños pisos, bastante concentrados y contiguos. Esto ha implicado cambios en hábitos de convivencia, en los cuales irrumpe la música, la fiesta y el baile en sus nuevos hogares. Muchos vecinos autóctonos se sienten afectados por esta situación y el conflicto también está ocurriendo a estos niveles.

4.2. Principales problemas de los inmigrantes

La mayoría concentra sus preocupaciones en torno al trabajo. Principalmente la ausencia de éste o las condiciones precarias: sin contrato, sin seguridad social, con desigualdad horaria y, especialmente, salarial.

La desprotección de los migrantes representa una preocupación insoslayable. La existencia de una población inmigrante en situación indocumentada (...) las restricciones a la inmigración por parte de los países desarrollados, con su resultante en la vulnerabilidad de muchos inmigrantes, atizada por la indocumentación y la operación de organizaciones dedicadas a la trata de personas, son situaciones que impiden el ejercicio de sus derechos en forma plena, preocupaciones que para los países de la región desafían la gobernabilidad migratoria. (CEPAL, 2004: 45).

La vivienda también representa una dificultad importante, en muchos casos se dan situaciones de hacinamiento, concentración de varias familias y abusos por parte de algunos propietarios. También ha habido casos de personas que engañan a sus compatriotas ofreciéndoles trabajo y vivienda para luego obtener beneficios económicos. Sin embargo, los inmigrantes que llevan más de 4 o 5 años, que han superado el pago de la inversión inicial del proyecto migratorio y han estabilizado su situación legal-laboral, están empezando a adquirir vivienda propia.

Una de las dificultades menos tangibles pero relevantes, es el respeto cultural. La mujer está discriminada respecto al hombre, pero si además es inmigrante y con escasos recursos, su situación empeora. En ocasiones, el trabajo en domicilios particulares implica una serie de humillaciones relacionadas con la subvaloración de la persona y su adscripción a imágenes peyorativas vinculadas tradicional y culturalmente a la servidumbre. De igual forma, muchas mujeres latinas se enfrentan a los estereotipos sobre la mujer caribeña, a raíz de su forma distinta de expresar la feminidad. Algunas deciden dejar de salir a bailar para permanecer en sus pisos, agobiadas por hombres (principalmente españoles, aunque también latinoamericanos) que creen ver en ellas a “prostitutas potenciales” o “mujeres fáciles”.

A pesar de ser una de las menos discriminadas por su origen, según el estudio de Abizanda y Pinos (2002) el 25% de los latinoamericanos se siente discriminado o rechazado. Otro tipo de actitud hacia estos colectivos es el paternalismo. Los latinoamericanos son vistos por algunos españoles como los “parientes pobres” o “los hermanos menores”. Y esta percepción, aunque no reviste rechazo frontal, si impide el establecimiento de relaciones de igualdad social y legal, es decir, de ser vistos –y verse asimismo– como ciudadanos de plenos derechos. Los

estereotipos son otra dificultad con la que hay que cargar cada día. ¿Qué se dice en los medios de comunicación sobre los lugares de los que provienen? Sólo se mencionan para hacer referencias a desastres, hechos de violencia o síntomas de “atraso cultural”.

El principal problema no sólo es ser vistos de esta forma, sino que muchos latinoamericanos se ven asimismo como “Tercermundista”, “subdesarrollado”, “atrasado”,... han tenido tanta fuerza esos esquemas explicativos (que por lo general han provenido del “Norte”) que han terminado por incorporarse en la identidad de muchas personas. No es casual que muchas personas en la región hablen de la necesidad de “des-subdesarrollarnos”.

Por otra parte, se recurren a los tópicos para explicar o naturalizar realidades sociales complejas como la pobreza: “los latinoamericanos son lentos y menos trabajadores” (se imagina al mexicano borracho en la cantina), o “son perezosos” (el caribeño acostado en la hamaca) y están todo el día bailando. De forma indirecta, se justifica la desigualdad en función de las características que son atribuidas externamente: “El español es menos rico que el alemán o el francés por su cultura latina, porque se echa la siesta, etc.”, “el andaluz es menos rico que el catalán por que es menos trabajador”. Sin embargo, cuanto más al sur, más pobreza y por tanto, más trabajo y más exigencia. Por ejemplo, la UE prohíbe a las empresas de los países miembros que sus trabajadores realicen jornadas superiores a 48 horas semanales, sin embargo, en la mayoría de países latinoamericanos la jornada laboral mínima son 48 horas semanales.

5. “Ellos no se quieren integrar”

Los retos para la consecución de la convivencia intercultural y la ciudadanía (entendida como derechos y deberes mutuos) son muchos, y corresponde tanto a autóctonos como a extranjeros trabajar por ello. Nunca la igualdad ha sido objeto de concesión por parte del Estado, las instituciones u otras personas hacia los grupos desfavorecidos, casi siempre ha sido fruto del reclamo, del esfuerzo, y de la lucha para el reconocimiento de lo diferente, también de saber afrontar y resolver los conflictos coti-

dianos. La “integración” no sólo es asunto de los inmigrantes, es un esfuerzo que toca a todos porque la sociedad se construye entre todos.

La sociedad española ha cambiado muy deprisa, no es la misma que hace treinta años, y dentro de esos cambios, recientemente han aparecido nuevos actores sociales, nuevas formas de hacer, de ser y de sentir, a las que ya existían, que en ningún caso eran homogéneas y monolíticas, antes de haber llegado, ya se discutía sobre la convivencia de la pluralidad en un país diverso: los nacionalismos, las minorías étnicas, sexuales, lingüísticas o religiosas, el caso es, ¿se aceptará una diferencia que irrumpe en el aparente orden moderno de los Estados nacionales y evidencia los problemas a escala global?

En este contexto tiene poco sentido la frase “ellos no se quieren integrar”, porque, ¿a qué forma deben acoplarse?, ¿qué es integrarse a “lo español”? Además de que la respuesta conllevaría muchos riesgos ideológicos y culturales, la expresión “integrarse a” está sesgada por una perspectiva funcionalista que pasa por la incorporación unilateral de la mano de obra extranjera al sistema productivo, en estos términos el inmigrante es un objeto integrable y no un sujeto relacional con semejantes o alteridades.

En ningún caso es defendible el fundamentalismo cultural como tampoco el relativismo a ultranza, porque la interculturalidad plantea un acuerdo de mínimos entre dos o más partes, un diálogo constante donde se escuche al otro sin autoritarismo y sin paternalismo, implica comprender al otro desde su forma de ser y ver al mundo, sin la curiosidad que promueve el exotismo o el prejuicio etnocéntrico sustentado en la superioridad cultural.

6. Bibliografía

- ABIZANDA, F. y PINOS, M. (2002) La inmigración en Aragón. Zaragoza: Seminario de Investigación para la Paz.
 CEPAL. (2001) Panorama Social de América Latina. 2001
 –(2002) Globalización y desarrollo 2002. Brasilia.
 –(2004) Panorama Social de América Latina 2004.
<http://www.cepal.org>
 Colectivo IOE (2001) Mujer, inmigración y trabajo. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

- (2002) *Inmigración, escuela y mercado de trabajo: una radiografía actualizada*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- CORREDOR, C. (1996). *Los Límites de la Modernización*. Santafé de Bogotá: Cinep.
- El Tiempo. "Emigrantes latinoamericanos y caribeños enviaron a sus países US\$ 45.800 millones en el 2004". Marzo 22 de 2005. Nueva York, AFP.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1994) *Culturas Híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.
- (1995) *Consumidores y Ciudadanos: Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- INS (Immigration and Naturalization Service, U.S. Department of Justice) 1996. *Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante de 1996*. Washington. <http://uscis.gov/graphics/publicaffairs/factsheets/966.htm>
- PNUD (2004) *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- (2004) *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- RAMÍREZ GOICOECHEA, E. (1996). *Inmigrantes en España: vidas y experiencias*. Madrid: CIS.
- QUESADA, C. (2003) "Por qué y para qué emigrar: Una reciente encuesta genera nuevas percepciones". En: *BID América, Revista del Banco Interamericano de desarrollo*. Julio de 2003.



Las redes sociales y el capital social como una herramienta importante para la integración de los inmigrantes

ANTONIO EITO MATEO
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y DE LA EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: En el presente artículo se hace una reflexión sobre la importancia de las redes sociales y el capital social en la integración de las personas inmigrantes. Tras revisar los conceptos de integración, redes y capital social, se analiza la importancia de las redes sociales como proveedoras de recursos que ayudan en todo el proceso migratorio. Se concluye manifestando que las redes son una herramienta más para apoyar la integración, y que además de efectos positivos, puede existir también algún efecto negativo que debe ser tenido en cuenta.

Palabras clave: Inmigración, redes sociales, capital social, integración, políticas migratorias públicas.

Social networks and social capital as important tools for the integration of immigrants

Abstract: This paper offers a consideration of social networks and social capital in the integration of the immigrant population. After reviewing the concepts of integration, social networks and social capital, the importance of social networks as resource providers which can assist in the migration process is also analysed. The conclusion reached is that networks constitute a further instrument that sustains integration. However, despite the many positive effects, there are other negative effects that should also be considered.

Keywords: Immigration, social networks, social capital, integration, public immigration policies.

Las redes sociales y el capital social como una herramienta importante para la integración de los inmigrantes



Antonio Eito Mateo

1. Introducción

En los últimos años a medida que se consolidaba la visión e incluso la certeza de que las sociedades del sur de Europa se convertían en sociedades de inmigración, también ha cambiado el discurso social y mediático, poniendo cada vez un mayor énfasis en la integración (o acomodación, o inserción, etc., según diversas terminologías y autores).

Además de en la gestión de flujos, y en el control de fronteras, cada vez son más las voces que vienen llamando la atención sobre esta otra realidad de la inmigración, en la que miles de personas están asentadas en un nuevo destino, y la visión optimista por ambas partes (inmigrantes y oriundos) de que esta iba a ser una situación pasajera y temporal, cambia hacia una situación permanente, poliédrica y potencial fuente de conflictos. Del *guestworker*, y de la idea de ir “unos años a hacer dinero”, se pasa a una situación que modifica la estructura social de la sociedad de acogida y que exige un nuevo reto y un cambio de mirada a todos, en especial a los países de destino por ser el lado más fuerte de la balanza. Algunos autores (Zapata 2004) proponen que este reto debe llevar a disociar la política y los derechos de la nacionalidad.

Sin querer ahondar en este frente, aunque dejándolo abierto, nos proponemos realizar una reflexión sobre la importancia de las redes sociales, y por ende del capital social, en este proceso que integración que nosotros vamos a denominar de arraigo. Redes cuya importancia radica en ser el recurso más cercano y

más utilizado en el proceso migratorio, desde el momento de forjar la idea de la salida, hasta la hora de buscar un nuevo espacio en un nuevo lugar. Todo este entramado de relaciones es fundamental en el análisis y comprensión de las migraciones modernas.

2. Integración ¿de qué hablamos?

Desde que en la década de los 90, la sociedad aragonesa y española tomaron conciencia de que la inmigración dejaba de ser un fenómeno coyuntural para pasar a ser un fenómeno permanente, comienza la preocupación política y social por la gestión de esta nueva situación. Ya en estos primeros momentos y al hilo de la visión imperante, se optó por un modelo de *integración*. Baste señalar que la propia “ley de extranjería” habitualmente denominada así, su nombre con apellidos por así decirlo sería el siguiente “sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su *integración social*” (el subrayado es nuestro).¹

En estos momentos el término integración es ampliamente utilizado en las ciencias sociales pero muchas veces se ocupa más del deber ser que del ser (Gómez Crespo, 2000), existiendo paralelamente un intenso debate acerca de quién debe integrar y cómo se integra. En general y haciendo una síntesis del término integración y sus diferentes usos, podríamos decir que este tendría al menos los siguientes componentes:

- la integración no es asimilación, cualquier política de este tipo incide en la necesidad del respeto y la conservación de la identidad y la cultura de origen de los inmigrantes; hoy debe darse una bidireccionalidad, no es asumible una “integración” de los otros en un nosotros, es decir que se les asimile;
- la no discriminación, las personas inmigrantes deben gozar de los mismos derechos que los autóctonos; en este apartado se da especial importancia a los derechos sociales (educación, sanidad y vivienda sobre todo) y cada vez son más las voces que hablan de derechos políticos, separando

¹ Su denominación oficial Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la L. O. 8/2000 y por la L. O. 14/2003.

la nacionalidad de estos, y vinculándolos a un concepto más amplio y menos restrictivo como es la ciudadanía;

- promover el conocimiento mutuo entre sociedad de acogida y personas inmigrantes, teniendo en cuenta que sería más correcto hablar de sociedad integrada, como aquella sociedad que permite el ejercicio de derechos y deberes a todos su miembros;
- el objetivo final de la integración sería un “normal” funcionamiento de las personas extranjeras en nuestra sociedad, prestando especial atención al acceso normalizado a los recursos sociales (aunque no debemos olvidar que nuestra propia sociedad no es homogénea ni mucho menos, y existen grandes y graves diferencias entre los propios autóctonos).

Quisiéramos también destacar cuando hablamos de integración en la sociedad de acogida no estamos hablando de una realidad estática e inamovible, si no que toda sociedad, como entramado de relaciones y espacio social, es un espacio en constante construcción y reconfiguración entre todos sus miembros. De ahí también el riesgo de estereotipar un único modelo de sociedad, o un único modelo de política de integración, cuando la realidad social es mucho más etérea y cambiante. Además estas mismas relaciones interpersonales como veremos más adelante son también muy importantes en esta integración.

3. Diferentes enfoques de la integración

Desde un punto de vista canónico como dice el profesor Arango (2004), las políticas migratorias actuales se puede manifestar que tienen tres ejes principales: el control, la integración, y la cooperación al desarrollo. Como vamos a ver en el caso español el primer eje recae en la administración estatal (control de fronteras y de flujos de personas), mientras que el segundo estaría desarrollándose por las administraciones locales en colaboración (cuando no delegación) con el llamado tercer sector (ONG, empresas de servicios, etc.). Sobre el codesarrollo, sería una responsabilidad más compartida, aunque es el propio gobierno central quien hace más referencia, parece ser más una

realidad teórica que una realidad palpable, ya que las cifras decrecen y otros factores, como por ejemplo el envío de remesas superan con mucho las partidas del codesarrollo.

Actualmente la política migratoria española (y la europea) se sigue guiando por un criterio laboral y economicista, primando la visión del migrante-trabajador, frente al migrante-sujeto de derechos. Hoy es imposible negar la importancia del factor trabajo, del empleo, en la integración. Por una parte porque la legislación española vincula el tener empleo o “medios suficientes de vida” (es decir tener “suficiente” dinero) a la posibilidad de obtener una autorización de residencia y/o trabajo. Estamos en un círculo vicioso ya que sin trabajo no hay “papeles”, pero sin papeles no se puede trabajar “legalmente”. Y por otro lado porque la parte más importante de las personas a las que caracterizamos como inmigrantes, son migrantes económicos, que vienen buscando un empleo y un horizonte algo más halagüeño par ellos y sus familias que lo que puede proporcionarles sus países de origen, sin desdeñar la demanda manifiesta o latente que realizan de esta mano de obra las economías y empresas occidentales. Pero si que debemos manifestar a modo de la célebre frase del escritor Max Fisch “queríamos mano de obra y nos llegaron personas”, que en estos momentos la visión del *guestworker*, es un modo de mirar caduco. Hoy son ya miles, millones las personas de otro origen, otra cultura y otros universos simbólicos que viven en nuestros barrios y ciudades. Y es una realidad que va a seguir creciendo y que se va a consolidar, de ahí la importancia de gestionar esta nueva convivencia, si se quiere esta “integración”.

Dirigiendo la mirada hacia los textos legales nos encontramos con la diferente concepción que encontramos en la legislación estatal y en la autonómica o local. Las medidas desde el Gobierno Central (como el Plan Greco –Programa Global de Coordinación y Regulación de la Extranjería y la Inmigración, de abril 2001–) parecen poner el acento en la inserción laboral, la no discriminación y la seguridad jurídica, además del control de fronteras y de los flujos y del codesarrollo. Mientras que las otras administraciones, la autonómica y la local, además de ser las más cercanas al ciudadano y las que atienden en buena medida a las personas inmigrantes día a día, hacen más hincapié en cuestiones como la convivencia residencial, la interculturalidad, los servicios sociales, la educación o la sensibilización entre

otras (Torres i Pérez, 2003). A modo de ejemplo baste ver que en el Plan Integral para la Inmigración en Aragón de mayo de 2004 (puede consultarse en www.aragon.es) las “actuaciones previstas” (sic) engloban las áreas de: empleo y formación, atención jurídica, educación, servicios sociales, salud, vivienda y sensibilización.

Como si se hablase de un reparto competencial el Estado regularía la entrada y las condiciones de la estancia (visados, tipo de permiso, criterios de renovación...), mientras que las Comunidades Autónomas gestionarían la integración sociolaboral y la convivencia cotidiana.

4. Las dificultades de la integración

Constatamos que existen dos cosmovisiones o visiones generales confrontadas. Por una parte están los estudios, predicciones, proyecciones, etc., que alertan del envejecimiento de la mayoría de sociedades del denominado primer mundo, con los costes que ello puede llegar a representar en cuanto a crecimiento, puestos laborales, pensiones,..., que reclaman la inmigración como necesaria. Y por otro lado está la puesta en cuestión de esta inmigración, que genera también fuertes reticencias ya que hablar de integración supone hablar de número de personas e integrar y de período a hacerlo y sobre todo de recursos.

Los diferentes modelos de integración deben también contextualizarse, ya que se dan en diferentes contextos sociales, culturales y con diferentes tradiciones cívicas. Baste tan sólo mencionar las diferencias entre el modelo republicano francés (tradicionalmente caracterizado con un corte más asimilacionista) o el modelo británico (más comunitarista y/o multicultural). Todo ello nos puede influir en entornos más cercanos. No será lo mismo hablar de integración en una sociedad que ya ha gestionado procesos similares como la catalana, que hablar de ello en sociedades que han sido expulsoras de población como la aragonesa.

Además hay que añadir a estos claroscuros otras dificultades más constatables como:

- nos encontramos en una época de menor crecimiento económico frente a otras anteriores de mayor bonanza económica;

- si el trabajo es importante tal y como mencionábamos anteriormente, las personas inmigrantes suelen trabajar en el sector secundario (Piore 1983), con empleos peor remunerados, más inestables y más precarios, lo que lleva a la dificultad de la regularización, a los problemas de normal inserción en la sociedad y a la nula o escasísima movilidad social que nos lleva a asimilar a persona inmigrante con persona “pobre”;
- estamos ante un momento de cuestionamiento del gasto social, con el estado de bienestar en repliegue, lo que supone merma en la calidad y cantidad de otras prestaciones básicas para hablar de la integración como son la educación, la sanidad o la vivienda, entre otras;
- existe un rechazo a la plena incorporación de las personas inmigrantes, sobre todo en lo que a derechos políticos se refiere, ya que todavía hay una gran primacía del “hecho nacional” y de los derechos exclusivos y exclusivistas de los que deben depender los “nacionales” de un estado concreto, frente a los “no nacionales”.

5. Las redes sociales y el capital social

En los últimos años el concepto de red social y de capital social están siendo muy importantes en el estudio de las migraciones, aunque todavía se esté en un período de configuración de un marco conceptual según Arango (2000).

Las redes sociales migratorias las entendemos como el conjunto de relaciones interpersonales que vinculan a las personas migrantes con sus compatriotas y amigos de la sociedad de origen, y con nuevos vínculos en la sociedad de acogida. Estas redes transmiten información y comunican personas, proporcionan ayuda psicológica y material, proveen de alojamiento o buscan empleo, por poner de manifiesto tan sólo algunos ejemplos. Y también son un factor de primer orden en la explicación de las migraciones, la propia consistencia de estas redes, su dimensión espacial y sobre todo su mantenimiento temporal pueden explicar el que los flujos se mantengan en el tiempo, incluso en períodos no propicios para tales aventuras. El conocer a personas que ya han emigrado y tener conexión con estas redes,

puede ser el mayor acicate para tomar la decisión de migrar. Incluso en ocasiones al comprobar como a determinados lugares (pueblos o ciudades) llegan personas de una procedencia y no de otra, se muestra el vigor reticular. Y también metodológicamente las redes nos ayudan a unir y vincular lo macro (factores estructurales que pueden condicionar las migraciones, como niveles salariales, PIB, riqueza nacional...) con lo micro (decisiones individuales de los actores migrantes), con lo meso (procesos sociales y grupales de formación de opinión e intercambio de información, Faist 2000), poniendo de relieve que la emigración cada día es más una decisión colectiva (grupal y/o familiar) que individual (Borjas 1989).

Estas redes como conjunto de relaciones interpersonales, y como conducto por donde circulan una serie de bienes, pueden considerarse (y de hecho son), como una forma de capital social (Massey y otros 1987).

El capital social ha devenido un concepto muy importante en los últimos años para hablar de desarrollo o crecimiento. El propio Banco Mundial está dedicando esfuerzos para su comprensión y puesta en valor como un eje clave en el desarrollo social y económico de muchos países (www.worldbank.org/socialcapital). En sociología autores “clásicos” en el capital social son Bourdieu (1992) y Coleman (1988), aunque su vuelta al primer plano se debe en gran medida a los análisis de Robert Putnam (1993 y 2002) sobre el norte de Italia y la sociedad estadounidense. Recientemente un grupo de investigadores de nuestra Universidad (Marcuello y otros 2005), nos proponían una definición por niveles y por enfoques, ya que el Capital Social, dependerá si se ve y analiza desde el punto de vista de los actores, o de las instituciones, por poner sólo un ejemplo. Nosotros vamos a referirnos a él dentro de las redes sociales como el conjunto de recursos presentes y futuros de los que dispone una persona por poseer una red de relaciones y de reconocimiento mutuo y recíproco (siguiendo a Martínez Veiga 2004 y Bourdieu y Wacquant 1992).

Este conjunto de relaciones o lazos, pueden ser débiles (*bridging*), o fuertes (*bounding*). Los lazos fuertes se corresponden a conjuntos de relaciones y grupos más homogéneos, donde no hay tan apenas relaciones fuera del grupo y la información que se distribuye y controla es muy similar. Es lo que

suele suceder y que a la vez explica como muchos inmigrantes ocupan los mismos nichos laborales o se ubican en zonas determinadas (el servicio doméstico copada por mujeres inmigrantes, rumanos en una zona, marroquíes en otra,...). Los lazos débiles son aquellos que amplían la red de contactos y conocidos más allá del grupo de pertenencia, ampliando también otros horizontes como los laborales o relacionales. Otros autores también inciden en la existencia de otros lazos como los simbólicos (con entidades de tipo religioso, etc.) o los lazos de enganche o unión (*linking* en su acepción inglesa). Como veremos más adelante estos lazos, las propias redes son en sí un elemento fundamental en la integración de las personas inmigrantes, de ahí que es importante que existan lazos *bridging* y *linking* que permita ampliar la información y las oportunidades vitales. En los *linking* creemos que pueden jugar un papel importante las entidades de servicios sociales en general.

Otro aspecto a resaltar de las redes migratorias en la actualidad es su carácter cada día más transnacional. Toda la red de relaciones y contactos, unidos a algunas facilidades que han proporcionado las tecnologías actuales (vuelos más baratos, internet, chats, abaratamiento de los envíos de remesas...) hacen que incluso afloren situaciones que podríamos denominar como de familias transnacionales (Sánchez 2001) y que cada día sean más las personas inmigrantes que puedan seguir estando muy presentes en sus comunidades de origen pese a que la distancia física sea grande (Eito 2005).

6. Las redes sociales y la integración

A la hora de hablar de la integración nos gustaría alejarnos de las posturas más demagógicas (nos invaden, se aprovechan de nuestro sistema de bienestar...) que ocultan el escaso y desigual gasto social español, así como de las más etnocéntricas o egoístas (quien pagará las pensiones si no tenemos niños, quien trabajaría de esto si no...). Si como indicábamos al principio de esta reflexión la integración supone una no asimilación, y una convivencia en una sociedad que se redefine constantemente y que no es algo estático debemos ser capaces de ir un poco más allá de estas visiones más simplistas e interesadas. Si la integración, o la inserción, o el acomodo o el arraigo, son pro-

cesos delicados y a un plazo medio-largo y que requieren la implicación de toda la sociedad, estamos hablando de medidas de ayuda y apoyo.

Como ya hemos señalado las políticas públicas son importantes en el ámbito de la inmigración, tanto las de control y gestión de los flujos, como las de integración, sin olvidarnos del horizonte un poco más utópico del codesarrollo. Y estas políticas cobran todavía más importancia en un mundo globalizado, pero sobre todo para los capitales y los productos, pero que pone graves trabas a esa mítica "libre circulación", o "libre intercambio" cuando se trata de personas (y sobre todo si se las califica y estereotipa de "pobres" o "necesitados" como suele ocurrir con la inmigración económica). Hoy en día que conseguir una autorización de trabajo sea tan complicado, que las trabas en fronteras y consulados sean casi insalvables, no podemos olvidar que puede condicionar y animar a buscar otras vías de entrada. De igual manera el trato preferencial, o los acuerdos con algunos países viene marcados por intereses políticos y/o económicos de los estados más que por las realidades de los flujos migratorios.

Cambiando la mirada hacia el segundo gran eje de las políticas, la integración, el papel de las políticas y las medidas es igual de transcendental. Entre los bienes públicos² que debe proporcionar cualquier administración nos encontramos entre los más importantes con la educación, la sanidad, el empleo o la vivienda, la convivencia residencial, la no discriminación y la protección legal. Tanto la protección legal, como la no discriminación pertenecen al nivel legal, y hoy nadie las discute (al menos sobre el papel). La convivencia residencial, entra de lleno en las medidas de sensibilización y convivencia, e incluso en el Trabajo Social Comunitario. La educación y la sanidad, al igual que para el resto de los ciudadanos, hoy son de provisión mayoritariamente pública, como derecho universal para toda la población. En cuanto al trabajo y la vivienda, derechos también constitucionales, pero cuya aplicación efectiva es más compli-

² O bienes primarios, ya que seguimos la clasificación propuesta por Zapata-Barrero (2000) que los define como "todo recurso que el inmigrante considera necesario para poder ser autónomo y miembro plenamente acomodado de la sociedad".

cada para toda la ciudadanía, las personas inmigrantes se encuentran con más obstáculos.

Si bien estas infraestructuras institucionales son importantes y necesarias, en todo el proceso de apoyo a la integración, diferentes estudios han mostrado como paralelamente a ellas aparece todo entramado de apoyo y de capital social, como son las redes sociales migratorias. Recientemente Aparicio y Tornos (2005) han realizado un magnífico estudio sobre redes sociales de cinco colectivos de inmigrantes (chinos, ecuatorianos, marroquíes, rumanos y senegaleses), que al igual que otros realizados anteriormente³ (Martínez Veiga 1997), han venido a confirmar la importancia de estas redes sociales en la integración de las personas inmigrantes. Cabe destacar la importancia de los contactos de las personas con amigos y parientes antes de venir a España, y como estas redes están facilitando desde la planificación del viaje, la llegada, el apoyo emocional, la vivienda, e incluso el empleo. Frente a visiones más simplistas como las mafias, o a la creencia desmedida en factores de atracción y rechazo, es muy significativo ver como el tener contacto con estas redes de familiares y de amigos es tanto uno de los motivadores principales tanto para adoptar la decisión de migrar, como luego es de los principales recursos y apoyos para facilitar la inserción y la integración. En cuestiones como el empleo o la vivienda, las más problemáticas de los bienes y recursos sociales como antes veíamos, las redes cumplen un papel clave. Estas constataciones empíricas nos deben hacer también reflexionar sobre el papel de los propios recursos institucionales, y las debilidades que tienen cuando no están dando respuesta a algunas necesidades básicas, bien sea porque no se adaptan a las necesidades reales de las personas inmigrantes, o porque no se facilita un acceso adecuado a ellos o información de cómo llegar a ellos, o tal vez por escasez de recursos, por qué no. Afortunadamente algunas iniciativas como la mediación intercultural tratan de paliar alguno de estos efectos no deseados.

³ En nuestro caso también se ha realizado un estudio más modesto para nuestra tesis doctoral en la ciudad de Hueca, con unos resultados observados que coinciden con estos otros estudios de mayor envergadura. Se puede consultar también Eito (2001) a modo de primera aproximación a nuestra investigación para comprobar el importante papel de las redes.

A nuestro juicio dentro de las políticas de integración, y de su enfoque por parte de las administraciones competentes pueden darse dos errores por exceso. Por un lado desde el Gobierno Central, el vincular inmigración o bien con delincuencia y control de fronteras, así como medidas policiales, o como inmigración económico-laboral. Y por parte de las Comunidades Autónomas, Comarcas o Ayuntamientos englobar todas las políticas dentro de las Consejerías de Bienestar o Acción Social, o mejor dicho en Servicios Sociales. Los inmigrantes pueden ser personas más vulnerables, por cuestión de documentación, restricciones para trabajar (no nos olvidemos que muchos permisos limitan ámbitos de actuación y también espacios geográficos), déficits relacionales, e incluso períodos de precariedad o dificultades idiomáticas, pero no se puede generalizar, y sobre todo debe realizarse un análisis más en profundidad y menos simplista, ya que esta situación de mayor o menor vulnerabilidad va a depender de muchos factores como la edad, la formación, el nivel cultural, los años de residencia y también como no de las propias redes de apoyo, o del capital social.

Pero no nos olvidemos que estas redes no son más que una herramienta más, y que aunque se debe aprovechar su importancia, y tratar de mejorar en la comprensión de estos mecanismos no debemos olvidar el papel de las políticas públicas, ni pensar que estamos ante la solución con mayúsculas a algunos problemas.

7. Una herramienta más

Cuando se analizan las redes sociales, como redes de relaciones, se suele hacer una distinción entre tipos de redes como ya hemos señalado anteriormente. Por un lado están los lazos fuertes (redes *bounding*), los lazos débiles (redes *bridging*) y las conexiones o empalmes (redes *linking*). Los lazos fuertes se producen entre grupos e individuos muy homogéneos entre sí, con un alto grado de reciprocidad y reconocimiento, y que suelen compartir experiencias de vida similar e incluso unos mismos universos simbólicos. Los lazos débiles amplían el espacio de relaciones, generalmente horizontalmente entre miembros y personas de diferentes grupos; suelen ser más ricas en infor-

mación y dan acceso a recursos que el grupo más homogéneo desconoce o no dispone de ellos. Mientras que las conexiones suelen facilitar un contacto horizontal entre distintas redes con una diferente posición en la estructura social.

Lógicamente como podemos deducir según el diferente tipo de red circulará un tipo de información, y proporcionará unos recursos u otros. Hay que tener presente del tipo de red y de capital social del que estemos hablando o ante el que nos encontremos ya que dependerá de ello en gran medida el tipo o modelo de integración del que podamos hablar. Pasamos a explicarlo en los pros y los contras de las redes como herramienta que puede facilitar la integración de las personas inmigrantes.

Aspectos positivos:

- la gran mayoría de personas inmigrantes vienen con información y apoyo de estas redes, lo que hace que la inmigración sea un fenómeno que se autoreproduce a si mismo, el conocimiento de estas redes puede ayudar a detectar futuros flujos, y a tratar de realizar una política más amplia que el mero control de fronteras;
- la integración de muchos inmigrantes se verá favorecida si en su lugar de residencia cuenta con una red social de apoyo, el conocimiento de recursos, el idioma, el empleo, la vivienda..., en estos y otros factores puede recibir una ayuda valiosísima de la red;
- los estudios demuestran que los inmigrantes hacen un mayor uso (cuantitativo y cualitativo) de estas redes, si se las considera como un recurso más pueden ayudar a reducir las desigualdades y las diferencias entre personas que dispongan de estas redes;
- dichas redes no hacen distinción en algunas cuestiones en que si lo hacen las leyes y los recursos sociales, como el tener papeles o no, el tiempo de empadronamiento o la residencia en un municipio o comunidad,...
- las redes sociales se están configurando como verdaderos espacios transnacionales, hoy es posible, por ejemplo, que en algunas zonas de Sudamérica se tenga más información sobre ofertas de empleo en servicio doméstico que en la propia ciudad donde existe ese trabajo; al mismo tiempo las redes como espacios por donde circula información, dinero,

valores, pueden ser un elemento de primer orden en el cambio y transformación de las sociedades de origen de los inmigrantes;

- la proliferación del aspecto bridging o linking de las redes, con contactos entre personas autóctonas e inmigrantes, e incluso entre diferentes entidades y entidades puede ser muy positivo dentro de la labor de conocimiento, reconocimiento y sensibilización que debe darse en toda la sociedad;

Aspectos negativos:

- suele haber una tendencia muy negativa a sobregeneralizar y a calificar con atributos negativos a un grupo social en general, en el caso de las personas inmigrantes esta tendencia se magnifica (los sudamericanos son esto, los magrebíes lo otro, los de aquí...) por lo que el pertenecer a un colectivo concreto puede hacer que la propia red y el propio grupo sean portadores de una capital simbólico negativo en palabras de Bourdieu y Wacquant (1992);
- pertenecer a una red bounding puede hacer que se limiten los contactos y las oportunidades de movilidad social, ya que estas redes suelen ser muy compactas, muy integradas, lo que hace que muchas personas de la red trabajen en lo mismo (etnificación de algunas profesiones como el servicio doméstico o el peonaje agrícola), y sobre todo que la información que se maneja suele ser la misma o muy similar ante la escasez de vínculos fuera del grupo más íntimo y cercano.;
- al igual que en el apartado anterior hay que señalar que estas redes bounding pueden favorecer una tendencia al aislamiento o a la guetización, propiciando el querer ser rodeado de los iguales, o el rechazar valores o normas de la sociedad de acogida, ya que estos contactos limitados no favorecen el conocimiento y menos todavía el entendimiento;
- las redes también pueden favorecer el control social y coartar posibilidades de movilidad y ascenso social de algunas personas, ya que pueden forzar a aceptar determinados empleos, o, a mantener algunas prácticas culturales (Massó 2004, Eito 2005).

Llegados hasta aquí, podemos ver como el marco político-institucional, la interconexión con una red de apoyo, e incluso el propio colectivo al que se pertenece con factores clave en el proceso de integración (Herranz, 2000). De las redes como hemos tratado de mostrar se hace un uso muy intensivo con contactos muy frecuentes con primos, tíos, paisanos... que al mismo tiempo son fuente de información y de distintos apoyos y ayudas. Las políticas de integración deberían tener en cuenta esta realidad, y partir del hecho de que facilitar las posibilidades de arraigo de muchas personas inmigrantes puede tener un efecto muy positivo sobre el resto, ya que se suele "tirar unos de otros". Aunque la inmigración a nivel de Aragón y de España comienza a tener ya un volumen relevante, creemos que es factible propiciar un marco y las medidas adecuadas para que esta integración sea positiva. Si con las primeras generaciones, incluso con las personas que llegan en un primer momento se consigue una adecuada inserción laboral, residencial y se trabaja y apoya para una adecuada convivencia vecinal y en un mutuo conocimiento entre las diferentes culturas y grupos, se estarán asentando las bases para que las posteriores redes, soporte fundamental de la migraciones en nuestros días, crezcan dentro de un entorno no hostil, y con suficiente capital social para ir incorporando e integrando a los nuevos recién llegados. Aunque como hemos querido esbozar toda la responsabilidad de la integración ni puede ni debe dejarse en las redes migratorias, aunque si que es una herramienta más en ocasiones infravalorada, y de la que gracias a diferentes estudios comenzamos a tener constancia de su importancia.

8. A modo de final

Durante los próximos años el fenómeno de la inmigración y de su gestión va a continuar siendo un fenómeno de especial relevancia en nuestras sociedades. En primer lugar porque no puede existir una política de inmigración cero, o de puertas cerradas, ya que hay al menos dos aspectos a los que los Estados Democráticos no van a poder negarse, o al menos oponerse de plano, aunque si aplicar criterios restrictivos, como es el derecho de los inmigrantes residentes a la reagrupación familiar, y el

derecho de asilo para aquellas personas perseguidas en sus países de origen. Por otra parte como hemos visto y a la luz de los datos de las investigaciones que comienzan a aparecer, las redes migratorias son un aspecto bastante importante en cuanto a la configuración de los flujos migratorios, ya que la mayoría de personas inmigrantes cuentan con esos contactos y con esos apoyos, con ese capital social en definitiva, para atreverse a realizar el desplazamiento y a buscar un nuevo futuro pese a que las condiciones puedan parecer las contrarias (leyes restrictivas, menor crecimiento económico, opinión pública crítica en los países de destino...)

Las redes sociales se configuran como uno de los recursos más utilizados, con más confianza y con mejores resultados para la integración de las personas inmigrantes. El que existan o no existan esas redes, las características del propio grupo de migrantes y su reconocimiento y respeto por parte de la sociedad de acogida pueden ser un excelente punto de partida para poder hablar de integración y de convivencia. Todo ello sin olvidar la importancia de las políticas y recursos públicos. La investigación de Aparicio y Tornos (2005) nos ha mostrado como en dos elementos clave: la vivienda, pero sobre todo el empleo por la necesidad de este como vía económica, de relación y sobre todo de estabilidad administrativa, la red de apoyo era el principal proveedor.

Pero un excesivo uso de estas redes, o sólo un uso de ellas, por desconocimiento de la sociedad de acogida, o rechazo de ésta a la inmigración (o alguno de sus subgrupos), como hemos manifestado puede propiciar el control social, la automarginación, e impedir un muto reconocimiento y una normal convivencia.

En cuanto a los déficits de redes del tipo *bridging* y *linking*, creemos que aquí pueden jugar un papel importante tanto las ONG, como los servicios públicos (desde los servicios sociales, a los educativos, de salud...) tratando de crear y fomentar los espacios públicos y de convivencia (Trabajo Social Comunitario, reuniones y encuentros escolares, Amypas...), tratando de crear esos puentes y esos vínculos tan necesarios para la integración.

Y terminamos casi como empezamos, señalando que el tiempo de los *guestworker*, y el ideal del retorno cada vez van quedando más arrinconados al tiempo que se ve como las diferencias en este mundo globalizado lejos de desaparecer se

acrecientan. Dentro de poco tiempo quizá ya no podamos hablar de inmigración, si no de ciudadanos de diferente origen, si triunfa la idea de ciudadanía no ligada a nacionalidad, si no a residencia, y teniendo en cuenta que estas migraciones se van a desarrollar cada vez en mayor medida en un espacio transnacional, o más global que los viejos límites de los estados nacionales.

9. Bibliografía

- APARICIO, R. y TORNOS, A. (2005): *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España. Un estudio sobre el terreno*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ARANGO, J. (2000): "Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la inmigración", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 165, septiembre 2000.
- (2004): "Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración", en AGUILAR IBÁÑEZ, M. J. (DIR.): *Inmigración, interculturalidad y ciudadanía*. Universidad de Castilla La Mancha-Gemic.
- BORJAS, G. (1989): "Economic Theory and International Migration", en *International Migration Review*, vol. 23, nº 3.
- BOURDIEU, P. y WACQUANT, L. (1992): *Invitation to Reflexive Sociology*. Cambridge: Polity Press. [Per a una sociologia reflexiva. Barcelona: Herder, versión de 1994, traducción de S. Cardús y J. Estruch].
- COLEMAN, J. (1988): "Social Capital in the Creation of Human Capital," in *American Journal of Sociology* 94.
- EITO MATEO, A. (2001): "Redes migratorias en la ciudad de Huesca", en *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 94 (69), 1 de agosto de 2001. Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-69.htm>
- (2005): "Las TIC, una mirada hacia los intercambios entre la sociedad de origen y la de acogida de las personas inmigrantes", Comunicación presentada al International Symposium on Sociology, Zaragoza, March 7-9 2005.

- FAIST, TH. (2000): *The volume and dynamic of international migration and transnational social space*. Oxford: Clarendon Press.
- GÓMEZ CRESPO, P. (2000): "En torno a la integración: aportaciones para un debate sobre su conceptualización y análisis", Comunicación presentada al *II Congreso sobre la Inmigración en España*, Madrid 5-7 octubre de 2000. Disponible en internet: <http://www.imsersomigracion.upco.es>. Consultado 14-10-2004.
- HERRANZ, Y. (2000): "Inmigración e incorporación laboral", en *Migraciones* nº 8. Madrid: Instituto Universitario de Estudios sobre migraciones-Universidad Pontificia de Comillas.
- MARCUELLO, C. y otros (2005): *Las organizaciones no lucrativas y el proceso de construcción y desarrollo de capital social: evidencia empírica desde las ongd*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, Geses, Fundación BBVA. [En prensa].
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (1997): *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Editorial Trotta.
- (2004): *Trabajadores invisibles: precariedad, rotación y pobreza de la inmigración en España*. Madrid: Los libros de la catarata.
- MASSEY, D. S. y otros (1987): *Return to Aztlan: the social process of international migration from Western México*. Berkeley: University of California Press.
- MASSÓ GUIJARRO E. (2004): "Inmigración senegalesa en Granada. Capital social, asimilación y resistencia culturales, economía informal". En *Gazeta de Antropología*, nº 20. Universidad de Granada. Texto 20-23. Disponible en internet <http://www.ugr.es/~pwlac/>. Consultado: 15-10-2004.
- PIORE, M. J. (1979): *Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1983): "Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo" en TOHARIA, L. (comp.), *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza Universidad, pp. 193-221.
- PUTNAM, R. (1993): *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: University Press.

- (2002): Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana. Barcelona: Círculo de lectores.
- SÁNCHEZ, C. (2001): "Globalización diásporas y estructuras familiares". Disponible en internet: <http://www2.uah.es/iuen/workingpapers/sanchez2.htm>. Consultado 10-12-04.
- TORRES i PÉREZ, F. (2003): "El concepte d'integració a les polítiques públiques de immigració". Comunicación al *IV Congrés Català de Sociologia*, Reus 5 y 6 de abril de 2003.
- ZAPATA-BARRERO, R.
(2000): "¿De qué modo las instituciones deberían acomodar a los inmigrantes?. Justicia local y políticas multiculturales. Comunicación en el *II Congreso sobre la inmigración en España*. Madrid 5-7 octubre 2000.
- (2004): *¿Existe una cultura de la acomodación en España?. Inmigración y procesos de cambio*. Cidob. Disponible en internet: <http://www.diagramconsultores.es>. Consultado 15-02-05.



Una mirada a los servicios sociales y al trabajo social en Turquía

TOMASA BÁÑEZ TELLO
ESCUELA UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: En la primavera del 2005 tuve la oportunidad de participar en el programa internacional de intercambio profesional y cultural de la organización internacional CIF (*Council of International Fellowship*) en Turquía, visitando servicios sociales y conviviendo con familias turcas. Lo positivo de mi experiencia me ha animado a escribir este artículo para acercar a los lectores a la situación de los servicios sociales y del trabajo social en Turquía y para animarles a participar en este tipo de programas de intercambio, ya que son un excelente medio para compartir experiencias e intercambiar ideas y opiniones sobre la realidad social y cultural de los diversos países, así como sobre la política social, los servicios sociales y la profesión de trabajo social.

Palabras clave: Trabajo social internacional, trabajo social, servicios sociales, política social, Turquía.

A look at the social services and social work in Turkey

Abstract: In spring 2005 I had the chance to participate in an international programme for professional and cultural exchange (CIF, Council of International Fellowship) in Turkey, visiting social services in Turkey and living with Turkish families. The experience was so positive that it led me to write this paper in an attempt to bring the reader closer to the situation of the social services and social work in Turkey and to encourage them to participate in this sort of exchange programme. They are an excellent way of sharing experiences and exchanging ideas and opinions about the social and cultural situation in different countries, as well as social policies, the social services and the social work profession.

Keywords: International social work, social work, social services, social policy, Turkey.

Una mirada a los servicios sociales y al trabajo social en Turquía



Tomasa Báñez Tello

Introducción

Mi participación en el programa de intercambio profesional y cultural de la organización internacional CIF (*Council of International Fellowship*) en Turquía me ofreció la oportunidad de conocer este país, conviviendo con sus gentes, visitando sus servicios sociales y disfrutando de su diversidad cultural producto de su rica historia, así como la oportunidad de superar la estereotipada imagen de este país, como puente entre continentes y atractivo destino turístico. Durante mi estancia pude apreciar que Turquía es todo eso, pero mucho más. Los turcos son gente cercana, amable y hospitalaria, que se esfuerzan por superar las contradicciones, producto del contraste entre elementos modernos y del pasado, cosmopolitas y tradicionales, espirituales y hedonistas que existen en el país.

CIF¹ es una organización internacional que promueve el intercambio de profesionales de los servicios social, en especial de trabajadores sociales. En el caso de Turquía se exige a los participantes en el programa tener una experiencia profesional mínima de cinco años en servicios sociales y un nivel medio de inglés. En el programa de este año en Turquía participamos cinco trabajadoras sociales cuya diversa procedencia geográfica (España, Escocia, Austria, Nueva Zelanda y Suecia), fue un aliante más. Se trataba de conocer los servicios sociales, la pro-

¹ Detallada información acerca de esta organización puede encontrarse en su página web: <http://www.cifinternational.com/>

fesión de trabajo social y la cultura de Turquía, mediante la realización de visitas profesionales y culturales y la convivencia con familias.

A nivel personal, la experiencia de convivencia con las otras participantes, los miembros de CIF de Turquía, los profesionales de los diversos servicios sociales y en especial con las familias turcas que nos acogieron, fue muy enriquecedora, ya que compartimos vivencias y experiencias personales. Por otra parte, desde el punto de vista profesional, tuve la oportunidad de conocer los servicios sociales y la profesión de trabajo social en Turquía, mediante la realización de visitas a diversas instituciones sociales y el encuentro con diferentes profesionales.

Este artículo pretende facilitar a los lectores un acercamiento a la situación de los servicios sociales y el trabajo social en Turquía. En primer lugar presentaré un análisis de la política social en Turquía, para continuar describiendo los servicios de asistencia social dirigidos a diversos colectivos (niños, mujeres, personas mayores, minusválidos, drogadictos, etc.). A continuación, me ha parecido interesante analizar la profesión de trabajo social, incluyendo la formación académica, el ejercicio profesional y la organización profesional, para finalizar con algunas reflexiones en relación con el futuro de la política social y los servicios sociales en Turquía y unas referencias bibliográficas.

La (in)existente política social turca

Con este artículo me gustaría mostrar mi particular mirada a los servicios sociales y al trabajo social en Turquía, a partir de mi experiencia como participante en un intercambio de trabajo social. Por tanto, dado que no se trata de un análisis riguroso, me limitaré en el inicio de este apartado a dibujar de forma muy básica los rasgos que caracterizan el contexto geográfico, religioso, económico, social y cultural del país.²

En cuanto a la situación política general del país, es preciso señalar que Turquía es una república democrática parlamentaria

² Un riguroso y detallado acercamiento a la historia contemporánea de Turquía puede encontrarse en la obra de Gloria Rubiol, *Turquía, entre Occidente y el Islam*, publicada en Barcelona por Ediciones Viena en el 2004.

laica desde el 29 de octubre de 1923, tras el proceso de transformación del Imperio Otomano y la guerra de independencia del país liderada por Mustafá Kemal Atatürk.³ En la actualidad el país tiene un sistema político pluripartidista, regulado por su actual constitución del 7 de noviembre de 1982. No obstante, las libertades políticas de los turcos están muy limitadas, y la militarización de la vida pública es evidente. El ejército se considera a sí mismo como depositario de la herencia laica de Atatürk, por lo que en la historia reciente de Turquía han protagonizado tres golpes de estado en los años 1960, 1971 y 1980, para “restaurar” el orden en el país. Por otra parte, la situación geográfica de gran valor estratégico geo-político del país (entre Europa y Asia), que ha sido definida como de puente entre continentes, los conflictos con los Kurdos (entre 15 y 25 millones de Kurdos que viven mayoritariamente en sudeste del país) y su historia explican el que una mayoría de turcos creen que están rodeados de enemigos y justifiquen tanto el tamaño del ejército turco como el elevado presupuesto de defensa.⁴ Según Gloria Rubiol (2004) Turquía tiene el segundo ejército más importante entre los países de la OTAN y el sexto en el mundo; en 1997 contaba con 639.000 soldados y un gasto anual de 5.651 millones de dólares.

La evidente militarización de la vida pública del país contrasta con el amor que una mayoría de turcos tiene a la patria y a todos sus símbolos, como la bandera o la figura de Atatürk, quién está enterrado en Ankara en un enorme mausoleo visitado diariamente por niños que van en excursiones organizadas por los colegios. Esta falta de libertades tiene unas claras consecuencias en relación con la acción social. Existe una escasa presencia de organizaciones no gubernamentales y de entidades de la iniciativa social en ámbitos como el trabajo comunitario en barrios, los centros de mayores o los centros de minusválidos; así como un importante déficit en cuanto a parti-

³ Atatürk significa “padre de los turcos” y fue el apellido que le fue concedido cuando se aprobó la ley de que todas las familias turcas habían de tomar un apellido, en 1934.

⁴ En 1998 los gastos en armamento representaban el 4,4% del PIB en Turquía, el 11,6% en Israel, el 7,3% en Siria e Irak, el 6,5% en Irán y el 4,8% en Grecia.

cipación social y política, por el miedo de la población a asociarse y las medidas de represión política.

Para entender la realidad social turca es fundamental tener en cuenta que, a pesar de que la República Turca es un estado laico desde su fundación en 1923, la religión está muy presente en la vida cotidiana del país. El 99% de los turcos son musulmanes, en su mayoría suníes, aunque también hay alevíes.⁵ A esta importante influencia de la religión se une la persistencia de los valores sociales y culturales tradicionales, en especial en lo que se refiere a la situación de subordinación de las mujeres. Por ejemplo, el aborto es legal (con menos de 12 semanas de embarazo), pero las mujeres necesitan el permiso de sus maridos o de sus padres. Una muestra más de las contradicciones de este país en el que muchos de los cambios sociales y políticos se diseñan desde arriba (el gobierno y el parlamento) y en muchas ocasiones por exigencias externas (por ejemplo de la UE), pero que no logran calar realmente en la sociedad turca que sigue reproduciendo las costumbres y tradiciones. Estas contradicciones también se manifiestan en temas como el pañuelo islámico cuyo uso, en aplicación del carácter laico de la República Turca, está prohibido en los organismos oficiales como la universidad. El día 15 de mayo tuvo lugar en Ankara una manifestación para pedir al gobierno turco que permita su uso a las mujeres en la universidad.

En este contexto caracterizado por la falta de libertades políticas y de asociación y por la influencia de la religión, existen muy pocas organizaciones ciudadanas y la mayoría de ellas, tienen ideología islamista. Es el caso de *Lighthouse* una la organización no gubernamental que tiene muy buenas relaciones con el gobierno y cuyo objetivo es la distribución de asistencia y ayuda material a personas necesitadas, de acuerdo con los criterios impuestos por los donantes y que tienen que ver con los preceptos del Islam. Por ejemplo, priorizan la ayuda a viudas y huérfanos. Esta organización también colabora en la realización de telemaratones televisivos durante el Ramadan, cuyo objetivo

⁵ Los alevíes son los chiíes turcos. Algunos autores los consideran musulmanes solo nominalmente, ya que son de orientación muy laica podríamos decir anti-islamista.

es la recaudación de fondos para ayudar a las personas necesitadas.

Para finalizar estas pinceladas sobre el contexto social y político turco es preciso tener en cuenta que el sistema económico se está recuperando de los efectos de la caída de la lira turca ocurrida a principios del año 2001 y que llevó al país a la bancarrota. A esta recuperación están contribuyendo los cuantiosos préstamos concedidos por el Fondo Monetario Internacional,⁶ dada la estratégica situación geo-política del país y su pertenencia a la OTAN. No obstante, la economía está debilitada por el lastre de las empresas públicas sujetas a subvención, por las influencias políticas y por la corrupción generalizada. Finalmente, esta lenta recuperación económica no está reduciendo la alta tasa de desempleo que existe en el país, especialmente entre los jóvenes, quienes representan el 45% de toda la población.

La aproximación a la política social turca que voy a presentar a continuación, recoge las conclusiones de un informe sobre las nuevas formas de pobreza en Turquía, elaborado por encargo de las Naciones Unidas por el Forum de Política Social de la Universidad del Bósforo en Estambul.⁷ De acuerdo con este informe, el proceso de urbanización y la llegada masiva de inmigrantes kurdos huyendo de la guerra civil en el sureste de Anatolia, han producido importantes cambios en los estilos de relación social, en las familias y en las funciones de apoyo desarrolladas por las redes de solidaridad de los inmigrantes en las grandes ciudades.

Estos cambios han modificado de forma importante los dos sistemas clásicos de integración social. Las redes sociales que acogían a los inmigrantes en los suburbios de grandes ciudades como Estambul y Ankara, ya no tienen capacidad de hacerlo por el empobrecimiento de sus miembros, consecuencia del desempleo. Por otra parte, la seguridad social turca, que debería proporcionar pensiones y asistencia sanitaria, no lo hace, ya que no es universal. Sólo el 45% de los trabajadores tienen seguridad social, pero las prestaciones son diferentes dependiendo

⁶ Un indicador de la gravedad de esta crisis económica es el hecho de que además de los préstamos del FMI, el Banco Mundial tuvo que poner en marcha un programa de alimentos en los colegios para mitigar el hambre.

⁷ Bugra, Ayse and Keyder, Calgar, 2003, *New poverty and the changing welfare regime in Turkey*, Ankara, United Nations Development Programme, disponible en Internet: <http://www.undp.org.tr/>

del tipo de régimen asegurador.⁸ Para las personas que no tienen seguridad social el gobierno turco ha creado la Carta Verde, una especie de cartilla de beneficencia que tienen 12 millones de turcos y con la que pueden acceder a prestaciones de asistencia social y sanitaria, de forma temporal. Estos déficits de los sistemas tradicionales de integración social han provocado el aumento del riesgo social y la aparición de situaciones de pobreza permanente con los consiguientes efectos negativos sobre la cohesión y la estabilidad social y política.

A pesar de esta situación, el gobierno turco no tiene una política social que garantice la integración social de los nuevos pobres y excluidos sociales y contribuya a la cohesión y a la estabilidad social y política. Todos los partidos políticos, independientemente de su planteamiento ideológico, consideran que el crecimiento económico terminará con la pobreza y que en el actual contexto social turco no es necesaria una política social, ya que confían en que los mecanismos tradicionales de integración social puedan garantizar la integración social de los nuevos pobres y excluidos sociales en el país.

Prestaciones y servicios de asistencia social

En este contexto de falta de política social, el Forum de Política Social considera que el país tampoco cuenta con un sistema público de servicios sociales. Existen medidas y servicios de asistencia social, que pretenden cubrir las necesidades de asistencia social de la población y las necesidades de salud o educación de los amplios sectores de población que son excluidos de los sistemas de asistencia sanitaria y de educación. La asistencia social en Turquía ofrece solo ayuda inmediata a los pobres, tratando de paliar las consecuencias de la pobreza, pero sin lograr cambiar de forma significativa la situación de los pobres. Las principales limitaciones, que a criterio del Forum de Política Social presentan las actuales medidas de asistencia social en Turquía son las siguientes. En primer lugar, existe des-

⁸ El seguro de los funcionarios que cubre al 9% de los trabajadores, el seguro de los trabajadores por cuenta ajena que cubre al 23% de los trabajadores, el seguro de los autónomos que cubre al 13% de los trabajadores.

coordinación entre las autoridades locales y nacionales a la hora de la gestión de prestaciones, centros y servicios. En segundo lugar, no existen criterios claros y objetivos en el proceso de adjudicación de las ayudas y prestaciones económicas, ya que estos criterios son modificados por las autoridades de acuerdo con los planteamientos del partido político que esté en el gobierno nacional o local. Finalmente, señalan la influencia de la religión a la hora de establecer estos criterios y de realizar el proceso de adjudicación de las ayudas.

Tal como he señalado anteriormente, el gobierno y los políticos no están interesados en luchar contra las situaciones de pobreza y de exclusión social, ya que relegan la solución de estos problemas a la familia⁹ y a la comunidad al no considerarlos como problemas públicos. A la ausencia de un sistema público de servicios sociales hay que añadir la inexistencia y las limitaciones de los otros sistemas públicos de protección social (salud, educación, vivienda, ingresos mínimos, etc.), por lo que las medidas de asistencia social deben cubrir no solo las necesidades propias del sistema de servicios sociales, sino también las de otros sistemas: tarjeta para la asistencia sanitaria gratuita, becas escolares y de comedor, ayudas para el pago del alquiler de viviendas, etc.

No obstante, la tipología de recursos sociales, las problemáticas y los colectivos atendidos son similares a los que podemos encontrar en España. Las medidas de asistencia social en Turquía incluyen prestaciones, centros y servicios, dirigidos a la población en general (ayudas económicas, centros comunitarios, etc.) o a colectivos concretos (mayores, minusválidos, drogodependientes, etc.) con necesidades específicas (residencias, centros de convivencia, centros de rehabilitación, etc.).

Las prestaciones económicas o en especie son administradas por la administración local y por el Estado. La administración local facilita comidas, combustible, apoyo económico al pago de los alquileres, medicinas y ayudas a la escolarización.¹⁰ Las

⁹ Por ejemplo, la asistencia de personas mayores dependientes se hace en la familia, por parte de las mujeres y cuando éstas trabajan fuera de casa, son las inmigrantes procedentes de Moldavia las que lo hacen por unos salarios bajos y sin contrato.

¹⁰ Por ejemplo, en Eminönü un barrio de Estambul situado en la Península Histórica de Sultanahmet, se dan 2.300 comidas al día.

autoridades locales financian la mayor parte de estas ayudas a través de las donaciones que reciben de empresas que, con frecuencia, tratan de sobornar a las autoridades para encubrir las irregularidades que comenten y que amparándose en el principio islámico del secreto de la caridad, esperan que estas irregularidades queden encubiertas.

Por su parte, el gobierno central gestiona las prestaciones económicas de asistencia social a través del Fondo de Solidaridad creado en el año 1987, con un presupuesto anual de 375 millones de dólares americanos. Los conceptos más importantes a los que se conceden las ayudas económicas son ayudas escolares (25,52%), asistencia sanitaria (22,20%), becas de comedor escolares (14,8%), urgencias (combustible, ropa, comida y medicinas: 10%) y para proyectos de creación de empleo (2%, del que el 29% se invierte en el sureste de Anatolia). De acuerdo con las conclusiones del Informe sobre las nuevas formas de pobreza en Turquía, este Fondo no es un instrumento para el ejercicio de los derechos sociales, ya que las ayudas de urgencia no son suficientes para eliminar las situaciones de riesgo y no existen mecanismos de prevención de las situaciones de exclusión social, debido a la falta de criterios claros para la valoración de las solicitudes de ayuda y la descoordinación de las autoridades locales y nacionales. El objetivo del Fondo es que nadie se vaya con las manos vacías, pero no luchar contra las situaciones de exclusión y de riesgo social.

Los centros y servicios de asistencia social son gestionados por la Dirección General de Servicios Sociales y Agencia de Protección de Menores, dependiente del Primer Ministro, que en todo el país emplea a unos 850 trabajadores sociales. La atención en estos centros y servicios es gratuita para los beneficiarios de seguridad social. En el resto de los casos, los servicios deben pagarse o solicitarse la Carta Verde, una especie de cartilla de beneficencia que da derecho a un número limitado de atenciones en centros de asistencia social y en hospitales y cuya gestión y renovación son tareas de los trabajadores sociales. La mayor parte de estos centros y servicios de asistencia social realizan, sobre todo, un trabajo de tipo asistencial y la mayoría de los proyectos de promoción y prevención que visité se financian con fondos privados, como en el caso de la Funda-

ción de Planificación Familiar, o con ayudas procedentes del extranjero, como las dos fundaciones que trabajan con mujeres y que se financian con dinero del gobierno holandés.

A continuación, voy a describir brevemente las características de los centros y servicios que he tenido la oportunidad de visitar. Un número importante de los mismo son centros residenciales para personas que tienen dificultades para vivir de forma independiente. Por ejemplo, para niños cuyas familias no pueden hacerse cargo de sus cuidados y educación, para niños parálíticos cerebrales, para niños, adolescentes y adultos minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales y para personas mayores.

La Residencia para niños Atatürk (Ankara) y la Residencia para niños Bahçelievler, (Estambul) dependen de la Dirección General de Servicios Sociales y Agencia de Protección de Menores. En el centro de Ankara viven 250 niños de 0 a 18 años, cuyas familias en el 65% de los casos no pueden cuidarlos y educarlos a causa de la pobreza. La escasez de ayudas económicas y de apoyos profesionales a estas familias, así como la legislación en materia de protección de menores hace que este tipo de grandes centros residenciales sigan existiendo, mientras que la adopción o la acogida familiar son opciones muy minoritarias.

En la Residencia de minusválidos Saray (Ankara), dependiente del gobierno central, viven 725 niños, adultos y adolescentes con minusvalías físicas, psíquicas y sensoriales. La masificación del centro, así como la falta de atención especializada y la precariedad de las instalaciones y los medios, hizo que la visita a este centro nos impresionara muy negativamente, en especial la unidad de minusválidos psíquicos profundos, quienes dependen de la presencia de voluntarios para poder alimentarse diariamente.

El Centro Metin Sabancı (Estambul) para la rehabilitación de niños y jóvenes parálíticos cerebrales, dependiente de la Dirección General de Servicios Sociales y Agencia de Protección de Menores, fue creado como proyecto piloto de la agencia. Cada año el centro recibe 500 solicitudes de las que atienden a 78 en régimen de internamiento con servicios de rehabilitación, educación primaria especializada y talleres ocupacionales. Durante nuestra visita tuvimos ocasión de asistir al ensayo de la fiesta de

fin de curso en el que participan niños del centro y niños de los centros de primaria del barrio. Cuentan con medios profesionales y materiales suficientes para realizar su trabajo, aunque señalan que carecen de personal auxiliar con la adecuada formación. Existe una Fundación que trabaja con minusválidos (organizando las paraolimpiadas) que colabora en la gestión del centro y que presiona al gobierno para que se mantenga el carácter de proyecto piloto del mismo.

La Residencia para Personas Mayores Emekli Sandık (Ankara) es una de las tres residencias para funcionarios jubilados válidos que existen en todo el país. En esta viven 250 personas que pagan unos 300 euros mensuales. Con algunos de los jubilados pudimos comunicarnos en inglés, por lo que supusimos que se trata de personas con un nivel cultural y educativo medio-alto.

También he tenido ocasión de conocer algunos centros de rehabilitación para niños minusválidos psíquicos, para niños y jóvenes drogadictos, para niños víctimas de abusos y para víctimas de tortura.

El Centro de Día Yenimahalle (Ankara) para la rehabilitación de niños minusválidos psíquicos depende de la administración central. Atienden a 41 niños, la mayoría de los cuales tiene la Tarjeta Verde, una especie de cartilla de beneficencia que les da derecho a un número limitado de atenciones en este tipo de centros y también en los hospitales. La renovación de esta tarjeta es una de las tareas de los trabajadores sociales. El personal del centro se muestra preocupado por el hecho de que el gobierno ha concedido licencia de apertura a más de 500 centros privados de este tipo en todo el país, cuyos servicios no ofrecen -según su criterio- la calidad mínima necesaria. Por otra parte, las familias de estos niños tienen una escasa presencia a nivel de las políticas sociales y la gestión de servicios para este colectivo, especialmente desde hace un año, fecha en la que el gobierno ilegalizó a la única asociación de familiares existente por abusos y corrupción.

El Centro Umatem (Estambul) ayuda, en régimen de internamiento, a desintoxicarse a niños de 12 a 18 años que inhalan pegamento y cola y que presentan problemas de conducta asociados a la dependencia.

En la Clínica pediátrica del Hospital Universitario Gazi (Ankara), la trabajadora social y una de las pediatras compartie-

ron con nosotras el excelente trabajo que están haciendo con niños que son víctimas de abusos. Atienden a unos 100 cada año y además forman a los médicos y pediatras para la detección precoz de este tipo de situaciones. La mayor dificultad con la que se encuentran es la existencia de unos valores sociales tradicionales que encubren este tipo de situaciones, en especial en el caso de niñas, ya que las mujeres representan el honor (Numus) de toda la familia.

El centro de rehabilitación para víctimas de torturas (Ankara) depende de la Fundación Turca de Derechos Humanos.¹¹ Esta fundación fue creada en 1990 por la Asociación Turca de Derechos Humanos, una entidad que cuenta con unos 25.000 socios y nació en los años ochenta como una reacción a la falta de libertades como consecuencia del golpe militar de 1980. En el centro de rehabilitación atienden cada año a unas 800 personas que son víctimas de tortura por parte de la policía o del ejército turco. No se trata solo de presos políticos, sino también de presos comunes a los que se tortura para obtener confesiones de culpabilidad. Yo tuve ocasión de conocer una de estas víctimas, un amigo de mi familia de acogida en Ankara, Veli Sacilik un militante de un partido comunista ilegal, quien perdió su brazo derecho al ser atropellado en la cárcel por una tanqueta de la policía cuando lideraba un motín para pedir una mejora de las condiciones de vida en la prisión. El día 6 de mayo uno de los escasos periódicos que se atreven a criticar al gobierno hablaba de su caso.

Otros de los centros que he visitado trabajan en el ámbito de la salud mental, en régimen de internamiento o ambulatorio.

En la Clínica Psiquiátrica Gülhane (Ankara), que depende de la escuela militar del mismo nombre, atienden a soldados enfermos mentales. El ejército cuenta con 639.000 militares, la mayoría soldados para los que el servicio militar es obligatorio. Una obligación que, nadie cuestiona, ya que la mayoría de los turcos están convencidos de que están rodeados de enemigos.

El Centro de intervención en situaciones de crisis (Ankara) depende de la Universidad de Ankara. Los motivos más frecuentes de atención son los intentos de suicidio y los malos tra-

¹¹ Detallada información acerca de esta organización puede encontrarse en su página web: <http://www.tihv.org.tr/eindex.html>

tos contra las mujeres. Entre las jóvenes y adolescentes los motivos de intento de suicidio más importantes son el rechazo a los matrimonios concertados por las familias y la preparación del duro examen de acceso a la universidad. Cada año 2 millones de jóvenes se presentan a este examen y solo el 10% logra aprobar. Por ello, los jóvenes están sometidos a una importante presión por parte de sus familias, entre otras razones por lo cuantioso de los gastos ocasionados en la preparación del examen: cerca de 2000 euros.

Entre las instituciones que he visitado se encuentran también centros y servicios para la población en general, como centros comunitarios, centros de terapia familiar, de planificación familiar o centros de convivencia para personas mayores. La creación de los centros comunitarios dependientes de la administración central, fue una iniciativa impulsada por la asociación de trabajadores sociales a finales de los años noventa, en un intento de luchar contra la pobreza.

El Centro Comunitario Altındag está situado en uno de los suburbios de Ankara. El esfuerzo del personal y el interés de las mujeres del barrio que acuden al centro contrastan con la escasez de recursos con que cuenta, ya que, por ejemplo, el mobiliario del edificio es producto de donaciones particulares. Una estrategia habitual ante el desempleo del cabeza de familia es el trabajo de las mujeres en su propio domicilio. Un trabajo muy mal pagado, ya que por 10 horas de trabajo, confeccionando prendas textiles, ganan unos 3 euros. En este centro las mujeres reciben formación, mientras sus hijos asisten a unas clases de repaso.

El Centro Comunitario Sultanbeyli (Estambul) está situado en un barrio que se creó en los años ochenta cuando la gente, que llegó de las zonas rurales del sureste del Anatolia, después del golpe de estado de 1980, ocupó los terrenos. El barrio tiene unos 100.000 habitantes, cuyos ingresos económicos son muy bajos como consecuencia del alto nivel de desempleo. El centro depende del gobierno central y sobre el papel se trata de un centro socio-cultural para dinamizar el barrio, pero en la práctica el centro se dedica a la gestión de prestaciones de asistencia social, como las pensiones para personas mayores que no tienen seguridad social de 90 euros al mes y las ayudas familiares por hijo a cargo de 180 euros como máximo por familia al mes).

Además tienen programas educativos para mujeres y niños, sobre formación profesional, derechos humanos, apoyo a las tareas escolares, danzas tradicionales, etc. La falta de recursos hace que el sueldo de la profesora de los cursos de informática sea pagado por una ONG que colabora con el centro.

En el Centro Comunitario Abidinpasa¹² (Ankara) están formando a unas 500 mujeres a través de tres programas diferentes: Mejora de autoestima, Autoempleo y formación profesional. El centro está gestionado por la Fundación *Women for Women* con financiación del Ministerio de Asuntos Exteriores Holandés. Cuando finalizan la formación les dan apoyo técnico y económico a través de microcréditos para la puesta en marcha de iniciativas de autoempleo. Tuvimos ocasión de comprobar el interés y motivación de las mujeres a través de las preguntas que nos hicieron durante nuestra visita, a pesar de que la directora del centro nos comentó que las personas de este barrio tienen miedo a implicarse políticamente para intentar mejorar su situación, debido a las represalias que hubo en el país después del golpe militar de 1980. Para facilitar a las mujeres la asistencia a los cursos el centro tiene una pequeña guardería para atender a los niños mientras sus madres están en clase.

El Centro de Terapia Familiar (Ankara) fue creado hace un año por la administración central, como parte de una red de 31 centros en todo el país. Los problemas más frecuentes que atienden están relacionados con la educación de los hijos y las relaciones de pareja. Las trabajadoras sociales de este centro tienen una formación especializada de 150 horas en terapia familiar.

La Fundación de planificación familiar creada en el año 1985 con fondos privados, ante la alta tasa de fertilidad (4,5 hijos por mujer en edad fértil). Dan información sobre métodos anticonceptivos a los jóvenes estudiantes, a los soldados, y a los imames. El DIU es el método más usado, lo que prueba que la preocupación por el control de la natalidad es fundamentalmente femenina. Las mayores dificultades para el control de la natalidad son las creencias y valores tradicionales, especialmente religiosos, en torno a la familia y a la maternidad y las

¹² Detallada información acerca de esta organización puede encontrarse en su página web: <http://www.w4w.nl>

situaciones de pobreza acompañadas de bajos niveles educativos, que refuerzan la creencia de que tener muchos hijos es una buena estrategia contra la pobreza, ya que suponen más personas trabajando en la familia. El interesante trabajo de esta fundación me sorprendió favorablemente, ya que en las sociedades occidentales, la planificación familiar ha tenido un importante papel en la lucha contra la pobreza y en el proceso de autonomía de las mujeres, a pesar de las posiciones tan reaccionarias que, en torno a este tema, mantiene la jerarquía de la iglesia católica en Europa.

El Centro de convivencia para mayores (Ankara) fue creado por la administración central en el año 2000. Realizan actividades socio-culturales, como cantar en un coro, dos días a la semana en horario de mañana, ya que comparte las instalaciones con el centro de terapia. Tienen 135 socios de los que 125 son mujeres. Una de las pocas asociaciones de jubilados que participaba en la gestión del centro fue ilegalizada por problemas de relación con el personal del centro y por corrupción.

Tal como he expuesto anteriormente, dado que la mayor parte de los centros y servicios de asistencia social gestionados por la administración realizan un trabajo de tipo asistencial, la mayoría de los centros y servicios con proyectos de promoción y prevención que he visitado, están gestionados por entidades de la iniciativa social.

La Fundación Ucan Supurge¹³ (Ankara) pretende promover la comunicación entre las organizaciones de mujeres y contribuir a la democratización del país. Con el apoyo financiero del gobierno Holandés están preparando un documental sobre la situación de las mujeres turcas. Acaban de finalizar la Octava edición de la muestra de cine de mujeres realizadoras que este año ha estado dedicada al tema del amor.

El Grupo de danza Devanim (Ankara) cuenta con 16 bailarines de los que 8 son minusválidos físicos. Resulta sorprendente cómo a pesar de las barreras arquitectónicas que existen en Ankara estas personas se esfuerzan por acudir a los ensayos.

La Fundación para la libertad de los niños (Ankara) es una organización que trabaja con niños que se encuentran en prisión

¹³ Detallada información acerca de esta organización puede encontrarse en su página web: <http://www.ucansupurge.org/>

por haber cometido algún delito. En Turquía la edad penal son los 14 años. El gobierno está preparando una nueva ley de reforma de menores que respete la Declaración de los Derechos de los Niños.

La Guardería Kocasinan, (Estambul) está gestionada por una cooperativa de madres ante la falta de guarderías públicas en Estambul. También trabajan con las madres de los niños, dándoles formación y apoyo para la puesta en marcha de iniciativas de autoempleo.

El Centro socio-laboral Mustafa Nevzat Pusak, en Yenibosna (Estambul) está financiado por el Unión Europea e imparte cursos de cultura general y formación profesional a niños trabajadores de entre 14 y 19 años, durante 10 horas a la semana en las que los trabajadores tienen permiso de los empresarios para formarse.

La profesión de Trabajo Social

El Trabajo Social es una profesión joven y poco conocida en Turquía, especialmente hasta 1999, fecha en la que la organización y distribución de la ayuda humanitaria para atender a las víctimas del terremoto que tuvo lugar en el país, hizo que la profesión fuera más conocida y reconocida por las autoridades y por la propia población.

Según Filiz Demiröz (2001), la Ley 7355 aprobada en 1957 creó en Ankara el Instituto de Servicios Sociales, dependiente del Ministerio de Salud y Asistencia Social, con el objetivo de formar a los trabajadores sociales. Posteriormente, en 1961 se creó la Academia de Servicios Sociales, dentro de mismo Ministerio y en 1982 la Academia se adscribió a la Universidad Hacettepe en Ankara como Escuela de Trabajo Social,¹⁴ la única escuela pública de trabajo social en todo el país.

El objetivo del actual plan de estudios es preparar trabajadores sociales profesionales que tengan un riguroso conocimiento y comprensión de los problemas y características de Turquía, así como de los métodos y habilidades profesionales; que sean

¹⁴ Detallada información acerca de esta organización puede encontrarse en su página web: <http://www.shy.hacettepe.edu.tr/english/html/mainframe.html>

capaces de realizar su práctica profesional en ámbitos urbanos y rurales y en entidades gubernamentales y de la iniciativa social; y finalmente, que sean capaces de participar efectivamente en la política social y la planificación social y de administrar, realizar atención directa e investigar en instituciones de los diferentes ámbitos del bienestar social.

La formación en trabajo social en Turquía tiene tres niveles académicos diferentes. El diploma en trabajo social tiene una duración de cinco años, con un primer año introductorio para mejorar el nivel de inglés de los estudiantes, ya que desde 1998 el 30% de las enseñanzas de los estudios de trabajo social es impartido en inglés. En los dos primeros años los estudios tienen un enfoque generalista, en el que los contenidos sobre la conducta humana y las ciencias sociales tienen una gran importancia. Mientras que en los dos últimos años las materias más importantes son la metodología del trabajo social, las políticas de bienestar social y las organizaciones.

La metodología docente incluye lecciones magistrales, discusiones en pequeños grupos, estudio de casos, dramatizaciones, seminarios, juegos y animaciones, con el uso de medios audiovisuales. Las prácticas externas se realizan en diferentes instituciones y proyectos tanto en Ankara, como en otras ciudades y en el extranjero, en el marco del Programa Sócrates-Erasmus de la Unión Europea, especialmente en aquellos países en los que la presencia de inmigrantes turcos es importante (Alemania, Austria, Holanda, etc.). En el último curso de los estudios los estudiantes, en grupos de seis, tienen que realizar una investigación aplicada, bajo la supervisión de los profesores de la Escuela.

Existe un Master en Trabajo Social con una duración de dos años, que ha sido cursado por doce estudiantes. La Escuela está preparando un nuevo Master en Trabajo Social Médico y Psiquiátrico. Finalizado el Master los estudiantes pueden hacer el Doctorado en Trabajo Social, con dos especialidades: Práctica y Métodos de Trabajo Social y Administración y Gestión de Servicios Sociales y Política Social. En ambas especialidades la docencia se imparte en inglés.

En el momento actual la Escuela tiene 612 estudiantes y cada año admiten a 120 nuevos en primer curso. La escuela tiene una cuota de admisión de acuerdo con la cual el 50% de

los alumnos de primero deben ser hombres. Me explicaron que no era una medida de discriminación positiva hacia los hombres, sino un intento de adaptar la profesión a aquellos campos de trabajo como salud mental o prisiones en los que el gobierno turco considera que los trabajadores sociales deben ser hombres. También tienen un master y un doctorado en trabajo social. El hecho de que sólo el 10% de los jóvenes que se presentan al examen de acceso a la universidad lo aprueben hace que para muchos de los estudiantes los estudios de trabajo social sean su única posibilidad de cursar unos estudios universitarios, por lo que no conocen la profesión, ni tienen motivación hacia la misma. Una falta de motivación que se ve reforzada por la juventud de los estudiantes, quienes al comenzar los estudios tienen entre 17 y 18 años. Espero tener la ocasión de visitar de nuevo esta Escuela en el marco del convenio bilateral Erasmus que acabamos de firmar para el intercambio de estudiantes y profesores.

Recientemente, la Universidad privada Ba_kent ha puesto en marcha los estudios de trabajo social, con una duración de cinco años. Cada año admiten 35 nuevos estudiantes, de los que el 85% son mujeres. No aplican ninguna cuota en el proceso de admisión. Las tasas de matriculación es de 3000 euros por año y el 25% de los estudiantes tienen beca de la propia universidad.

La Asociación de Trabajadores Sociales pertenece a la Federación Internacional de Trabajadores Sociales y tiene 1.020 miembros, de los aproximadamente 3000 profesionales que hay en el país. Su objetivo es aumentar el número de socios y mantener la comunicación con ellos. Organizan actividades de formación permanente en torno a temas como la terapia familiar y el trabajo con minusválidos. Mantienen relaciones con la comisión de política social del parlamento turco a la que en ocasiones hacen propuestas. Señalan que la profesión es muy poco conocida y reconocida por la administración y por la propia población. Prueba de ello es que el sueldo que de un trabajador social con una experiencia media de trabajo es de unos 700 euros mensuales.

Los propios profesionales señalan como déficits de la profesión la burocratización y la falta de rigor en el ejercicio profesional, como consecuencia de la ausencia de estándares de calidad y de criterios objetivos y profesionales en cuanto a la

gestión de prestaciones y ayudas sociales en la legislación turca, así como por la juventud y falta de experiencia de muchos trabajadores sociales y por la falta de compromiso personal, social y político en el ejercicio de la profesión.

Mirando al futuro

El Forum de Política Social considera que en Turquía el estado debe ser el protagonista de las medidas de protección social, dada la debilidad de las redes tradicionales y la escasa presencia de organizaciones no gubernamentales y el uso político que las autoridades locales están haciendo de las medidas de asistencia social. Por tanto, el gobierno central debería asumir un mayor protagonismo en la lucha contra la pobreza, a través de medidas de política social. Una medida imprescindible para hacer frente a las nuevas situaciones de pobreza es la implantación del ingreso mínimo, que garantice a las familias unos ingresos periódicos, de forma que se sientan parte de la sociedad. Una medida a la que se oponen todos los políticos, incluidos los de izquierdas, por considerar que esta prestación económica disuaden a la gente de trabajar (la cuantía de 80 liras al mes, unos 50 euros no es disuasoria de buscar trabajo). Por lo que esta prestación económica mínima solo existe para ancianos sin familia, con una cuantía de 90 euros mensuales. La falta de recursos no es una excusa válida para no poner en marcha la prestación de ingreso mínimo. Con un presupuesto de 960 millones de dólares americanos al año se podría dar una renta mínima al 10% de los 16 millones de hogares que existen en el país. Con un coste del 0,5% del PIB.

Por otra parte, es necesaria la mejora urgente del Fondo de Solidaridad, ya que la gente no confía en sus actuaciones, por la arbitrariedad de su funcionamiento. El proceso de adjudicación y distribución de las ayudas económicas debe tener mayor rigor profesional, para lo que deberían formarse a los profesionales por parte de expertos y darles un mayor protagonismo en cuanto a la valoración de las necesidades de las familias y los criterios a aplicar: ingresos familiares, niños escolarizados y adjudicar las ayudas a las mujeres. La universalización del sis-

tema de asistencia sanitaria debe ser una prioridad. Mientras se consigue esta universalización debe mantenerse la Carta Verde, pero mejorando sustancialmente su funcionamiento: dando más información y eliminando la innecesaria complejidad burocrática. Es necesario mejorar el sistema educativo y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo. Para ello sería necesario mejorar los centros de formación profesional como una alternativa adecuada a la educación secundaria que conduce a los estudios universitarios. Otra medida sería la puesta en marcha de becas escolares y de comedor.

A pesar de las duras críticas realizadas por Forum de Política Social a la falta de política social en el país, sus miembros son optimistas en relación con el futuro de la política social en Turquía. Consideran que la sociedad turca no está acostumbrada –como ocurre en países de África o Latinoamérica– a convivir con situaciones visibles de pobreza, ya que aunque la pobreza siempre ha existido en el país, ha permanecido encubierta, porque aunque pobre la gente tradicionalmente ha tenido pequeñas propiedades. La mayor visibilidad de la pobreza originada por la crisis económica del año 2000 ha supuesto una sorpresa que puede jugar un papel positivo en el proceso de toma de conciencia en relación con este problema. Por otra parte, esperan que el impacto de las negociaciones –que no del ingreso- de Turquía con la UE, pueda hacer que la política social sea tomada en serio por los políticos como una exigencia de la UE.

Los miembros del Forum de Política Social, así como otras muchas personas con las que he tenido ocasión de intercambiar ideas y opiniones durante mi visita a Turquía, estaban muy interesados por conocer el proceso de democratización de España tras la dictadura militar franquista y el proceso de implantación de medidas de política social de corte social-demócrata, tras nuestro ingreso en la Unión Europea. Esperanzados miran hacia nuestro país, buscando pistas que les ayude a resolver las contradicciones y contrastes sociales, religiosos y culturales que existen en este país y a convertir a Turquía, en palabras de Gloria Rubiol (2004), en un puente cultural y religioso y no solo geográfico entre las sociedades occidentales y las sociedades islámicas.

Bibliografía

- BUGRA, Ayse and Keyder, CALGAR, 2003, *New poverty and the changing welfare regime in Turkey*, Ankara, United Nations Development Programme, disponible en Internet: <http://www.undp.org.tr/>
- DEMİRÖZ, F., 2001, *Social Services and Social Work Education in Turkey*, Ankara, School of Social Work, Hacettepe University. Documento sin publicar.
- RUBIOL, G., 2004, *Turquía, entre Occidente y el Islam. Una historia contemporánea*. Barcelona: Ediciones Viena.



Intervención con grupos socioterapéuticos

ANA SÁNCHEZ FUMANAL
HOGAR "BALSAS DE EBRO VIEJO"
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Resumen: Tras la formación específica para la coordinación de grupos, diferentes profesionales del IASS realizamos intervención con grupos socioterapéuticos dirigidos a cuidadores de personas mayores dependientes.

Esta intervención tiene como objetivos la mejora de la calidad de vida y la situación de las personas cuidadoras.

Palabras claves: Grupos socioterapéuticos, personas cuidadoras, grupo de formación.

Intervention with socio-therapeutic groups

Abstract: On completion of specific training on team coordination, several IASS professionals carry out interventions with socio-therapeutic groups invol-

ving carers of elderly dependent people. The aim of this intervention is the improvement of the carers' quality of life and situation.

Keywords: Socio-therapeutic groups, carers, training group.

Intervención con grupos socioterapéuticos



Ana Sánchez Fumanal

Introducción

El IASS es una entidad gestora de prestaciones y servicios sociales especializados dirigidos a varios sectores de población, entre ellos a las personas mayores. El Hogar “Balsas de Ebro Viejo” forma parte de dichos servicios y es dónde realizo mi tarea como trabajadora social. Está situado en la Margen Izquierda del río Ebro y se atiende a personas de diferentes barrios urbanos y rurales, con unas características muy heterogéneas (barrios envejecidos y barrios jóvenes, barrios rurales con dificultades para el acceso a determinados servicios sociales,...).

A través de la atención individualizada a las personas mayores dependientes y sus familias detectamos que existían una serie de necesidades sin atender en las personas cuidadoras que no se cubren aún cuando el mayor se incorpora a un servicio social (centro de día o residencia).

La forma más adecuada para atender dichas necesidades fue la intervención con grupos socioterapéuticos que paso a explicar.

- Dirigidos a:

Familiares cuidadores de personas mayores enfermas con demencia y/o Alzheimer.

- Porque:

La demencia es una enfermedad crónica invalidante caracterizada por déficit cognitivo y deterioro físico que implica

una dependencia progresiva del cuidador. Algunos procesos duran entre 5 y 10 años.

La comunicación con estos enfermos está gravemente alterada, creando dudas al cuidador acerca de la adecuación de los cuidados que presta en relación a las necesidades.

- Perfil de las personas que participan en los grupos de cuidadores:

Son mujeres con edades comprendidas entre los 45 y 64 años que cuidan a su esposo o padre/madre, desde hace más de cuatro años y además son cuidadoras únicas.

- Las cuidadoras son mujeres:

Colectivo con una problemática concreta y específica de rol de género, relacionado con su estilo de vida: aislamiento, depresión, ansiedad, cansancio, infelicidad, ...

Que al asumir el papel de cuidadora, ven alterados distintos ámbitos de su entorno: relaciones familiares, sociales, situación laboral,...

Los grupos socioterapéuticos

Se utilizan desde el Trabajo Social para tratar aquellos aspectos que conflictúan y producen sufrimiento a las personas, o les impide desarrollar sus capacidades, afectos, relaciones y responsabilidades sociales. La intervención socioterapéutica va dirigida a mejorar las vivencias y la participación social de una persona, lo cual implica un desarrollo de las capacidades personales para enfrentarse consigo mismo y con el entorno (...).¹

Objetivos del proyecto

- Generales:

1. Fomentar la mejora de la calidad de vida y la situación social de los cuidadores de los enfermos con demencia.

¹ Rossell, T. (1998). "Trabajo Social del grupo: grupos socioterapéuticos y socioeducativos". Cuadernos de Trabajo Social n.º 11 (pp. 103-122).

2. Potenciar y apoyar las capacidades individuales y familiares de los cuidadores y los enfermos con demencia.
3. Fomentar estilos de vida saludables.

- Específicos:

1. Ayudar al cuidador a afrontar la demencia del enfermo y los cambios que se producen en la familia.
2. Facilitar un espacio de comunicación que les permita un manejo mejor de sus conflictos.
3. Evitar el aislamiento social del cuidador.
4. Enseñar al cuidador distintas técnicas para su autocuidado y mejora de la autoestima.
5. Ayudar al cuidador a identificar formas constructivas de expresar sus sentimientos.

Metodología de la intervención

Se programan diez sesiones con una periodicidad semanal y dos horas de duración.

El grupo lo componen entre 8 y 15 cuidadores, es un grupo cerrado. Sólo se pueden incorporar nuevos miembros en las dos primeras sesiones.

En las sesiones grupales es importante que haya dos personas:

-*Coordinadora*, es quien mantiene y fomenta la comunicación y la participación, anuncia e introduce los temas, y la tarea a desarrollar. Establece las normas de funcionamiento del grupo, asegurando así la dinámica grupal.

-*Observadora*, registra todo lo que ocurre en el grupo, la dinámica que se establece entre los componentes de grupo, observa la intervención e interacción de la coordinadora y preparan la sesión conjuntamente.

Temas más frecuentes tratados en las sesiones de grupo

- Los sentimientos que les produce cuidar.
- Los cambios que se producen en la familia.
- Recursos sociales.

- Acerca de las demencias y la enfermedad de Alzheimer.
- La muerte y el duelo anticipado.

Estos temas se adaptan a las necesidades que el grupo va manifestando. Algunos grupos se muestran muy interesados en profundizar en los sentimientos y la mejor forma de manejarlos y otros desean centrarse en las relaciones familiares, la comunicación, cómo pedir ayuda,...

Conclusiones

En el citado artículo de Teresa Rossell encontramos una serie de hipótesis de trabajo que puedo afirmar que en la intervención con grupos socioterapéuticos se cumplen:

- Pertenecer a un grupo, cuyos miembros tienen necesidades similares, facilita la identificación y el apoyo mutuo.
- El grupo alivia el aislamiento y favorece el sentimiento de pertenencia, así como el desarrollo de relaciones sociales.
- El grupo permite expresar sentimientos que el individuo puede sentir como negativos y "normalizarlos" en relación con los demás.
- Los individuos modifican actitudes y comportamientos inducidos por otras personas en situación similar a la suya, estos cambios tienden a ser duraderos.

El grupo socioterapéutico es un instrumento eficaz para lograr los objetivos propuestos.

La intervención grupal se convierte en una respuesta a las necesidades de los cuidadores distinta a la oferta de recursos institucionales establecidos.

Grupos también para los profesionales

Desde el IASS se pone en marcha un programa de formación dirigido a los diferentes profesionales de los centros de día, residencias, hogares: médicos, enfermeras, terapeutas ocupacionales y trabajadores sociales.

La finalidad es una formación específica para que pongamos en marcha grupos socioterapéuticos dirigidos a personas cuidadoras.

La metodología de trabajo es grupal. Nos da la posibilidad de experimentar personalmente el funcionamiento del grupo viviéndolo como miembro del mismo. Permite vivir las ventajas y la riqueza del mismo, también las dificultades.

La formación y la supervisión han sido esenciales para que los profesionales pusieramos en marcha diferentes grupos desde diferentes centros.

La intervención grupal se extiende

Los profesionales que participamos en la formación conducimos grupos de cuidadores desde enero de 2003 en:

- Hogares de personas mayores.
- Centros de Día.
- Residencias.

El recurso se va extendiendo y calando en el tejido social. Permite abordar la necesidad de elaborar los conflictos personales, familiares,... que viven los cuidadores aún cuando ya no se ocupen de los cuidados físicos de su anciano.



Las representaciones sociales de la agricultura en Andalucía Rumbo hacia la “itinerancia”¹

DAVID MOSCOSO SÁNCHEZ
INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

Resumen: El presente artículo analiza las representaciones sociales sobre la agricultura predominantes en la sociedad andaluza. Los datos en los que se basa dicho análisis proceden de una encuesta aplicada a una muestra de 3.192 sujetos de toda Andalucía (*Opinión Pública, Agricultura y Sociedad Rural en Andalucía*, IESA-CSIC, E-0304). El análisis consiste en la operacionalización conceptual de los datos empíricos procedentes de dicha encuesta, siguiendo un modelo tipológico o de correspondencias. Para ello se han elaborado dos índices: el *Índice de la Perspectiva Representacional* (IPR) y el *Índice de la Evaluación Competencial* (IEC). En el primero de ellos se operacionalizan datos que nos permiten dividir tales representaciones entre *productivistas* y *postmaterialistas*.

¹ Quisiera agradecer los comentarios y críticas realizadas en el proceso de elaboración de este artículo a Luis A. Camarero (UNED), Eduardo Moyano (IESA-CSIC) y Thierry Desrués (IESA-CSIC) y, en el tratamiento de los datos estadísticos, a Manuel Trujillo (IESA-CSIC).

En el segundo de los índices las representaciones quedan clasificadas entre *proteccionistas* y *liberales*. El resultado nos muestra que la agricultura en Andalucía, al nivel de las representaciones sociales, lejos de encontrarse en un proceso avanzado de modernización, se mantiene más bien inscrita en los contenidos culturales e ideológicos tradicionales durante el fordismo, aunque con claros visos de entrar en un proceso de itinerancia suscrita a las nuevas reestructuraciones simbólicas (también) del mundo rural actual.

Palabras clave: Sociedad Andaluza, agricultura, representaciones sociales, tipologías e índices.

Social representations of agriculture in Andalusia. “on the way to itinerancy”

Abstract: The aim of this paper is to analyse the social representations of agriculture that predominate in Andalusian society. The data upon which this analysis is based come from a survey with a sample of 3,192 people in the whole of Andalusia (*Public Opinion, Agriculture and Rural Society in Andalusia*, IESA-CSIC, E-0304). The analysis consists in the conceptual operationalization of the empirical data obtained from the survey, which has been carried out following a typological or correspondence model. In order to do this, two indices have elaborated: the Representational Perspective Index (IPR) and the Competence Assessment Index (IEC). In the former, data are operationalised, which allows us to divide such representations into *productivist* and *post-materialistic*. In the latter, the indices of the representations are classified into *protectionist* and *liberal*. The results obtained suggest that, on the basis of social representations, agriculture in Andalusia is far from attaining an advanced process of modernisation and remains inscribed within cultural and ideological contents that were typical during Fordism, even though there is clear evidence that it is entering into an itinerant process related to a new symbolic restructuring (also present) in today's countryside.

Keywords: Andalusian society, agriculture, social representations, typologies and indexes.

Las representaciones sociales de la agricultura en Andalucía

Rumbo hacia la “itinerancia”



David Moscoso

1. Introducción

Este artículo no aborda las representaciones que sobre la agricultura emergen en el seno del colectivo socioprofesional que conforma el sector agrícola andaluz. En las siguientes páginas, su autor se ha propuesto descifrar el imaginario, las diversas posiciones simbólicas, que sobre el mundo agrario se representan en el seno de la sociedad andaluza, en este alborear del siglo XXI.

El conocimiento sobre las posiciones que mantiene la sociedad andaluza en torno a la agricultura de Andalucía se presenta aquí como un esfuerzo de carácter social, lógico y necesario, por dos razones enlazadas entre sí. La primera razón es la escasa atención que tradicionalmente se le ha prestado desde las instituciones y los organismos públicos a la opinión de la población, a la hora de diseñar políticas públicas o tomar decisiones en materia agraria, centrandose las valoraciones (y ni siquiera como valor vinculante) al ámbito de las organizaciones y los profesionales agrícolas, dentro de los conocidos “comités consultivos agrícolas”; esto se debe al hecho de que, en el pasado, la agricultura ha sido considerada casi exclusivamente desde un punto de vista económico (manteniendo el empleo en el campo, controlando los precios, regulando los umbrales de producción, etc.). La segunda razón se explica por el actual proceso de cambio al que se encuentra sujeta la Política Agraria Común (PAC), en un panorama complejo, no sólo por las divergencias que impiden a los distintos socios alcanzar un consenso

en las nuevas orientaciones que debe adoptar esta política, sino además, y sobre todo, por presentarse, este nuevo contexto, imbricado por profundas transformaciones, tanto en el propio proceso de construcción europea (la integración de los PECOs, etc.), cuanto en el proceso de globalización por el que también se ve afectada la agricultura (las cuestiones relativas a la calidad y la seguridad alimentaria, la apertura de los mercados y la liberalización del comercio internacional en el marco de la OMC, etc.) (Moyano, 1998 y 2003). Precisamente, este proceso ha influido de forma determinante, en los últimos años, en el progresivo distanciamiento hacia los asuntos agrarios, por parte de la opinión pública, concentrándose dicho interés, por tanto, en el ámbito de los trabajadores, empresarios y organizaciones (laborales y sindicales) agrarias, como se ha apuntado más arriba.

Pese a ello, en nuestros días comienza a perfilarse un interés emergente por la agricultura, al menos entre la población andaluza, como se puede extraer del análisis desarrollado en este trabajo. En efecto, según se desprende de los resultados de este estudio, algo más de una sexta parte de la población consultada (65%) manifiesta que siente gran preocupación por los temas relacionados con la agricultura andaluza, frente a dos de cada diez (22%), que expresan no sentir apenas preocupación (posiciones, éstas, que no se ven alteradas por ningún tipo de variables independientes).

Esta nueva situación hace pensar que, en el futuro, los líderes responsables del diseño de las políticas en materia agrícola y las distintas Administraciones Públicas competentes para ejecutarlas deberán tener en cuenta, cada vez más, la posición de la opinión pública sobre este tema; máxime en un momento en el que los diversos cambios y el nuevo contexto llevan a exigir mayores controles de seguridad y una mejor calidad en la producción agroalimentaria, a la vez que es deseable invertir un mayor esfuerzo en garantizar la sostenibilidad del medio ambiente donde se desarrolla esta actividad. *«En el nuevo contexto, la política agraria ha de buscar una nueva legitimidad [...]; la generación —o no destrucción— de empleo, la equidad en la distribución de las ayudas, la calidad de los alimentos y su contribución a la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente, son algunos elementos que emergen en los debates sobre el futuro de las políticas agrarias y de desarrollo rural»*

(Moyano, 2000:11). Por esa razón, *«consideramos necesario conocer previamente las demandas de la sociedad y sus exigencias, y en función de ellas pensar cómo debe ser la agricultura del futuro. Porque es precisamente en las demandas y anhelos de la sociedad europea, es decir, en los retos que se le presentan en los albores del siglo XXI, donde la agricultura debe encontrar las fuerzas motrices que impulsen su desarrollo»* (Moyano, 2003:16).

2. Aspectos metodológicos: Operacionalizando las representaciones sociales sobre la agricultura en Andalucía

El presente trabajo se apoya en los datos obtenidos a través de la encuesta *Opinión pública, agricultura y sociedad rural en Andalucía*, conocido también como *Agrobarómetro de Andalucía*, que diseña y ejecuta el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA), centro de investigación del CSIC, para la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

El tamaño de la muestra empleado en este trabajo (de carácter anual) es de 3.400 personas residentes en Andalucía con edades iguales o mayores a 18 años. Se trata de una entrevista realizada de manera presencial, mediante visita a domicilio, para lo cual se emplea un diseño muestral estratificado por grupos socioeconómicos de secciones censales y con selección aleatoria de las secciones dentro de cada estrato, con probabilidad proporcional a la población de la sección con 18 años o más. Dentro de cada sección se seleccionan las viviendas con cuotas de sexo y edad. El nivel de error absoluto máximo esperado de los resultados de la encuesta, para este tipo de diseño muestral, y de acuerdo con las frecuencias de cada variable, es de $\pm 2,9\%$, para un nivel de confianza del 95%.

Merece la atención destacar el hecho de que, entre el total de los encuestados, existía un porcentaje considerable de personas que eran hijos de agricultores (829 personas) y familiares (1.230 personas).

El análisis sobre las representaciones sociales de la agricultura en Andalucía se desarrolla mediante un sistema de operacionalizaciones de datos experimentales, procedentes de la citada encuesta sobre agricultura y mundo rural realizada entre

la población andaluza, durante el 2003. El objetivo es confrontar los resultados obtenidos del mismo, con un conjunto de hipótesis de partida que se plantean en el punto tres. Dicho trabajo ha consistido en otorgar una serie de valores a un conjunto de variables (en este caso se han utilizado respuestas de preguntas cerradas del cuestionario aplicado), resultado de las percepciones, actitudes, opiniones y valoraciones expresadas por la población consultada, estableciendo a partir de ellas dos índices (el *Índice de la Perspectiva Representacional* y el *Índice de la Evaluación Competencial*), por medio de los cuales se han medido e interpretado las imágenes sobre la agricultura andaluza (ver anexo metodológico).

- El índice de la perspectiva representacional, *Ipr* se calcula mediante la fórmula:

$Ipr = s \text{ [Dimensión productivista]} + s \text{ [Dimensión postmaterial]}$; límites: +7; -4 (*s* [Dp], es la suma de las ponderaciones de los indicadores de la dimensión productivista; *s* [Dpm] es la suma de las ponderaciones de la dimensión postmaterial).

- El índice de la evaluación competencial, *Iec* se calcula mediante la fórmula:

$Iec = s \text{ [Dimensión proteccionista]} + s \text{ [Dimensión liberal]}$; Límites: +6; -5 (*s* [Dp], es la suma de las ponderaciones de los indicadores de la dimensión proteccionista; *s* [DI] es la suma de las ponderaciones de la dimensión liberal).

Esta operacionalización —realizada mediante el programa estadístico SPSS, a través del cruzamiento de variables recodificadas previamente según la nueva estructura del índice—, ha dado como resultado una percepción más o menos productivista o postmaterial, en relación con el primero de estos índices (IPR), y más o menos *proteccionista* o *liberal*, en relación con el segundo (IEC). A partir de ésta construcción de índices y haciendo uso del programa informático ANSWER TREE, se ha realizado un análisis más detallado (un análisis de segmentación multivariante) sobre tales representaciones —para lo cual se ha utilizado el algoritmo CHAID (Chi-squared Automatic Interaction Detection)—, según una serie de variables independien-

tes (edad, nivel de instrucción alcanzado, tamaño del municipio, situación profesional, autopoicionamiento político y existencia de trabajadores agrícolas en la familia) que asocia estas representaciones en varios grupos específicos de la población, permitiéndonos esto, además, fijar cuáles son las variables de mayor peso, o sea, cuáles son las variables que explican mejor las tipologías construidas.

Con esto, tomando como base el conocimiento empírico obtenido de los resultados de la encuesta, se han revisado las diversas corrientes sociológicas que abordan las representaciones sociales (Mormont, 1987; Inglehart, 1991; Halfacree, 1993) y de la naturaleza (Macnaghaten y Urry, 1998), sirviéndonos estos antecedentes para elaborar una estructura sobre los sistemas de creencias, con el fin de realizar una lectura sobre las representaciones sociales de la ruralidad.

Siguiendo sus huellas, se ha empleado aquí como primer concepto el de la *perspectiva representacional*, que hace referencia a las opiniones y valoraciones sobre las que se cimentan las representaciones sociales de la agricultura (en Andalucía), y que se convierte, por tanto, en un instrumento privilegiado para estudiar esta realidad. Dicho concepto, sobre el que se eleva el primer índice, se estructura en el marco de dos extremos o posiciones, que son la posición *productivista* y la posición *postmaterial*. La primera posición resalta el carácter agroindustrial o instrumental de la agricultura. Pone su énfasis en la productividad agraria, en la intensificación de la producción, la estabilización de los mercados,... en línea con el paradigma imperante durante la modernización, convirtiéndose el campo en un mero recurso natural que debe ser explotado en beneficio del desarrollo de la sociedad. La segunda posición difiere considerablemente de la anterior, pues el significado la sitúa en un lugar extremo: una visión agroambiental. Es una posición que guarda mayor relación con la sostenibilidad del medio y los recursos naturales, la adopción de técnicas de producción agraria respetuosas con la naturaleza, la agricultura ecológica,... que son, en definitiva, elementos propios de la posmodernidad.

Como segundo concepto se ha determinado el de *evaluación competencial*, que hace referencia al posicionamiento ideológico y político mostrado entre la población ante ciertos temas, que en este caso tienen que ver con la agricultura. Este concepto

conecta con el reciente interés observado en el ámbito de la reflexión sobre la agricultura europea por conocer el grado de implicación de la opinión pública en sus diferentes direcciones, ante la toma de posturas sobre acciones relacionadas con la agricultura y el mundo rural. También presenta este nuevo concepto, sobre el cual se ha construido el segundo índice, dos extremos o posiciones opuestas: la posición *proteccionista* y la posición *liberal*. La primera de ellas, teniendo en cuenta las variables tomadas aquí, manifiesta el grado de acuerdo de la población ante las decisiones de carácter intervencionista, por parte del Estado, referidas a la garantía de las rentas, las ayudas y los impuestos destinados a proteger la agricultura. En el lado opuesto, la segunda posición proclama el *laissez-faire* en la regulación de la agricultura, reclamando la no-intervención del Estado en temas agrícolas y mostrándose contrario a las ayudas y los impuestos que tengan como destino la protección de este sector.

3. El lugar de la agricultura en una sociedad andaluza del nuevo siglo

La importancia social que ha adquirido la agricultura en Europa en los últimos años no se debe a una razón azarosa ni caprichosa. Tampoco está motivada, al menos en primer término, por el papel que ejerce en el proceso de unificación política y económica de Europa ni por el lugar estratégico que ocupa frente a las presiones de la OMC. El interés que la agricultura ha adquirido nuevamente en nuestros días se debe principalmente al hecho de que se trata de la actividad por antonomasia del sustento alimentario diario para miles de millones de personas, si bien representa además para una inmensa parte de la población el elemento definitorio del mundo rural, que sigue ocupando en nuestros días a aproximadamente la mitad de la población mundial.

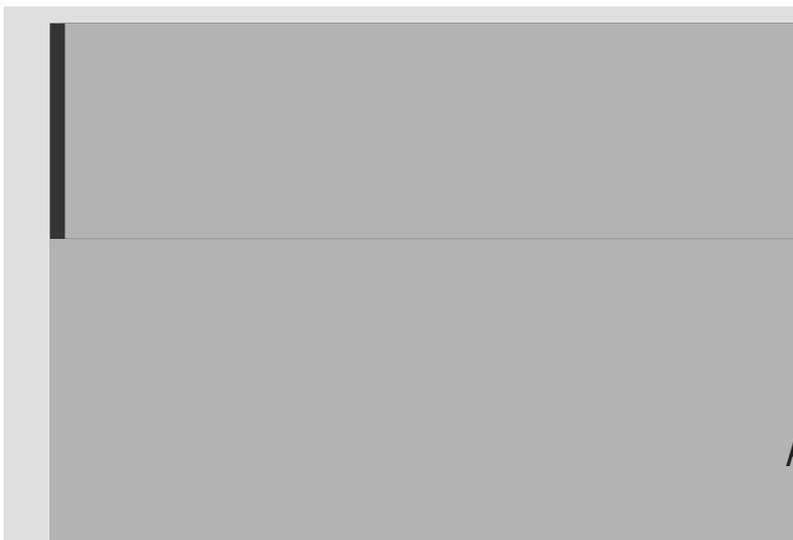
En efecto, en el caso de la sociedad andaluza, según se desprende del estudio en que se basa este artículo, *Opinión Pública, Agricultura y Sociedad Rural en Andalucía* (IESA-CSIC, E-0304, 2003), la imagen representacional del mundo rural es “la agricultura y el campo” (esto es así para un 70% de la pobla-

ción, siete de cada diez andaluces); imagen que está extendida, sobre todo, entre los hombres (74%), los más jóvenes (de 18 a 29 años) (75%), las personas que residen en municipios con mayor tamaño de hábitat (el 75% entre los que residen en municipios con más de 100.000 habitantes) y los que poseen estudios universitarios medios (FP, Bachiller, BUP y COU) o superiores (universitarios de grado medio y superior/doctores) (87% y 82%, respectivamente) (ver Gráfico 1). Sin embargo, éste y otros datos sólo nos permiten acordar las posiciones de encuentro, en relación con percepciones culturales comunes referidas a la agricultura y el mundo rural, pues otros aspectos incluidos en la misma encuesta hacen entrever diferentes grados de adhesión sobre distintos contenidos culturales relativos a esta cuestión, que es, precisamente, lo que nos ha permitido extraer y definir el agrupamiento de determinadas categorías con las que hemos elaborado los índices para medir las representaciones sociales sobre la agricultura en Andalucía.

De lo anterior se extrae que el modo en que es percibida en estos momentos la agricultura —esto es, el imaginario que lo caracteriza—, aún presentado formas relativamente precisas, tangibles, que nos permiten fijar una cierta tipología de sus representaciones, cada vez se presenta más difuso, porque, tal como comparten Oliva y Camarero, «*explorar hoy día, en una sociedad postmoderna, las representaciones sociales [...] supone adentrarse en un imaginario efervescente y cambiante, asomarse a una realidad social que adquiere una forma itinerante. [...] Es necesario extender también los interrogantes hasta la propia configuración de la persona (del self postmoderno) y los sentidos atribuidos a los lugares en las representaciones de la pertenencia, la identidad, los estilos de vida*», porque «*la alta modernidad —arguyen los mismos autores— activa una nueva dialéctica entre las tendencias globalizadoras y la experiencia cotidiana que estimula una construcción reflexiva de la persona*» (2002:21 y ss.).

En otras palabras, en consonancia con lo que apuntan dichos autores, lo rural (el espacio por antonomasia de “la agricultura y el campo” —según se ha notado en esta encuesta—), se ha convertido hoy, como cualquier otro espacio social, en un imaginario también postmoderno, un espacio social en constante fluidez, sujeto a una sinergia de elementos o factores a su

Gráfico 1. Aspectos (cosas) con los que los andaluces identifican al mundo rural de Andalucía



% de casos que responde cada ítem.

Fuente: IESA, Estudio 0304, marzo-abril de 2003.

vez desenclavados y, por tanto, contradictorios, que sugieren su permanente revalorización; porque el espacio «*es producido, reproducido y transformado por la sociedad*» (Macgnahten y Urry, 1998). Precisamente, en este sentido valdría la pena emplear el concepto de “itinerancia” para hacer referencia a la agricultura como una realidad compleja y heterogénea. Porque se parte en estas líneas del hecho que, dentro de ese carácter líquido de la modernidad —o de esa *modernidad líquida*— que plantea Bauman (2000), podemos establecer diferentes posiciones o niveles, como si de fotografías tomadas en el tiempo de forma instantánea se trataran, dentro de una realidad, como los mapas isobáricos, también muy cambiante en el tiempo.

Estas posiciones nos han permitido situar las representaciones sociales de la agricultura en Andalucía dentro de los índices construidos a tal efecto, y que ya apuntábamos más arriba, en esa relación con los dos marcos o etapas experimentadas en el

proceso de construcción de la PAC (*Agroindustrial vs. Agroambiental*). Pero la realidad, según se desprende del análisis realizado, es que los extremos están imbricados en tal grado que es arriesgado señalar cualquier tipo de tendencia, razón por la cual se han expuesto los datos a pertinentes controles de fiabilidad (mediante el Coeficiente Alfa) y se han argumentado las representaciones bajo esa previsión. En fin, el siguiente punto tiene la tarea de presentar tales posiciones o representaciones sociales.

4. Las tramoyas de la agricultura andaluza hacia la itinerancia

4.1. Análisis de las tipologías sobre las representaciones sociales en la agricultura: las prioridades en los discursos

La lectura de los índices construidos para analizar la representación social de la agricultura entre los andaluces debe hacerse a partir de los siguientes parámetros. La distribución de frecuencias del *Índice de la Perspectiva Representacional* (IPR) (tabla 1 y gráfico 1) distingue a los que presentan una posición más postmaterial de los que, en cambio, podrían considerarse productivistas. Entre los postmateriales se encuentran los que presentan valores comprendidos entre -4 y -1, y entre los productivistas los que se sitúan entre los valores 7 y 1. En una posición intermedia, los que corresponden con el valor 0, están el conjunto de los que no responden (NS/NC) y los que responden a opciones de respuestas intermedias (regular, algo,...), por presentarse éstos en posiciones indefinidas y de equilibrio, respectivamente. La distribución de frecuencias del *Índice de la Evaluación Competencial* (IEC) (tabla 2 y gráfico 2) distingue a los que muestran una actitud o una opinión más liberal de aquellos otros cuyas valoraciones u opiniones presentan un marcado carácter proteccionista. Los primeros son agregados entre los valores -5 y -1, mientras que los últimos se sitúan entre los valores 1 y 6. En un lugar intermedio, como en el índice anterior, se sitúan los que no responden o presentan respuestas intermedias, que no permiten situarlos en las posiciones extremas que aquí se analizan. Con todo, disponemos ya del material y las directrices necesarias para abordar la nueva información generada a partir de los índices construidos.

Comenzando por el primer índice (IPR), observamos que, lejos de lo que cabría esperar y en contra de las hipótesis planteadas en el punto anterior, la mayoría de los andaluces (el 65%) se sitúa en una posición productivista, en su percepción, opinión y valoración de los temas relacionados con la agricultura. Esto es, casi siete de cada diez andaluces interpretan la actividad agrícola en sintonía con el paradigma de la modernidad que predominaba en la agricultura europea de los años sesenta y setenta: «*augmentar la productividad agraria, estabilizar los mercados, equiparar las rentas de los agricultores a los demás sectores socioprofesionales, alcanzar la autosuficiencia alimentaria y suministrar alimentos a los consumidores a precios razonables*» (Moyano, 1998:51). Lo que significa que dentro de este grupo se sitúan mayoritariamente las prioridades de la agricultura en la producción de alimentos abundantes y la creación de puestos de trabajo, se concede menor importancia al papel que debe ejercer la agricultura en la protección del medio ambiente y la producción de alimentos sanos y de calidad y se expresa una posición contraria a pagar más para consumir alimentos de calidad. Pero este análisis no debe llevarnos a alcan-

Tabla 1. Frecuencias de la Perspectiva Representacional

Valor	Frecuencia	Porcentaje	Porcent.Acumulado
-4	2	0,1	0,1
-3	15	0,5	0,5
-2	98	3,1	3,6
-1	394	12,3	15,9
0	593	18,6	34,5
1	745	23,3	57,9
2	598	18,7	76,6
3	361	11,3	87,9
4	230	7,2	95,1
5	113	3,5	98,7
6	42	1,3	100,0
7	1	0,0	100,0
Total	3.192	100,0	
Media 1,2923	Mediana 1,0000	Moda 1,00	Desv. Típ. 1,77682
Varianza 3,15710	Curtosis -,189		

Fuente: Elaboración propia.

zar conclusiones precipitadas; es mejor seguir profundizando en estas interpretaciones e ir perfilando una opinión más exhaustiva y certera, dentro de su complejidad y abstracción, a lo largo del análisis que nos resta.

Gráfico 1. Clasificación de la población andaluza en el índice de la perspectiva representacional



Fuente: Elaboración propia.

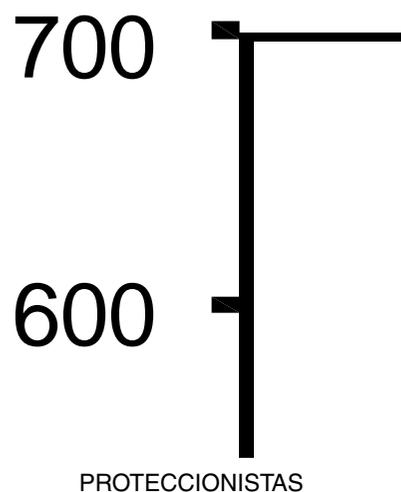
El resto de los andaluces se encuentran agrupados, dentro de este índice, entre los que no presentan una clara posición definida o un carácter mixto (19%) y los que se posicionan en la franja postmaterialista (16%). En este último grupo, que representa casi a dos de cada diez andaluces, estarían comprendidos aquellos que perciben la agricultura como una actividad productiva de alimentos que garantiza unos mínimos niveles de calidad y que participa activamente en la protección y la conservación del medio ambiente mediante el empleo de técnicas tradicionales de producción (extensificación agraria, reducción

Tabla 2. Frecuencias de la Evaluación Competencial

Valor	Frecuencia	Porcentaje	Porcent.Acumulado
-5	13	0,4	0,4
-4	23	0,7	1,1
-3	62	1,9	3,1
-2	135	4,2	7,3
-1	263	8,2	15,5
0	437	13,7	29,2
1	623	19,5	48,7
2	583	18,3	67,0
3	508	15,9	82,9
4	354	11,1	94,0
5	159	5,0	99,0
6	32	1,0	100,0
Total	3.192	100,0	
Media 1,5163	Mediana 2,0000	Moda -1,00	Desv. Típ. 2,02098
Varianza 4,08435	Curtosis -,060		

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Clasificación de la población andaluza en el índice de evaluación competencial



Fuente: Elaboración propia.

del uso de insecticidas, agricultura ecológica...) y la reforestación. En coherencia con ello, en este grupo se concede mayor importancia a una agricultura preocupada principalmente en producir alimentos sanos y de calidad y en contribuir en la conservación del medio ambiente, por lo que no choca el hecho de que también manifieste una mayor disposición a favor de pagar más por consumir alimentos de calidad. En consecuencia, en este grupo, como cabe esperar, también se otorga una menor importancia a la producción de alimentos en abundancia o a la creación de puestos de trabajo.

Ante el cruzamiento de los valores del índice con los de las variables independientes empleadas para detectar posibles variaciones en función del peso relativo de cada una de ellas (edad, tamaño de hábitat, nivel de estudios alcanzado, situación profesional, existencia de familiares agricultores en la familia y autopoicionamiento político), se observa que todas ejercen el mismo influjo; es decir, en todas las frecuencias que surgen de contrastar el índice con las variables independientes los productivistas son mayoría, aunque la proporción es algo mayor entre las personas con 60 o más años de edad (el 72%), los residentes en municipios comprendidos entre los 20.001 y 100.000 habitantes (el 70%), los que presentan menores niveles de instrucción (el 75% entre los analfabetos y los que no tienen estudios), los trabajadores esporádicos (el 71%) y, por último, los apolíticos o indefinidos políticamente (el 70%).

Con todo, los resultados extraídos del *Índice de la Perspectiva Representacional* (IPR) plantean una doble lectura, y por tanto una doble realidad. La primera lectura versa sobre el abismo que separa a productivistas de postmaterialistas, identificando cuál es la posición dominante ante la agricultura entre los andaluces: la de los productivistas, que representa a un 66% del total. Según esta primera aproximación, en la sociedad andaluza continúa existiendo una imagen de la agricultura asociada a la actividad productiva, con el fin de alcanzar mayores niveles de bienestar material y crecimiento económico. En este predominio probablemente influyan de forma importante los tradicionales vínculos (culturales y de subsistencia) existentes entre la agricultura y la sociedad andaluza. La segunda lectura surge de las posiciones secundarias que resultan de este índice, o sea, los postmaterialistas (el 16%) y los que se encuentran a

caballo entre éstos y los productivistas, que podríamos situar en un grupo de carácter mixto o indefinido (el 19%). Estos nuevos sectores emergen de una lógica más o menos coherente con el paradigma de la postmodernidad; por lo tanto, destacan por mantener un firme rechazo a los métodos y los criterios empleados en la producción agroindustrial, demandando frente a estos una mentalidad agroambiental en la producción de alimentos. Por lo general, esta nueva lógica suele estar asociada a la reconstrucción de las identidades y los estilos de vida de una sociedad itinerante, en la que los espacios naturales recobran un valor simbólico particular.

Ambas lecturas son totalmente legítimas, si consideramos que, en última instancia, responde a la doble naturaleza por la que se caracteriza la cultura valorativa andaluza: ni tradicional ni postmoderna, sino moderna, tal como arguye E. Bericat a partir de la *Encuesta Mundial de Valores. Andalucía-1996 (EMVA-96)*: «*Si bien puede decirse que la cultura andaluza presenta un cierto retraso en su modernización cultural, o que mantiene vivas en mayor medida pautas valorativas tradicionales, no puede afirmarse que en términos absolutos la cultura andaluza sea tradicional. [...] La cultura valorativa andaluza es hoy una cultura moderna. Todo depende del término de comparación. Como los términos de comparación suelen imponerse en espacios relevantes, es lógico que Andalucía siempre aparezca, en el marco español, como una cultura (más) tradicional*» (p.76-77).

En sintonía con los resultados observados en el IPR, en el *Índice de la Evaluación Competencial (IEC)* siete de cada diez andaluces (71%) se ubican dentro de una posición proteccionista; este dato parece coherente, si consideramos el posicionamiento productivista por el que se caracteriza también la población andaluza al manifestar sus opiniones, valoraciones y actitudes en relación con la agricultura, pues ambas posiciones (productivistas, con un 66% del total en el *IPR*, y proteccionistas, con un 71% en el *IEC*) se encuentran estrechamente vinculadas.

La representación que de la agricultura tienen los proteccionistas gira sobre el eje de la intervención del Estado para garantizar su mantenimiento. Los que opinan así se muestran favorables a la creación de leyes que garanticen las rentas de los agricultores y contrarios, por tanto, a la supresión de las ayudas que reciben éstos. Además, expresan una elevada disponi-

bilidad a pagar más impuestos para proteger la agricultura y se sienten críticos hacia el Estado, denunciando que el gasto público destinado a proteger esta actividad es insuficiente.

Dicha percepción es resultado, fundamentalmente, de las consecuencias de la modernización, en dos sentidos. En primer lugar, la modernización, tal como hemos señalado ya, redujo los efectivos de mano de obra en el campo durante el proceso de industrialización, de manera que el suministro de alimentos se puso en peligro, y, con ello, las Administraciones Públicas se sintieron en la necesidad de crear leyes, esto es: proteger la agricultura, para garantizar unos umbrales de producción consecuentes con las necesidades de la población, o sea, unos excedentes que asegurasen la alimentación de la población ante malas cosechas o desastres naturales. En segundo lugar, esta situación, en el panorama de la agricultura europea, que estaba liderada por la PAC, incidió directamente sobre el diseño de políticas que subvencionaban la modernización del campo (fijando unos precios mínimos, garantizando unos umbrales de producción, introduciendo nuevas tecnologías de producción en el campo, etc.); situación que se ha dado más tardíamente en el caso de España, debido a que ésta entró a formar parte de la UE en 1986, y a las particulares características de algunas de sus regiones, menos desarrolladas que en otros países de Europa. Como consecuencia de estos dos factores, en la mentalidad de la población andaluza —si tenemos en cuenta sus profundos vínculos con la cultura del campo— la protección de la agricultura es algo completamente necesario, incluso en un momento en el que comienzan a preocupar otras cuestiones tales como la calidad y el origen de los alimentos, sí como otros aspectos asociados a la postmodernidad, que no sólo no están en contradicción con los valores materiales, sino que además comienzan a complementarse cada vez más estrechamente.

A este respecto, apunta X. A. Lague, apoyándose en las tesis de M. Mormont (1987) sobre este tema, que en las últimas décadas «*los movimientos sociales han alimentado también la cultura de resolución de problemas desde la reivindicación de la presencia del interés público, una característica compartida con otras sociedades occidentales en el tratamiento de los problemas asociados a la revalorización de los recursos naturales como patrimonio colectivo*» (2002:96).

En el lado opuesto se sitúan los liberales, que están representados por el 16%, y aquéllos que se sitúan en una posición intermedia, que podríamos denominar nuevamente como neutros o indefinidos, que suponen el 14%. Entre los liberales se comparte la idea de que, una vez que se han liberalizado los mercados en los demás sectores de la economía, también es deseable que se liberalice la agricultura. Es decir, expresan juicios y valores opuestos a la intervención pública en asuntos y decisiones relativos a la competencia privada de los agricultores; en otras palabras, defienden el *laissez faire*. Para este grupo el gasto público destinado a proteger la agricultura es excesivo y, por tanto, se muestra contrario a pagar más impuestos para proteger esta actividad, defendiendo a la inversa la supresión de las ayudas públicas que reciben sus beneficiarios (los agricultores). En opinión de los liberales, los problemas de la agricultura deben ser asunto exclusivo de los agricultores sin que los gobiernos deban intervenir en su resolución.

Estos datos son significativos, en un momento en el que se debate aforadamente la liberalización de la agricultura de la Unión Europea ante las presiones ejercidas en el marco de la OMC; en un contexto en el que también es deseable, entre los políticos y estudiosos europeos sobre temas agrarios, la evaluación de la opinión pública sobre esta cuestión, con la finalidad de que les ayude a guiar los planteamientos y a decidir las medidas de un modo acorde con las necesidades de la población, como ya ocurriera en los años sesenta y setenta (Moyano, 2003).

Las variables de mayor peso en este índice son la autoubicación ideológica entre los de izquierdas (76%), la existencia de personas ocupadas en la agricultura (74%), posesión de estudios universitarios (73%) y la situación profesional de los empresarios sin asalariados y los trabajadores independientes (73%).

Con todo, la lectura que se puede extraer del análisis de este índice, pese a los datos resultantes, puede sugerir también, cómo en el IPR hay cierta ambivalencia: si bien se observa un claro predominio de la posición proteccionista entre los andaluces, existe un sector que no debemos desdeñar (el grupo de liberales y los que se presentan en una posición neutra, que representan en conjunto a un 30% de la población andaluza), en la medida que puede pensarse que, tras un contexto como el

actual, cargado de importantes cambios que conllevan la constante revalorización y reconstrucción de lo rural y de la agricultura, el futuro augura que la distancia entre liberales y proteccionistas se irá reduciendo. De otro modo, es posible prever que en los próximos años la posición proteccionista de la agricultura en Andalucía, a medida que la UE ceda ante las presiones de la OMC, se produzca la definitiva incorporación de los PECO's (Países de Europa Central y Oriental), se flexibilicen las fronteras (económicas) con Marruecos y adquiera importancia la posición postmaterial, la posición proteccionista también irá perdiendo relevancia en la evaluación competencial, en beneficio de los liberales; aunque, por supuesto, esto no ocurrirá a muy corto plazo y, además, debe tratarse con mucha prudencia, en el sentido que el nuevo panorama plantea una arena líquida, inestable: en el futuro, si bien habrá un mayor número de personas que se muestren a favor de limitar las ayudas a la agricultura, también existirá mayor incertidumbre generada por la competencia de Marruecos y otros países y por la inestabilidad de los precios de los productos agroalimentarios.

A pesar de ello, en la actualidad la agricultura sigue siendo una cuestión de gran preocupación entre los andaluces, como se constata en el estudio realizado por el IESA al que ya se ha aludido, y dicha preocupación estriba en definitiva en la incertidumbre que genera el presente panorama.

4.2. La segmentación de las posiciones mostradas en las representaciones sociales de la agricultura en Andalucía

En este punto se profundiza en el análisis de las variables independientes que, como observamos más arriba, provocaban mayores variaciones en las representaciones de la agricultura en el seno de la población andaluza, a saber: el nivel de instrucción, la autoposición política, la existencia de familiares ocupados en la agricultura, el tamaño de hábitat, la edad y la situación profesional. Dicho análisis nos permitirá establecer qué peso tienen estas variables y, por tanto, determinar cuáles de ellas explican mejor las tipologías construidas.

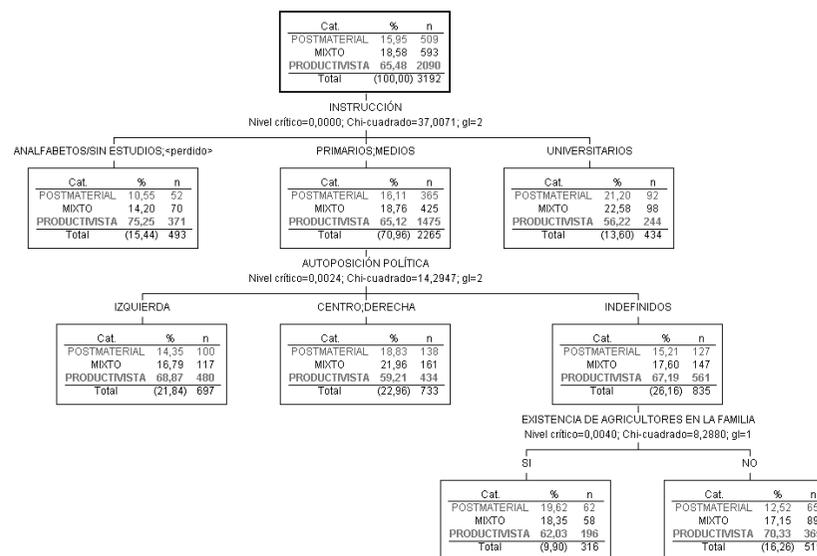
En el análisis se han empleado como predictores las citadas variables independientes y como criterio o variables genéricas

los dos índices que venimos desarrollando desde el comienzo de este artículo (el IPR y el IEC). Tanto los predictores como los criterios se han definido previamente conforme a su naturaleza nominal u ordinal. Y en el proceso de segmentación se ha empleado el algoritmo CHAID, por considerarlo un método adecuado para elaborar segmentos con varias categorías a la vez. Dicho algoritmo emplea el estadístico Chi-cuadrado o F, a partir del cual se van seleccionando automáticamente los predictores que, según el peso que ejerzan, se situarán en una u otra posición (o ni siquiera aparecerán) en los distintos nodos que conforman el árbol en el que se representa el análisis de segmentación establecido.

En la segmentación del primer criterio (el Índice de la Perspectiva Representacional) se observa que son tres las variables pronosticadoras seleccionadas por el algoritmo CHAID, de las seis introducidas en el análisis, las que ejercen realmente un peso substancial en la tipología de la perspectiva representacional, cristalizando a partir de ellas seis grupos o nodos terminales (ver gráfico 3 y tabla 3). De estos tres pronosticadores seleccionados, el nivel de instrucción es el que mayor peso ejerce, diferenciando en el análisis desde el primer momento los extremos (analfabetos y sin estudios, por un lado, y universitarios medios y superiores, por otro) que influyen con independencia de que intervengan otras variables, es decir, que tienen un peso por sí mismas, a diferencia de lo que les ocurre a las posiciones intermedias (compuesta por los que presentan niveles de estudios medios), que requieren la injerencia de nuevas variables, en este caso la posición política, para seguir ejerciendo un peso relativo dentro de la perspectiva representacional. Así, a partir de ésta se vuelve a hacer lo mismo, al distinguir los grupos definidos (los de izquierda, por un lado, y los de centro y derecha, por otro) del sector indefinido, observándose la necesidad por parte de este último grupo, debido a su naturaleza difusa o indefinida, de complementar su peso con la ayuda de otras variables, que aquí concretamente se reducen a la existencia o no de agricultores en la familia, con la cual se finaliza la segmentación de este criterio con dos últimos grupos terminales.

El análisis de segmentación de la perspectiva representacional no revela grandes diferencias entre los distintos grupos terminales, en lo que atañe a la percepción de la agricultura en

Gráfico 3. Análisis segmentado de la perspectiva representacional de la agricultura en Andalucía



Fuente: Elaboración propia.

Andalucía. Dicho análisis más bien constata el arraigo de la representación productivista en el seno de la sociedad andaluza. No obstante lo anterior, la segmentación nos permite dilucidar, además, los diferentes grados de participación de los andaluces dentro de esa posición predominante, identificando los mejores pronosticadores para explicar esta representación y ayudándonos a dibujar los diferentes perfiles que caracterizan a esos grupos.

Esta segmentación puede llamar la atención por la prescindencia que el algoritmo CHAID hace de la variable edad en el momento de seleccionar las de mayor peso; fundamentalmente, porque parece frecuente concebir —y así lo han constatado algunos autores (Inglehart, 1991; Lague Picos, 2002)— que esta variable, que en definitiva marca diferentes *sensibilidades generacionales*, origina también distintas interpretaciones o representaciones de los espacios. Y así cabría esperarlo también para el caso que nos ocupa. Sin embargo, los resultados desprendidos de este análisis evidencian que el pronosticador que

mejor explica la perspectiva representacional de la agricultura andaluza es el nivel de instrucción; un elemento estructural destacado también por tener una enorme incidencia sobre los productos culturales. El nivel de instrucción parece estar asociado directamente con las construcciones culturales; es una variable que incurre de forma esencial en el origen de las estructuras simbólicas individuales y, por tanto, del imaginario colectivo.

Así queda plasmado al menos en la segmentación obtenida de este análisis, en la que se observa cómo el nivel de instrucción queda agrupado en diferentes posiciones, según este criterio: las posiciones extremas, bajo nivel de instrucción (analfabetos y sin estudios) (15%) y elevado nivel de instrucción (estudios universitarios medios y superiores) (14%), bien por representar —conceptualmente hablando— la ignorancia y el conocimiento respectivamente, tienen peso propio, razón por la cual constituyen grupos terminales en sí mismos. Y la posición intermedia (estudios primarios/ESO y FP, Bachiller, BUP y COU) (71%), que carece de un valor per se, depende de otras variables, como se puede ver en el gráfico 3, pues es su posición susceptible de adoptar formas más abiertas.

En general, se observa que a medida que aumenta el nivel de instrucción, un mayor porcentaje de personas interpreta la agricultura desde una posición postmaterial, y, a la inversa, mientras menor es el nivel de instrucción mayor será también el porcentaje de las personas que se ubiquen en una posición productivista. Lo que induce a pensar que a un nivel de instrucción más alto le corresponde una cultura valorativa más postmoderna; y a la inversa, un bajo nivel de instrucción concuerda con una cultura más productivista. Y así se manifiesta en los datos, pues, entre los que tienen mayor nivel de instrucción, el 56% son productivistas y el 21% son postmateriales y, entre los que tienen más bajo nivel de instrucción, el 75% son productivistas y el 11% son postmateriales. Por lo tanto, se puede decir que los de bajo nivel de instrucción son los que mejor representan la interpretación asociada a la posición productivista, percibiendo la agricultura como una actividad destinada, fundamentalmente, a la producción de alimentos en serie.

Pero será la posición intermedia la que nos permita realizar una interpretación más detallada de esta segmentación, por lo que le prestaremos mayor atención ahora. El gráfico 3 y la tabla

Tabla 3. Grupos resultantes de la segmentación del Índice de la Perspectiva Representacional de la agricultura en Andalucía

Grupos	N	% Total	% Productivistas	% Postmaterialistas
1) Personas que presentan un bajo nivel de instrucción	493	15,44	75,25	10,55
2) Personas que presentan un alto nivel de instrucción	434	13,60	56,22	21,20
3) Personas con un nivel de instrucción media, que se sitúan en una posición política de izquierdas	697	21,84	68,87	14,35
4) Personas con un nivel de instrucción media, que se autoubican ideológicamente en el centro y de derecha	733	22,96	59,21	18,83
5) Personas con un nivel de instrucción media, sin definición política y que tienen familiares que trabajan en la agricultura	316	9,90	62,03	19,62
6) Personas con un nivel de instrucción media, sin posición política, en cuyas familias no existen personas vinculadas a la agricultura	519	16,26	70,33	12,52
Total	3.192	100,00	65,48	15,95

Fuente: Elaboración propia.

3 nos muestran que las personas agrupadas en esta segmentación con un nivel de instrucción media (primarios/ESO y FP, Bachiller, BUP y COU) conforman cuatro grupos terminales, en los que el predictor con más peso, que ejerce de filtro nuevamente, es la autopoición política. Esta variable distingue entre el grupo de los definidos política o ideológicamente hablando, que a su vez se divide en esta segmentación entre dos grupos (los de izquierda, por un lado, y los de centro y derecha, por otro), y los considerados aquí como indefinidos por no saber o no querer situarse en ningún lugar en la pregunta de escala en la que se le pedía que se autoubicase entre 0 y 10, para definir su posición entre extrema izquierda (0) y extrema derecha (10).

El análisis de segmentación nos ayuda a diferenciar el peso de cada posición en esta representación. Los grupos que más peso ejercen son los definidos, agrupados aquí en dos, los de izquierda (22%) y los de centro y de derecha (23%). Estos grupos no necesitan la mediación de otras variables para ayudarnos a interpretar su representación de la agricultura. Los grupos de personas con una ideología o ubicación política definida poseen unas valoraciones culturales con un sentido que les otorga singularidad propia, que les permite identificarlos frente a otros grupos diferenciados. Así, entre los de izquierda se observa con cierto estupor una mayor presencia de productivistas (69%) que entre los de centro y de derecha (59%), pues, normalmente, las ideologías de izquierda suelen relacionarse con valoraciones más o menos críticas, de carácter marxistas, lo que les lleva a negar la producción fordista como elemento axial en la actividad económica. En consecuencia, esta situación podría explicarse como un producto de la segmentación realizada por el algoritmo CHAID en este análisis, que agrega los valores de las posiciones de centro y de derecha, lo que podría incidir en una armonización de los resultados de ambas posiciones. Un dato que podría ayudar a sostener esta argumentación es el mayor porcentaje de personas que se ubican en este grupo en una posición mixta (22%), mayor que la de los indefinidos (18%) y los de izquierdas (17%).

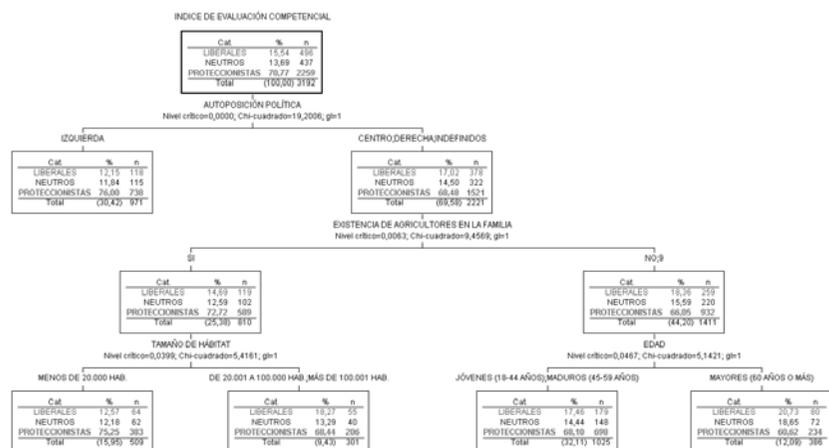
Sea como fuere, ambos grupos, el de izquierda, por un lado, y el de centro y de derecha, por otro, culminan su desarrollo en sí mismos como grupos terminales, a diferencia de lo que les ocurre a los indefinidos políticamente (el 26%), cuyas represen-

taciones se emiten al amparo de la intervención de una nueva variable, en este caso la existencia de agricultores en la familia. Con la injerencia de esta variable, este sector sí que intervendrá en la construcción de dos últimos nodos terminales, según si existen agricultores en la familia (10%) o no (16%). Según esto, la segmentación revela que en las familias donde existe alguna persona ocupada en la agricultura la representación productivista es menos intensa (62%) que en aquellas familias donde no hay personas vinculadas con la actividad agraria (70%). Esto, en principio, choca con la impresión común que tradicionalmente abundaba sobre la mentalidad productivista de la agroindustria, aunque también debe pensarse que si antiguamente los agricultores —y, con ellos, sus familias— se sentían anulados ante la abrumadora fuerza de la modernidad, hoy la postmodernidad suscita nuevas revoluciones (des-estructuraciones internas y prácticas externas) contra la productividad de tipo fordista (la práctica agroecológica entre los jóvenes agricultores, las fórmulas terciarizadas del desarrollo rural, el movimiento verde, etc.), en parte gracias a la nueva orientación difundida desde la propia PAC, que favorece su conciencia en primera instancia entre los agricultores y las familias de estos.

Así las cosas, pese a esa ligera diferencia observada en las representaciones —ya sean éstas postmateriales, productivistas o mixtas— de la agricultura entre el grupo de los indefinidos políticamente con familiares vinculados a la actividad agraria y el grupo en el que no hay familiares ocupados en este sector, lo cierto es que ambos grupos terminales están gobernados por una representación de carácter productivista; o sea, que una mentalidad fruto de la modernidad sigue imperando en la población andaluza, en su percepción y valoración de la agricultura, aún cuando ésta parece deslizarse sobre un terreno líquido en el que ambas percepciones podrían ir fundiéndose en mayor o menor grado en los años venideros.

En cuanto al análisis de segmentación del segundo criterio (el Índice de Evaluación Competencial), las variables predictoras seleccionadas por el algoritmo CHAID esta vez son cuatro (Autopoición política, existencia de agricultores en la familia, tamaño de hábitat y edad), de las seis que se introdujeron, dando como resultado cinco nodos o grupos terminales (ver gráfico 4 y tabla 4).

Gráfico 4. Análisis segmentado de la evaluación competencial de la agricultura en Andalucía



Fuente: Elaboración propia.

De esas cuatro variables seleccionadas por este criterio en el análisis de segmentación, la que mayor peso ejerce es la auto-posición política. Algunos autores sostienen que (Almond, 1980; Pasquino, 1980; Navarro y Pérez Yruela, 2002), pese a la creciente desafección y al desinterés percibidos en la sociedad en relación con los asuntos políticos —lo cual se ve reflejado en la importante abstención del voto emitido en los procesos electorales—, la actitud evaluativa hacia las decisiones y las medidas tomadas en este ámbito es una constante activa; es decir, que la población no participe plenamente en los procesos electorales no significa que no actúe críticamente, como opinión pública, ante las decisiones de los políticos. A este respecto, C. Navarro Yañez y M. Pérez Yruela opinan que «parte importante de la ciudadanía andaluza atribuye al Estado un papel preeminente, responsabilizándolo de los procesos de cambio, de la solución de sus problemas y de la reducción de desigualdades» (2002:116-117). Como consecuencia de eso creen que «uno de los aspectos más importantes de la dimensión evaluativa de la cultura política sería las orientaciones hacia el Estado de Bienestar, ya no sólo como una forma de gobierno democrático, sino además como una forma específica de interacción entre Estado y ciuda-

danía». Es esto lo que, en opinión de G. Pasquino (1980), da lugar a la transformación de la *legitimidad difusa* en *legitimidad por asuntos*. En este sentido, la evaluación competencial de los andaluces con respecto a la agricultura se refiere aquí exactamente a la *legitimidad por asuntos* de la que habla este autor. Así, la interpretación de la evaluación competencial está asociada en última instancia al análisis de las diversas posiciones políticas, que se estructuran mediante claves simbólicas particulares según las coordenadas propias de la ideología que las domina. Lo que nos lleva, en definitiva, a avalar en su justa dimensión la preeminencia de esta variable en la segmentación establecida sobre el criterio de la evaluación competencial.

El gráfico 4 y la tabla 4 ilustran la diferenciación que establece el algoritmo CHAID a partir de esta variable, conformando dos grupos distintos: a un lado se sitúan las personas que se identifican con la ideología de izquierda (30%) y a otro lado quedan agrupados los de centro, los de derecha y los indefinidos (70%). Comenzando por el primer grupo, parece lógico pensar que el pensamiento político de izquierda, que se forja sobre una ideología más crítica hacia el sistema económico liberal, defiende con mayor firmeza la intervención del Estado en la agricultura: en este grupo el 76% de las personas quedan ubicadas en la posición proteccionista frente a un 12% que se sitúan en la posición liberal. Por tanto, la autoridad de esta respuesta mayoritaria entre la población de izquierda de defender la protección Estatal de la agricultura dispone de fuerza suficiente como para patentarse sin la mediación de otras variables, convirtiéndose así en nodo terminal. No es el caso, sin embargo, de lo que le ocurre al segundo grupo, más amplio y diverso, que se encuentra en la necesidad de que entren en juego otros pronosticadores para interpretar con garantía, desde su posición, la evaluación competencial de la agricultura andaluza.

En este segundo grupo, en el que el 69% son proteccionistas y el 17% son liberales, la variable predictora de mayor peso es la existencia de agricultores en la familia, que establecerá los restantes cuatro grupos terminales. Los dos primeros, que corresponden con el grupo de las familias en las que hay personas ocupadas en la agricultura, están mediados por el tamaño del hábitat de residencia, mientras que los dos últimos, que coinciden con aquellos en cuyas familias no existen agricultores,

Tabla 4. Grupos resultantes de la segmentación del Índice de Evaluación Competencial de la agricultura en Andalucía

Grupos	N	% Total	% Proteccionistas	% Liberales
1) Personas con una posición política de izquierda	971	30,42	76,00	12,15
2) Personas con una posición política de centro, de derechas e indefinidos, en cuya familia existen agricultores y que residen en municipios menores de 20.000 habitantes	509	15,95	75,25	12,57
3) Personas con una posición política de centro, de derechas e indefinidos, en cuya familia existen agricultores y que residen en municipios mayores de 20.000 habitantes	301	9,43	68,44	18,27
4) Personas con una posición política de centro, de derechas e indefinidos, en cuya familia no existen personas vinculadas a la agricultura y que tienen menos de 60 años	1.025	32,11	68,10	17,46
5) Personas con una posición política de centro, de derechas e indefinidos, en cuya familia no existen personas vinculadas a la agricultura y que tienen más de 60 años	386	12,09	60,62	20,73
Total	3.192	100,00	70,77	15,54

Fuente: Elaboración propia.

están sujetos a la intervención de la variable edad. En todos hay un predictor común, que es la posición política de los que quedan agrupados al margen de la izquierda (centro, derecha e indefinidos).

La diferencia más notable que se observa entre los que afirman que en sus familias uno o más miembros están ocupados en la agricultura (25%) y los que contestan que no (44%), es la existencia de un mayor porcentaje de personas ubicadas en la posición o representación proteccionista entre los primeros (73%), que supone siete puntos más que la frecuencia observada entre éstos. Lo que significa que, entre los familiares de los agricultores, en general existe una posición más proteccionista que en las familias donde no hay miembros ocupados en la agricultura.

Entre los grupos terminales de los que afirman tener en sus familias algún miembro dedicado a la agricultura (25%), también encontramos diferencias según si éstos residen en municipios menores de 20.000 habitantes o si residen en municipios mayores de 20.001 habitantes. A saber: son los municipios más pequeños los que presentan una posición proteccionista más consolidada (suponen el 75% de la población residente en municipios menores de 20.000 habitantes), siete puntos por encima de los que residen en municipios mayores y en las ciudades (68%) que, en cambio, presentan una posición liberal más extendida (18%).

Entre aquellos en cuyas familias no existen personas ocupadas en la agricultura, la variable tamaño de hábitat no ejerce ninguna influencia. En este caso, el pronosticador de peso es la edad, que establece una barrera generacional a los 60 años. De esta diferenciación destacan las personas con dicha edad o más años (el 12%) por ser el grupo que presenta la posición liberal más representativa (21%) de todos los grupos analizados en la segmentación bajo el criterio de la evaluación competencial. Los más jóvenes (18-29 años) y los de edades intermedias (30-59 años), que suponen el 32% del total, presentan sin embargo una posición algo más proteccionista (68%). La conformación de estas diferencias puede explicarse en base a las diferentes *sensibilidades generacionales* que surgen de la vinculación a actividades económicas (la agricultura) con una idiosincrasia singular en determinados contextos, como ocurre en este caso en el territorio andaluz. Hay que tener en cuenta que las personas con

más de 60 años consideradas en este último grupo terminal no pertenecen a familias en las que haya miembros ocupados en la agricultura, lo que significa que las diversas sensibilidades asociadas a las labores ocupacionales desarrolladas por ellos, en tanto que pertenecen pues a sectores económicos en los que la competencia y el individualismo procuran una *cultura valorativa* mucho más liberal (industria, construcción y servicios), marcarán esa diferencia en la distribución de las frecuencias de las posiciones proteccionista y liberal (Funcionarios, obreros, funcionarios...).

Con todo, nuevamente observamos, como ya ocurrió en el análisis de segmentación que tomaba como criterio la perspectiva representacional, que en la interpretación de la evaluación competencial, sean cuales fueren los pronosticadores de peso seleccionados en el análisis, la representación más extendida es la proteccionista (71%), sobre todo si se es de izquierda (76%), se tienen familiares ocupados en la agricultura (72%) o se reside en municipios menores de 20.000 habitantes (75%). Queda así manifiesta la deseabilidad, por parte de la población andaluza, de que sea la Administración Pública la que, a través de las diversas instancias gubernamentales, intervenga en la gestión de la agricultura garantizando los valores relativos a los umbrales de producción, la fijación de precios, las normativas sobre jubilación, la instauración de los nuevos pilares, etc.

4. Conclusiones. Hacia una agricultura itinerante en Andalucía

Los análisis realizados sobre las variables seleccionadas nos han permitido constatar parcialmente las hipótesis iniciales, aunque también vemos que algunos de los presupuestos con los que contábamos no responden a la realidad. Es la sociedad andaluza una comunidad que camina rumbo hacia la itinerancia, sí, pero aún nos encontramos al comienzo de esa andadura, estando representada, pues, la realidad de la agricultura en Andalucía por una mayoritaria interpretación productivista (65%) y proteccionista (70%).

De un lado, tenemos a una abrumadora mayoría cuya interpretación de la agricultura, desde la perspectiva representacional, coincide con el paradigma predominante durante el

fordismo, para el que la actividad agraria se reduce a un mero mecanismo de producción de alimentos para satisfacer las necesidades básicas de la población y un sector más de la economía que genera empleo y rentas. Y desde la evaluación competencial, es percibida la agricultura bajo el abrumador influjo de los momentos iniciales en la PAC (plasmados en el Tratado de Roma, 1957, y en la Cumbre de Stressa, 1958), donde se piensa en la intervención del Estado como el elemento crucial para el futuro del sector. Esta gran mayoría coincide con lo que se ha denominado tradicionalmente agricultura industrial o agroindustria y constituye una parte importante de la realidad, pero no toda. Pues, de otro lado, también se percibe una incipiente interpretación caracterizada por mantenerse en una posición compleja, no sólo por verse situada en el lugar extremo, sino fundamentalmente porque los contenidos de su discurso proceden de realidades diferentes. Para este grupo, aún en minoría, aunque a medida que se vaya experimentando el recambio generacional podría preverse su progresiva ascensión, la agricultura —desde la interpretación de la perspectiva representacional— no es entendida tanto como un instrumento de producción de alimentos en abundancia, sino que, una vez comprobada la capacidad del sector de producir excedentes, se exige principalmente un esfuerzo a los empresarios por producir alimentos de calidad y practicar una agricultura respetuosa con el medio ambiente (reduciendo el empleo de insecticidas y productos fitosanitarios, practicando una agricultura extensiva, repoblando plantas autóctonas, etc.). Y desde la interpretación de la evaluación competencial, valoran principalmente una reducción del papel del Estado en la gestión de la agricultura, limitando las ayudas para su protección y liberalizando el mercado de los productos agroalimentarios. En definitiva, esta interpretación que denominamos aquí *agroambiental* está constituida mayormente por personas con una mentalidad postmaterial y también por otras con una mentalidad liberal.

Pero la realidad es más compleja aún. Las fotografías que hemos presentado en estas páginas sobre la interpretación de la agricultura en Andalucía no nos dejan ver más allá de los marcos en que se inscriben. Pues es la realidad, en este alborar del siglo XXI, la de un mundo único, globalizado, que se funde con lo local, lo heterogéneo; o sea, una realidad híbrida, *líquida*

(fluida, modulada), lo que nos remite al comienzo de estas páginas. En esta realidad, los valores, las representaciones, también se mezclan. No nos dejemos engañar por todo el aparato técnico con que se analizan aquí las representaciones sobre la agricultura. No se duda de su utilidad, sin la cual no podríamos ni siquiera plantearnos impresiones justas, pero la realidad es mucho más críptica. Es la interpretación lo que cuenta y, en ese sentido, ésta debe abordarse más allá de sus primeras impresiones.² La representación *agroindustrial* no responde ya, o al menos únicamente, al influjo de la ideología fordista ni a los inicios en que se vio envuelta la Política Agraria Común. Hoy son otras razones las que llevan a valorar la producción y la protección de nuestra agricultura: el temor producido ante la competencia de los países de la Europa del Este y la apertura hacia el mercado con Marruecos u otros países, ante la flexibilización exigida por la OMC, el clima de incertidumbre provocado por una *era del riesgo*, el aumento de la población activa en paro, la decepción ante la teoría del desarrollo y los valores de una modernidad avanzada o tardía, que también podríamos denominar postmodernidad, constituyen el nuevo panorama. El mismo panorama en el que emana la representación *agroambiental*. Por esto se dice aquí que, aún predominando representaciones propias de otros momentos, las razones que impulsan estas interpretaciones son distintas de las de otras épocas, son una parte substancial de las consecuencias de la modernidad. Así, en este nuevo panorama todo cabe.

En consecuencia, estará caracterizada la nueva realidad por un contexto de cambio y, por tanto, de conflicto. El sentido conflictual del cambio en la agricultura consiste en las dificultades que encuentra el sector para reestructurarse, en las tensiones que provoca el nuevo clima de incertidumbre. En un momento en el que aún no se han superado ciertas dificultades del pasado, nos encontramos expuestos a nuevos desafíos. Esa es la realidad, que describen acertadamente Moyano y Garrido en el libro *La Sociedad Andaluza [2001]*: «A la histórica conflictividad entre patronos y asalariados agrícolas en torno a la cuestión de la pro-

² A este respecto, apuntará Durkheim que “los motivos inmediatamente visibles y las causas aparentes son con mucho las menos importantes. Hay que sumirse mucho más en lo real para poder comprenderlo” (1988:296).

piedad de la tierra, hoy bastante atemperada en Andalucía por los efectos del acelerado proceso de modernización experimentado en nuestra agricultura y por los distintos sistemas de subsidios y planes públicos de empleo rural, se une ahora una nueva confrontación de intereses en torno a la gestión de los espacios naturales y al dilema entre desarrollo económico (como vía generadora de empleo en una región como la andaluza con elevados índices de paro) y preservación de los recursos naturales (en sintonía con los nuevos paradigmas de sustentabilidad o sostenibilidad)» (2002:260-261).

Con todo, parece que la mejor apuesta por el futuro de la agricultura debe ser la práctica de una gestión responsable de la misma. Y una *agricultura responsable* como tal es aquella que tiene en cuenta todas estas diversas interpretaciones, las distintas realidades (y necesidades que éstas conllevan), en las que se eleva el comienzo del nuevo siglo, que afectan también a este sector. Por lo tanto, en el futuro, marcado por el rumbo hacia la itinerancia también en la agricultura, el conocimiento de la percepción que tenga la población sobre esta actividad será esencial para poder guiar con eficacia y pertinencia el futuro de la agricultura en Andalucía.

Bibliografía

- ALMOND, G. (1980), “The Intellectual History of the Civic Culture Concept”, en G. Almond y S. Verba (eds.), *The Civic Culture Revised*. Londres: Sage, pp.1-36.
- BAUMAN, Z. (2000): *Liquid Modernity*, Polity Press.
- BERICAT ALASTUEY, E. (2002), “Valores tradicionales, modernos y postmodernos en la estructura social andaluza”, en E. Moyano y M. Pérez Yruela (coords.), *La Sociedad Andaluza [2000]*. Córdoba: IESA-CSIC, pp. 45-64.
- DURKHEIM, E. (1988), *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Alianza Editorial.
- ENTRENA DURÁN, F. (1998), *Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización*. Madrid: Tecnos.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. (2003), *Sociología y Ruralidades (La construcción social del desarrollo rural en el Valle de Liébana)*. Madrid: MAPA (Serie Estudios).

- HALFACREE, K.H. (1993), "Locality and social representation: space, discourse and alternative definitions of the rural", *Journal of Rural Studies*, Vol.9, N.º1, pp. 23-37.
- INGLEHART, R. (1991), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: CIS, col. Monografías n.º 121.
- LAGE PICOS, X. A. (2002): "Tipologías de representación social del monte y el sector forestal gallego mediante la construcción de índices", *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, n.º 5, pp. 87-108.
- LORING MIRÓ, J. (1992), "Crisis de la agricultura capitalista y crisis del capitalismo", *Revista de Fomento Social*, n.º 187, pp. 265-286.
- MACNAGHTEN, P. y URRY, J. (1998), *Contested Natures*, SAGE Publications Ltd. In association with Theory, Culture & Society, Nottingham Trent University.
- MORMONT, M. (1987), "Rural nature and urban natures", *Sociología Ruralis*, n.º 27, vol. XXVII-1, pp. 3-20.
- MOYANO, E. (1998): "La política agraria en el proceso de integración europea", *Revista de Fomento Social*, n.º 209, Vol. 53, pp. 47-68.
- (2000), "Procesos de cambio en la agricultura española. Crisis de oportunidad y nuevas oportunidades", *Agricultura Familiar en España 1999*. Pp. 7-11. Madrid: Fundación de Estudios Rurales, UPA.
- (2003), *Agricultura, Mundo Rural y Globalización en Europa. Córdoba*: (Documento Inédito) IESA-CSIC.
- MOYANO, E. y GARRIDO, F. (2002), "La sociedad rural en Andalucía", en E. Moyano y M. Pérez Yruela (coords.), *La Sociedad Andaluza [2000]*. Córdoba: IESA-CSIC, pp. 259-287.
- NAVARRO YAÑEZ, C. y PÉREZ YRUELA, M. (2002), "Cultura Política en Andalucía", en E. Moyano y M. Pérez Yruela (coords.), *La Sociedad Andaluza [2000]*. Córdoba: IESA-CSIC, pp. 107-123.
- OLIVA, J. y CAMARERO, L.A. (2002), *Paisajes sociales y metáforas del lugar. Una exploración de la ruralidad itinerante en Navarra*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra. Colección Ciencias Sociales, n.º. 12.
- PASQUINO, G. (1980), *Crisi dei partiti e Governabilità*. Bologna: Il Mulino.

- ROMERO RODRÍGUEZ, J.J. (1992), "Crisis de la agricultura capitalista y crisis del capitalismo. Un comentario", *Revista de Fomento Social*, n.º 187, pp. 287-295.

Anexo metodológico

Tabla A. Variables empíricas de la perspectiva representacional

Indicadores de la dimensión productivista	Indicadores de la dimensión postmaterial
(P. 32) Conceder mucha o bastante importancia a que la agricultura deba "producir alimentos abundantes..."	(P. 32) Conceder poca o ninguna importancia a que la agricultura deba "producir alimentos abundantes..."
(P. 32) Conceder mucha o bastante importancia a que la agricultura deba "crear puestos de trabajo..."	(P. 32) Conceder poca o ninguna importancia a que la agricultura deba "crear puestos de trabajo..."
(P. 32) Conceder poca o ninguna importancia a que la agricultura deba "ayudar a la protección del medio ambiente"	(P. 32) Conceder bastante o mucha importancia a que la agricultura deba "ayudar la protección del medio ambiente"
(P. 32) Conceder poca o ninguna importancia a que la agricultura deba "producir alimentos sanos y de calidad"	(P. 32) Conceder bastante o mucha importancia a que la agricultura deba "producir alimentos sanos y de calidad"
(P. 43) Parece mal o muy mal que "la Unión Europea tienda a subvencionar cada vez menos los productos agrícolas y cada vez más las medidas para la protección del medio ambiente y el desarrollo rural"	(P. 43) Parece muy bien o bien que "la Unión Europea tienda a subvencionar cada vez menos los productos agrícolas y cada vez más las medidas para la protección del medio ambiente y el desarrollo rural"
(P. 48) Sentirse totalmente o bastante en contra de "pagar más por consumir alimentos de calidad"	(P. 48) Sentirse totalmente o bastante a favor de "pagar más por consumir alimentos de calidad"

Coefficientes de ponderación del índice de la perspectiva representacional

P. 32; a); e);		P. 32; b); d);	
Categoría	Coefficiente	Categoría	Coefficiente
Mucha importancia	+2	Ninguna importancia	-2
Bastante importancia	+1	Poca importancia	-1
Alguna importancia; poca importancia; ninguna importancia; NS; NC	0	Alguna importancia; bastante importancia; mucha importancia; NS; NC	0
P. 43		P. 48	
Categoría	Coefficiente	Categoría	Coefficiente
Le parece muy bien	-2	Totalmente a favor	-2
Le parece bien	-1	Bastante a favor	-1
Le parece mal	+1	Bastante en contra	+1
Le parece muy mal	+2	Totalmente en contra	+2
Le da igual; NS; NC	0	Ni a favor ni en contra; NS; NC	0

Tabla B. Variables empíricas de la evaluación competencial

Indicadores de la dimensión proteccionista	Indicadores de la dimensión liberal
(P. 31) Sentirse más de acuerdo con la afirmación: "Es necesario que los gobiernos aprueben leyes para garantizar las rentas de los agricultores".	(P. 31) Sentirse más de acuerdo con la afirmación: "Los problemas de la agricultura deben ser asunto de los agricultores, sin que los gobiernos deban intervenir en su resolución".
(P. 47) Mostrarse en desacuerdo o muy en desacuerdo en que: "Las ayudas públicas que reciben los agricultores deben suprimirse".	(P. 47) Mostrarse muy de acuerdo o de acuerdo en que: "Las ayudas públicas que reciben los agricultores deben suprimirse".
(P. 49) Manifestar que "el dinero público que se dedica a proteger a la agricultura es insuficiente".	(P. 49) Manifestar que "el dinero público que se dedica a proteger a la agricultura es excesivo".
(P. 50) Sentirse muy o bastante dispuesto a "pagar más impuestos para proteger la agricultura".	(P. 50) Sentirse nada o poco dispuesto a "pagar más impuestos para proteger la agricultura".

Coeficientes de ponderación del índice de la evaluación competencial

P. 31		P. 49	
Categoría	Coeficiente	Categoría	Coeficiente
Es necesario que los gobiernos aprueben leyes para garantizar las rentas de los empresarios	+1	El dinero público que se dedica a proteger a la agricultura es insuficiente	+1
Los problemas de la agricultura deben ser asunto de los agricultores, sin que los gobiernos deban intervenir en su resolución	-1	El dinero público que se dedica a proteger a la agricultura es excesivo	-1
No está de acuerdo con ninguna de ellas;	0	Suficiente; NS; NC	0
NS; NC			
P. 47		P. 50	
Categoría	Coeficiente	Categoría	Coeficiente
Muy de acuerdo	-2	Muy dispuesto	+2
De acuerdo	-1	Bastante dispuesto	+1
En desacuerdo	+1	Poco dispuesto	-1
Muy en desacuerdo	+2	Nada dispuesto	-2
Ni de acuerdo ni en desacuerdo; NS; NC	0	Algo dispuesto; NS; NC	0



El enemigo. Justicia penal para niños

DANIEL JIMÉNEZ FRANCO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: La sociedad responde a los problemas que plantean los delincuentes, también si son niños. El creciente predominio de la punición sobre la resocialización y su apoyo desde el aparato que promueve y amplifica la demanda normativa exige un debate urgente sobre la protección integral efectiva de los niños. La lógica del castigo no aporta soluciones suficientes. Es precisa una reflexión y el análisis crítico de los últimos textos legales.

Palabras clave: Castigo, cárcel, menor, niño prevención, punición.

The little enemy. Criminal justice for children

Abstract: Society responds to the problems posed by criminals, even if they are children. In recent times, punishment has predominated over re-socialisation,

and the support punishment has received from the apparatus that promotes and encourages the demand for regulations suggests that it is urgent to open up a debate on the integral protection of children. The logic of punishment does not offer enough solutions. It is therefore necessary to reflect upon and critically reassess the most recent legal documents.

Keywords: Chastisement, prison, minor, child, prevention, punishment.

El enemiguito. Justicia penal para niños



Daniel Jiménez

Introducción

Para ganar tiempo, ahorrar esfuerzo y no confundir significados con significantes, empezaremos entendiendo la cárcel desde sus funciones reales, manifestadas y reproducidas durante tres siglos: sanción, coerción, criminalización, disciplina, sumisión, violación de derechos fundamentales.¹ Cuanto antes pueda enmarcarse en el escenario recién descrito, más certera podrá resultar la reflexión acerca de las formas en que venimos respondiendo a los problemas de aquellos a quien llamamos *delincuentes*, con atención especial al caso de nuestros niños: caben diversas críticas al supuesto esfuerzo educativo; cada vez es menor la relevancia de conceptos como la responsabilidad social; se extiende en el ámbito del menor un discurso radicado en la lógica del castigo, que sólo dibuja escenas explicativas de enfrentamiento víctima-agresor; ese razonamiento que dice pretender la erradicación del *delito* nunca busca la comprensión de procesos, sino la gestión de sucesos en cuya descripción el menor infractor acaba ocupando el lugar de la *amenaza*, personificando la *alarma social*. Sin un escenario complejo de las causas, un *resumen* realizado desde la foto fija del último *drama-mercancía* difundido masivamente tiende a repartir con criterios reduccionistas la etiqueta de *enemigos -enemiguitos-* del orden.

¹ César Manzanos, *La cárcel: ¿para qué y para quién?* - en *Las cárceles de la democracia. Del déficit de ciudadanía a la producción de control*. Varios autores. Bajo Cero. Madrid. 2005-.

Paradójicamente, un concepto recurrente dentro del argumentario actual es el de *prevención*. Su significado verdadero dista del sentido con que se inserta tal concepto en el discurso de la *venganza penal*. La auténtica prevención de un problema tiene poco que ver con el control proactivo porque ha de ser muy anterior a éste. *La prevención ha de ser social y no policial*, obviedad convertida, al parecer, en objeto de arqueologías políticas o ficciones idealistas. Volveremos a esta discusión en el segundo capítulo, ahondando en el empleo de términos como *protección, desviación, prevención o víctima*.

Las últimas páginas del trabajo quedarán dedicadas a las aportaciones más relevantes del recién implementado reglamento para nuestra ley de responsabilidad penal del menor, cuya interpretación permitirá poner en común *palabras con palabras y palabras con hechos*, al respecto de las contradicciones existentes con la declaración de derechos de los menores privados de libertad² o al respecto de prácticas que ya venían dándose durante años dentro de nuestros *centros de reforma*.

1. El carácter estructural y la dimensión funcional del encierro. Preguntas mal respondidas y respuestas mal preguntadas

Mirar a la cárcel significa analizar la evolución de una institución de control social en su contexto político, histórico y económico. Sólo desde una comprensión de su complejidad puede reconocerse el sentido de su existencia. En el caso que nos ocupa, el discurso hegemónico instala un argumentario que sitúa esa institución como sumidero de las consecuencias residuales que sus modelos relacionales implican. Dedicaremos las siguientes líneas a la reflexión sobre las explicaciones del delito como condición necesaria para aproximarse a la dinámica de tales modelos.

² Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113 de 14 de diciembre de 1990, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DD HH, Ginebra.

Cualquiera de los argumentos empleados desde el llamado paradigma etiológico³ ignora un elemento imprescindible: analizados desde lo propuesto en sus propios contenidos, los sistemas penales de nuestros sistemas democráticos de mercado son un ejemplo histórico de vulneración y, por ende, de perpetuación de la impunidad. Si, en el caso ejemplar de los delitos contra la propiedad, ésta última alcanza un índice cercano al 98%, hemos de preguntarnos por el sentido de ese fracaso y por las razones de la perpetuación y el afianzamiento de esta institución durante los últimos tres siglos de historia. La puesta en cuestión de las etiologías clásicas está servida. El delito es un instrumento, una construcción social que facilita la implantación de modelos carcelarios modernos, microespacios estructurales que reproducen las características de las sociedades en que se desarrollan⁴ y que perviven en simbiosis con dichos modelos sociales. La globalización carcelaria o las transformaciones sociales hacia dentro reflejadas en la actual tendencia legislativa y su relación con los procesos de generación y comunicación de alarmas pueden ayudar a identificar esa evolución.⁵ Eso también ocurre con los menores de edad.

Revisando el esquema propuesto por Manzanos para interpretar las distintas funciones de la institución penitenciaria, intentemos buscar la respuesta más coherente posible a los porqués o paraqués de la cárcel:

La función formal autoimpuesta desde el discurso legislativo consiste en la reeducación y la reinserción social de los castigados. Pero a ella se enfrenta una realidad dramática que suma 125 suicidios consumados en prisión durante los últimos cuatro

³ De la suma relativa entre el *genotipo* y la *acción ambiental* resulta el *fenotipo*... Los primeros años de vida tienen en una crianza sana y una educación humana los elementos minimizadores de los problemas cognitivos y emocionales del niño. Existe una relación manifiesta entre esos problemas y posteriores conductas delictivas, pero ello no significa que tal relación sea de causa-efecto, si así fuera también habría muchos más niños presos. Hay, por tanto, más factores determinantes en juego.

⁴ César Manzanos, op. cit., como referencia metodológica para este primer capítulo.

⁵ Dos datos: la UE ha doblado su población carcelaria durante los últimos 30 años y España la ha multiplicado por más de 2.5 desde la llegada de la democracia, ocupando un puesto privilegiado en las listas europeas de ciudadanos - *no ciudadanos*- presos.

años⁶ y un número total aproximado de presos muertos que multiplica por diez ese dato, además de índices de reingreso, hacinamiento -en la macrocárcel de Zuera, 1.700 presos ocupan 1.000 plazas y las mujeres son las más perjudicadas por tales condiciones-, enfermedades, droga, y un largo etcétera que echa por tierra cualquier expectativa de éxito formal para la institución. Busquemos ese éxito desde el reconocimiento de un fuerte componente simbólico: el legitimador de determinada estructura material -a todas luces incompatible con sus funciones formales- y reforzador de la gobernabilidad.⁷

Las funciones para las que la cárcel sí ha venido demostrando verdaderas aptitudes son sociales y políticas, y se materializan en dos vertientes: la instrumental y la simbólica.

Como espacio educativo, adaptando al delincuente a su estructura, la prisión gestiona un flujo de chivos expiatorios que, a su vez, cumple funciones instrumentales justificando la protección de intereses individuales desde el poder -mediante controles penales, policiales y carcelarios- a la vez que realiza un trabajo simbólico: contribuyendo a construir la realidad social del delito a partir de la identificación del delincuente con determinado sector social y legitimando al estado como supuesto garante de la seguridad ciudadana. Hablamos aquí de funciones sociales. Esa relación permanente entre prisión y sociedad da sentido al carácter total del ambiente carcelario como parte de un sistema que se autorreproduce y perpetúa.

En segundo lugar, apoyado en el progresivo endurecimiento de controles, aislamientos o anulaciones -física y psíquica- en el sujeto, el análisis político muestra la utilidad de tales prácticas para buscar la erradicación instrumental de determinados pro-

⁶ Suma de los datos reconocidos por los gobiernos español y catalán, que añade 74 muertes por suicidio -2.5 veces más- al dato que la Coordinadora Estatal de Solidaridad con las Personas Presas había conseguido obtener. El dato total de muertes en prisión, según las administraciones públicas, es de 871 en 4 años -ver: *Muertes bajo custodia en el Estado español, 2001-2004*. Informe de la Coordinadora Estatal de Solidaridad con las Personas Presas. Abril de 2005-.

⁷ *Imaginaos un industrial que fabricara tornillos y que después de 60 años de ejercicio comprobara que de sus fábricas en vez de tornillos salían chorizos. Si no acomete una inmediata reconversión industrial, qué duda cabe que ese empresario vive de la charcutería* -Enrique Martínez Reguera. *Pobres niños pobres*. Nodo 50. 2003-.

blemas sociales. La dimensión simbólica de este objetivo se aferra a un discurso coactivo -esencialmente violento- que llega a dirigirse contra movimientos pacíficos de cambio social. La función comunicativa de las penas consiste en construir una relación entre éstas y los delitos que el público consume e incorpora a su bagaje cognitivo -de modo poco veraz- y a su percepción emotiva -de modo muy potente-.

Nuestros niños, en sus cárceles -centros cerrados-, reproducen de modo ejemplar las condiciones y contradicciones manifestadas al respecto del fracaso formal y el éxito social de la institución penal.⁸ La evolución legislativa reciente y sus consecuencias vienen reforzando este hecho, lo que ha de obligarnos al planteamiento de varios interrogantes:

¿Qué queremos hacer de nuestros niños?

¿Se mide el progreso de una sociedad según el modo en que ésta trata a sus miembros más débiles?

¿Damos a nuestros hijos instrumentos cada vez más dignos para una madurez más precoz, tal como se desprende de las exigencias declaradas por su responsabilidad penal?

¿Cómo participa la violencia y el delito de la conversión de una persona a quien proteger en una persona de quien protegerse?

En las condiciones actuales, penalizar implica -casi siempre- ahondar en la exclusión, introduciendo a los más débiles en la maquinaria de violencia institucional en lugar de promover fórmulas menos traumáticas.

De ese modo, el menor infractor sufre el castigo sin verse estimulado a ningún beneficio, inmerso en un proceso irresponsabilizador que muestra otros aportes educativos: reconociendo desde el principio al niño el derecho a mentir -derecho a no declararse culpable- e introduciéndolo en la escena de un juego igual de los mayores. Participando del *modus operandi* efectivo de la institución, el niño no se responsabiliza por el daño que realizó, no se hace cargo de la consecuencia de sus actos, sino que paga por ello. No ha lugar, en una inmensa mayoría de casos, a la reparación, la compensación, la restauración, la res-

⁸ Un análisis ilustrativo de las consecuencias del encierro en los niños se encuentra en *Niños peligrosos o niños en peligro*. APDHA (Asociación pro-derechos humanos de Andalucía). 2001.

titución o la búsqueda del beneficio psicológico que una asunción de roles activos en la impartición de justicia podría facilitar al infractor, a la víctima y a la comunidad.

Desde el análisis específico del castigo legal a los niños podemos poner en cuestión algunos de los tópicos más populares referidos a la cárcel. Uno de ellos define la pobreza como causa de la delincuencia, como se explicaba en la página anterior -al respecto del paradigma etiológico-, limitando el razonamiento a un silogismo: preso=delincuente=pobre. Pues bien: el preso no es más que un delincuente fracasado, si atendemos al dato de la impunidad penal, y eso significa que el delito sí existe -como potente significante en el código simbólico de cualquier sujeto- pero el castigo que le acompaña es incapaz de cumplir sus fines teóricos, siquiera mínimamente. Se trata de un sistema de distribución desigual de ilegalismos, proceso en que se manifiesta la economía política de la pena, tal como describió Foucault de modo tan lúcido.⁹ La duración del encierro actúa como valor de cambio en la economía política del castigo y, en el caso de los menores, la gestión dramática del suceso en los medios de comunicación y la presión social normativa con que aquella se realimenta refuerzan ese recurso punitivo en perjuicio de replanteamientos y alternativas más eficaces -si lo que sinceramente se pretendiera fuese lo que queda escrito en el texto legal-. Lo veremos en el tercer capítulo, al analizar el reglamento -RD 1774/2004- que, con cuatro años de retraso, se ha incorporado a la aplicación de la Ley 5/2000.¹⁰

Ha quedado expuesta la incompatibilidad del encierro con el cumplimiento de la legalidad, la garantía de los derechos fundamentales de las personas o aun la resocialización de los presos.

Todo ello se plasma también en los centros cerrados de menores, y el momento temprano de la vida en que se encuen-

⁹ El delito es una construcción social gestionada por la ley penal. En palabras de un fiscal entrevistado por el Equipo Barañi: **Existen delitos cometidos por gente que no es delincuente** -Mujeres gitanas y sistema penal, en *Las cárceles de la democracia. Del déficit de ciudadanía a la producción de control*. Varios autores. Bajo Cero. Madrid. 2005.

¹⁰ Dicho reglamento incorpora medidas agravadas por encima de los límites establecidos en el Código Penal o la Ley de Enjuiciamiento Criminal, así como pasajes que entran en radical contradicción con las *Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad* -Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DD HH, Ginebra, 1990-.

tran los niños peligrosos añade al problema una segunda discusión: la que trata las causas del delito, en un escenario que nos ayudará también a situar el horizonte polémico para el caso de los mayores. Los niños son personas en construcción que desarrollan determinadas capacidades aprendiendo a satisfacer ciertas necesidades. Unas y otras se construyen, modifican y moldean socialmente lo que luego definiremos como desviación,¹¹ a la vez que un número incontable de carencias y agresiones -a su integridad física y mental- empieza dibujando la categoría de delincuente. Su ratificación es fruto de un proceso social en el la profecía que acaba autocumplándose detrás de la puerta de la mayoría de celdas. Muchos más de los que salen quedan dentro o vuelven, igual que ocurre en la cárcel de adultos.

Centrémonos en los siguientes tres conceptos: protección, desviación, prevención y víctima. Desde su revisión podremos plantearnos varias preguntas acerca del modo en que la ley penal del menor plantea sus fundamentos y de los resultados que en realidad viene obteniendo durante el último lustro.

Protección: la ley de responsabilidad penal del menor señala la reeducación como primer propósito, pero el régimen cerrado acaba, como consecuencia de su propio funcionamiento, concediendo ese predominio al castigo ejemplarizante. De secundario a principal. De excepcional a general. El concepto de seguridad se desplaza y expande, en contra de la protección garantizada al niño en las Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.¹² Varios artículos del reglamento que regula la ley 5/2000 han sido recurridos en los tribunales por la Coordinadora estatal de solidaridad con las personas presas -CESPP-, apelando a su ilegalidad e inconstitucionalidad, como ya se consiguiera con el reglamento de extranjería. La ley recoge como derechos del menor que la entidad pública de la que depende el centro vele por su vida, su integridad física, sin que pueda ser sometido a trato degradante, malos tratos de palabra u obra, ni objeto de rigor arbitrario e

¹¹ *Normalización, socialización, adaptación, control, equilibrio, corrección...* son referencias a partir de las cuales se definen sus propios antónimos.

¹² Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113 de 14 de diciembre de 1990 -Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DD HH, Ginebra-.

innecesario, y sin embargo los mismos no son objeto de desarrollo por el reglamento. Sólo un raquíto artículo 58 regula brevemente la inspección de los centros por parte de la administración.¹³

Desviación: Kasperson definió el riesgo como un acto político consagrado por la comunicación.¹⁴ La contribución de la comunicación social a la construcción de algo tan subjetivo como la percepción del riesgo resulta de seleccionar y categorizar. La noticia delimita espacios orgánicos e inorgánicos, normales y anormales, incluíbles y excluídos, desde la referencia permanente al riesgo, al peligro, al suceso, al daño. Tres son los pasos a dar -cálculo de la probabilidad, cálculo del daño posible y promoción de las respuestas¹⁵ - para construir la percepción del riesgo por encima de su existencia o incremento real y apoyarse en los estereotipos sociales que la propia comunicación fija. Ésta revela sus concepciones sociales y morales acerca de las instituciones en que se proyecta, así como determinados intereses sociales canalizados por los medios. Comunicación masiva y gestión preventiva comparten y se transmiten los resultados del mencionado proceso de selección, de forma que cualquier criterio para el enfoque del riesgo resulta delimitador del orden e identificador de la desviación: técnica, económica, psíquica, sociológica, culturalmente. Obviamente, se trata de valoraciones del riesgo definidas en función de los grupos prevalentes en la sociedad.

Prevención: el derecho penal preventivo y su alter ego represivo ocupan cada vez lugares más comunes a ambos. No puede ser de otro modo. Sin replantear los métodos de resolución de conflictos, sólo cabe la dimensión preventiva del derecho penal mediante intervenciones secundario-terciarias,¹⁶ situacionales

¹³ Rueda de prensa de APDHA (Asociación pro-derechos humanos de Andalucía) sobre el nuevo reglamento que desarrolla la ley penal del menor. Septiembre de 2004.

¹⁴ Cit. por María José Bernuz en *De la protección de la infancia a la prevención de la delincuencia* -El Justicia de Aragón. Zaragoza. 1999-.

¹⁵ María José Bernuz -*La percepción de los jóvenes antisociales como grupo de riesgo social- en La seguridad en la sociedad del Riesgo. Un debate abierto.* Da Agra, Domínguez, García Amado, Hebberecht, Recasens -eds.-, Atelier. Barcelona, 2003.

¹⁶ Op. cit., página 69: para un desarrollo de las tres distinciones clásicas de la prevención: primaria, secundaria-curativa y terciaria-correctora.

antes que sociales y desde una perspectiva económica que se ha mostrado poco eficaz: subiendo el precio -mayor pena- se reduce la demanda -menor delito-. Descartemos cualquier reduccionismo. Ya dije en la introducción, seguramente parafraseando a quienes sí son expertos, que la prevención es social y no policial -menos aún punitiva-. Lo que de verdad asegura éxitos, ahorra dinero y disipa temores gratuitos al contribuyente es la intervención temprana desde programas de intervención primaria basados en el apoyo a niños y familias.¹⁷ Poco tiene que ver nuestro sistema de protección y reforma con la reafirmación del ideal de rehabilitación o con el trabajo de cambio social y cultural necesario para ello. Es obvio que a la inflación preventiva del discurso le acompaña la coletilla de policial. Como en esa respuesta que da Humpty Dumpty en Alicia en el país de las maravillas, comprobamos que quien manda puede cambiar el significado a las palabras: el control proactivo no es lo mismo que la prevención. El delito se reduce desde criterios tan anticuados ya como la cohesión social y el trabajo comunitario, acercando a las personas y tejiendo vínculos y objetivos comunes a ellas. Pero es ésa una opción poco escogida, sin duda, por lo menos mientras cambiar el significado de las palabras siga resultando tan fácil.

Víctima: al hablar de víctimas hemos de identificar a sus respectivos victimarios. Como ya se ha dicho, eso ha de incluirse en un análisis delicado y complejo. Es importante no mezclar aspectos independientes de un mismo drama. La atención a la víctima y la protección de los derechos del infractor no tienen porqué chocar en ningún momento, igual que los castigos más duros no tienen porqué resarcir más del daño.¹⁸ En planos más o menos diferentes, el agredido es víctima y el agresor también. Por lo menos uno de ellos será menor de edad, y la manera más educativa y constructiva de resolver los conflictos más frecuen-

¹⁷ *Fundamentos científicos de la ley de responsabilidad penal del menor.* Vicente Garrido Genovés, Universidad de Valencia. 2001.

¹⁸ Asociar la reclamación de penas más y más duras con la condición de víctima del reclamante es un error que, de instalarse, pone en riesgo la pervivencia de garantías y principios inviolables del proceso penal. En lugar de reclamar una *protección garantista* para el niño, nos encontraríamos exigiendo esa entelequia que es la *punición preventiva*.

tes -insisto en que estamos hablando de menores de edad- es la mediación. La exigencia de máximas responsabilidades a los niños sin haber garantizado sus derechos fundamentales -ni fuera ni dentro de la cárcel- representa un proceso de culpabilización de la víctima que colectivamente se traduce en criminalización de la exclusión. Y una vez encerrados, cada vulneración de sus derechos estará teniendo lugar bajo tutela de la administración pública responsable de esos niños.

Del mismo modo que la LOGP -una de las más violadas de nuestro ordenamiento- ha venido legalizando realidades impuestas mediante sucesivas reformas en los últimos años, una tendencia involucionista determina los cambios recientes en la legislación sobre menores. El reglamento 1774/1994 también convierte en legal lo que en la práctica totalidad de centros venía ocurriendo indefectiblemente, dando un pasito más en dirección a convertir excepciones en normas. La propia administración se salva de la ilegalidad con un método que sólo ella maneja, pero sólo lo consigue parcialmente, en una actualización legal periódica que conlleva el doble filo de la sustitución de una responsabilidad social menguante por un discurso punitivo en auge. En la medida que esta tendencia se siga aproximando a visiones del delincuente como autor alejado del orden¹⁹ de modo voluntario, consciente y permanente, podremos hablar de una teoría penal del enemiguito que trata al niño peligroso como al adulto.²⁰

2. Lo que la Ley 5/2000 dice y lo que la institución de la reforma produce. Los pequeños enemigos y el fin de la responsabilidad social

He aquí una breve revisión cronológica de la legislación sobre menores infractores:

¹⁹ Remito al lector a las *novedades* contenidas en el reglamento -RD 1774/2004- que se mencionan en el capítulo tercero.

²⁰ Célebre declaración de José María Aznar que se encuentra ya *duopolizada* por ambos bandos del bipartidismo parlamentario. Un lúcido retrato de esta tendencia confluyente realizado por Manuel Cancio se encuentra en Jakobs, G. y Cancio Meliá, M. -2003-. *Derecho penal del enemigo*. Civitas. Madrid -página 69 a 75-.

1948: *Ley de Tribunales tutelares de menores y reglamento*, paternalista, sin garantías y multifuncional -para *protección y reforma* a la vez-.

1985: *Ley Orgánica del Poder Judicial -LOPJ-*. Obliga a los jueces a ser profesionales de la carrera judicial y crea los Juzgados de Menores en 1986, dentro de la estructura penal.

1987: Contraviniendo la decisión tomada en España dos años antes, la Resolución 87-2º de 17 de septiembre del Comité de Ministros de la CE señala que *los jóvenes son seres en evolución y, por consiguiente, todas las medidas adoptadas respecto a ellos deberían tener un carácter educativo*, recomendando la desjudicialización y previniendo contra la absorción por la justicia penal.

La Ley 21/87 de *Reforma del Código Civil* aparta la protección de los juzgados de menores y transfiere a las CC.AA. esas competencias, administrativizando los procesos y obviando la autorización judicial dentro de éstos.

1991: La STC 36/91 declara inconstitucionales algunos preceptos de la ley de 1948.

1992: Copiando los contenidos del Procedimiento Abreviado de lo criminal para adultos y suavizando su lenguaje, la LO 4/92 regula el procedimiento judicial para niños entre 12 y 16 años, como primer paso para la criminalización de los niños. Los fiscales pasan de defender al niño a impulsar el procedimiento.

1995: El nuevo Código Penal establece en 18 años la mayoría de edad penal.

1996: La *Ley de Protección Jurídica del Menor* sucede a las normas que en ese ámbito habían sido promulgadas desde algunas CC.AA.

2000: La LO 5/2000 *reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor* entra en vigor en enero de 2001, implantando un derecho penal algo más suave que el de adultos.

2001: *Ley 12/2001 sobre infancia y adolescencia en Aragón*.

2004: RD 1774/2004 *por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000*. Entra en vigor en marzo de 2005 y supone un salto cualitativo más hacia la afirmación de un derecho penal *puro y duro* para los niños.

En 1989, el informe de Cáritas española -¿Tratamiento penal para menores?- adelantaba:

El niño no es visto ya como ser en peligro digno de protección, sino como ser peligroso frente al que los adultos deben protegerse.

Hoy podemos decir lo mismo con más certeza, a pesar de que haya pasado un lustro desde la llegada a nuestros reformatorios de la ley 5/2000, de sus fundamentos científicos y de los retos y criterios que éstos introducen en el texto. Esta ley instaura un procedimiento judicial flexible que dice perseguir la adecuación a las circunstancias del menor. Algunos de sus planteamientos más relevantes son:²¹

-Una fundamentación teórica acerca de la formación de la conducta que, por las propias condiciones del relato jurídico en que se incluye, en ningún caso replantea el delito como variable de cada modelo explicativo propuesto. El delito es en realidad un factor simbólico instalado en el proceso social desde el que construye su significado y en el que el ordenamiento penal actúa como un agente más, en permanente relación con otros elementos -educación, familia, redes sociales, servicios públicos,... pero la ley -no puede ser de otra forma- apoya su sentido en el delito como referente.

-Como bases de tal marco teórico: la competencia social, la integración del individuo en un grupo prosocial y la responsabilidad.²²

-La coordinación multidisciplinar se dice necesaria para el desarrollo de lo expuesto en la ley y se habla también de una individualización al máximo de los programas reeducativos.

-También se reconoce explícitamente en la ley que hay jóvenes de elevada peligrosidad que requieren medidas y programas especiales. A pesar de que el criterio es el tipo de delito cometido, se presenta como excepción la diferencia entre 4 y 8 años de encierro máximo en caso de delitos con violencia, según el niño sea menor o mayor de 16 años. La ley establece también que el estudio de la personalidad del joven ha de poseer carácter vinculante para la imposición de la medida.

²¹ *Fundamentos científicos de la ley de responsabilidad penal del menor*. Vicente Garrido Genovés, Universidad de Valencia. 2001.

²² Bases legítimas pero incompatibles con la estructura física y reglamentaria de nuestros centros de menores.

Una vez expuesta su declaración de intenciones, preguntémonos por el modo en que la ley decide promover el control por la persona o forzar el control a la persona. El primero -por- implica autocontrol, apoyo social, un modo de control más o menos informal ejercido por y en la comunidad; el segundo -de- responde a sucesivas reformas restrictivas, la mano dura demandada desde la creación de opinión y una tendencia a ver al menor delincuente como un elemento irrecuperable de la sociedad.²³ Huelga decir que la segunda vía de control gana, aunque la relación entre apoyo social y delito es inversa y está demostrada.²⁴

A este respecto hemos de tener en cuenta que la ley ha pasado cuatro años sin el reglamento que debía regular, entre otros aspectos: las visitas, los permisos, la protección efectiva de los derechos del menor o el régimen disciplinario. Hasta marzo de 2005, cada C.A. era responsable de reglamentar la ley en sus centros. Contra ocho de esos centros existen unas veinte denuncias por malos tratos y abusos.

Las tres ideas que parecen vertebrar el discurso legitimador de la cárcel como institución de control descansan sobre la explicación del origen del delito, la medida de su grado/gravedad y las formas de respuesta más eficaces posibles: delimitando el ámbito de lo posible se simplifica la descripción y se desvía la lógica de los hechos.²⁵

Participando de todo ello, los canales masivos de comunicación producen el mensaje -que se supone conducido- desde la población al legislador y viceversa, insertos en un triángulo dinámico, acumulando gran potencia movilizadora²⁶ y actuando permanentemente sobre los otros dos agentes del sistema descrito.

²³ Véase la siguiente ecuación y determínese una previsión intuitiva de la evolución punitiva dedicada a nuestros hijos: *consciente + responsable + irrecuperable = culpable + necesariamente inocuizable*.

²⁴ Tanto desde la ralentización de los procesos inflacionistas de construcción social del delito como por la vía de una menor comisión efectiva de *delitos*.

²⁵ *Lo que Pedro dice de Juan dice más de Pedro que de Juan...* según cómo se acuñe, construya y gestione el *delito*, obtendremos sobre el discurso que pronuncia el adjetivo *delincuente* más información que sobre quienes son calificados de ese modo -los que en realidad son *delinquentes fracasados*-.

²⁶ Un desarrollo más amplio a este respecto se encuentra en *El aparato capitalista de comunicación masiva como gestor simbólico del riesgo* -D. Jiménez. *Curso de doctorado: Políticas sociales y sociedad del riesgo*, U.Z., 2004-.

Nom a

Como comunicación masiva, selecciona, transmite e influye; pero su particularidad histórico-económica-social-cultural-ideológica sustancia esas funciones desde la manipulación, la venta y la persuasión. Es innegable el papel protagonista que la alarma social ha venido representando en las reformas penales para niños implementadas durante la última década. Y el concepto de víctima está presente en todos los guiones de la alarma social. Como si la garantía de los derechos de la persona judicializada fuese el principal adversario de la atención y del resarcimiento que demanda la víctima, ésta reclama más castigo desde su condición de víctima. El ojo por ojo corre riesgo de instalarse en nuestras formas de empatizar con la pantalla, si toda nuestra idea de solidaridad se traduce en un mayor número de voces incorporadas a ese coro amplificado que no se cansa de repetir: ¡que pague, que pague!

No se equivocará quien encuentre poquita relación entre una condena ejemplar y el resarcimiento o la restitución del daño a las víctimas, independientemente del tipo de delito.

Seguimos hablando de que los delincuentes salen por una puerta y entran por otra, de que las penas son insuficientes, sin mirar a las cifras sobre el incremento de la población penitenciaria en los últimos años. Desde la entrada en vigor de la Ley 5/2000, en la Comunidad de Madrid se ha multiplicado por cuatro el número de centros de internamiento judicial de menores y

el número de internamientos también ha crecido, así como la duración de éstos. Más motivos para presumir más poder a la comunicación masiva como amplificadora de un discurso poco correspondido con la realidad.

Algunos ejemplo de todo ello los encontramos en la participación en el proceso de la acusación particular que la Ley 5/2000 contempla;²⁷ en la ampliación de penas -medidas- hasta la duración de diez años; en la posibilidad de sustituir una medida quebrantada por otra más restrictiva de libertad que la anterior;²⁸ en la introducción de ambigüedades²⁹ como interés del menor, supuestos de extrema gravedad, grave riesgo para la vida o la integridad física, violencia o intimidación;... incluyo intencionadamente los últimos casos para hacer énfasis en lo delicado de la situación: el peso de la norma y la presión ejercida sobre el juez no facilitan la comprensión global de las circunstancias agrupadas en ese momento de inflexión de la vida del niño. Por no hacerlo, resuelven la contradicción educación-castigo a favor del segundo, de modo que el problema del procesado acaba eclipsado por el procesado como problema. El niño que vive en peligro se convierte así en peligro, pero no por ello abandona su condición anterior. Su problema sigue igual o peor, por mucho que durante el encierro coma cada día y duerma bajo techo.³⁰

²⁷ El Artículo 25 permite a la acusación particular personarse en el procedimiento, *tanto en la fase de instrucción como en la audiencia, cuando los hechos tipificados como delitos se atribuyan a personas que hayan cumplido los 16 años en el momento de la comisión de los hechos, con violencia o intimidación o grave riesgo para la vida o la integridad física de las personas.*

²⁸ Según el Artículo 50, si la medida quebrantada no es privativa de libertad, se prevé la sustitución por internamiento en centro semicerrado, a propuesta del fiscal, oído el letrado, el representante del menor y el equipo técnico.

²⁹ Y de las ambigüedades a las arbitrariedades. Se trata de lugares difusos de la terminología que derivan en una mayor flexibilidad e instrumentación del texto. Inseguridades jurídicas, en definitiva, que abren espacios a la influencia de agentes externos sobre ciertas sentencias o describen zonas *de riesgo* en la aplicación del texto legal.

³⁰ Otro argumento popular y socorrido acerca de *lo desagradecidos que son los -niños- delincuentes*. No me detendré en los ejemplos de vulneración en los *reformatorios* de lo establecido en la ley. Baste con decir que son frecuentes, muchos de ellos constitutivos del encierro y otros justificados en la falta de medios, y que en el caso de los niños el hecho es especialmente flagrante -y tanto niños como adultos presos son personas bajo tutela y responsabilidad de la administración...-.

3. Un reglamento para la ley penal del menor. Novedades y eternidades penales. Niños más culpables

El Real Decreto 1774/2004 -de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores-, es resultado de las tensiones entre los endurecedores de la ley -responsables políticos-, los defensores de la forma de gestión aplicada³¹ -CC.AA.- y los demandantes de organización y concreción -jueces y fiscales-. Son tres intereses de muy distinta índole que dan lugar a un reglamento con cuatro puntos débiles principales:³²

- vulneración de los derechos de los menores.
- dotación de mayor seguridad jurídica al régimen disciplinario.
- avance en las soluciones extrajudiciales.
- injerencias en aspectos cuya regulación corresponde a ley orgánica.

Los siguientes párrafos contienen referencias a algunos de los artículos más discutibles del reglamento:

-En caso de duda sobre la edad del menor -ni siquiera se habla de sospechas más o menos fundadas-, éste se encomienda a la jurisdicción de adultos -artículo 2.9-. Antes, se suponía la minoría de edad hasta la obtención de una prueba -radiografías, documentación,...

-El reconocimiento en rueda se sitúa entre las actuaciones de la policía judicial -artículo 2.10, que permite su realización en sede policial previa autorización del fiscal o del juez de menores-. Se trata de una diligencia para la que la legislación de adultos exige la presencia del juez y la jurisprudencial ha tratado desde el estricto cumplimiento de garantías. La propia Ley 5/2000 encomienda al juez de menores la práctica de las diligencias restrictivas de derechos -salvo la detención- y el artículo 369 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que corresponde al juez de menores la práctica de esta diligencia.

³¹ Un ejemplo muy gráfico de lo acontecido en Zaragoza se relata en *El negocio de I@s niñ@s delinquir@s. Un capítulo reciente de la reforma en Zaragoza*. Dani Jiménez y Javi Ichaso. Revista Rescoldos. Junio de 2005.

³² Un desarrollo crítico más amplio en: *Acerca del llamado reglamento de la ley penal del menor que esta democracia reglamenta*. Patricia Fernández y Gonzalo Romero. CAES. Diciembre de 2004.

-El traslado de los menores corresponde a las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado sólo cuando existe un riesgo fundado para la vida o la integridad física -artículo 35.5-, cuestión que aparece en la práctica, como muchas otras, claramente condicionada por la repercusión mediática que conllevaría una posible fuga del menor.

-Dado que cualquier restricción de derechos ha de estar explícitamente justificada en la ley o en la sentencia que se ejecuta, no parece muy coherente -desde un punto de vista estrictamente jurídico- que el artículo 7 se refiera a tales restricciones hablando del sentido de la medida impuesta. En el papel queda plasmada una prevalencia de la seguridad sobre la confianza -que es base de la prevención-.

-Se recoge la posibilidad de soluciones extrajudiciales -artículo 5- como la mediación, la reparación o los trabajos socio-educativos, pero el recurso a éstos supone a veces una tentación para los fiscales que gusten de economizar el proceso, más que una búsqueda efectiva de sus fines. Pareceré menos suspicaz si recordamos que no hay un solo artículo en el texto que hable del aspecto educativo -la declaración de principios del artículo 6 es sólo eso-:

nada se dice de los requisitos aplicables a educadores, técnicos o vigilantes, como tampoco hay referencia, por ejemplo, a las cantidades y categorías de profesionales que han de formar los equipos.

-Cada centro podrá desarrollar la normativa interna de funcionamiento. En el reglamento se distingue las correcciones educativas de las sanciones disciplinarias. Ello puede ocultar un endurecimiento efectivo de las condiciones de vida en los centros, bajo la condición añadida de que todo trabajo educativo requiere de cierta discrecionalidad. Las correcciones educativas se convierten fácilmente en sanciones ajenas a cualquier control. Los beneficios o incentivos apenas son mencionados en un reglamento que se supone sujeto en primer lugar a criterios educativos o socializadores, aparte los mecanismos de control que resultan de la práctica reglamentaria habitual de los centros.

-El menor podrá ser trasladado a un centro de una CA diferente al del Juzgado de Menores que haya dictado la resolución de internamiento, previa autorización de éste, cuando la entidad pública competente, por razones temporales de plena ocupación

de sus centros o por otras causas carezca de plaza disponible adecuada al régimen o al tipo de internamiento impuesto -artículo 35-.³³

-Entre otras cuestiones, la capacidad discrecional del director del centro para suspender las visitas convierte ese régimen en tanto o más restrictivo que el de los mayores.³⁴ Y entre las razones de esa suspensión encontramos otra ambigüedad: el caso de que se advierta un comportamiento incorrecto... o se entienda que afecte negativamente al desarrollo integral de la personalidad.

-Los registros de la persona del menor -artículo 54.5d- son una copia literal de los cacheos regulados en el artículo 68 del Reglamento Penitenciario.³⁵ Se obliga al desnudo integral por motivos de seguridad concretos y específicos si existen razones contrastadas -otra ambigüedad-. No hay referencias a los registros de celda, sólo se señala que los registros se harán normalmente en presencia del menor.

-Se autoriza el empleo de medios de contención personal, sujeción mecánica, defensas de goma³⁶ y aislamiento provisional. Todo eso ya se empleaba y practicaba en los centros. El artículo 55 copia el artículo 72 del Reglamento Penitenciario, sustituyendo en el texto los medios coercitivos de los adultos por medios de contención.

-La concesión de permisos de salida queda en manos de los centros, anulando la facultad revisoria del juez: para el acceso a tales permisos se establece el requisito de que se hayan previsto en el programa individualizado de ejecución de la medida -

³³ El reglamento trata a los *menores* como mayores y sobrepasa en ocasiones la delegación de la ley. Además de reglamentar supuestos no previstos por la ley, ese artículo 35 establece intereses administrativos contrarios al interés del menor.

³⁴ Mínimo de dos visitas semanales que se pueden acumular en una sola, con un tiempo mínimo de 40 minutos por *comunicación*.

Entrada máxima de cuatro personas por comunicación.

Una visita de convivencia familiar de tres horas y un vis a vis mensual.

Dos llamadas telefónicas de 10 minutos cada semana.

³⁵ Por lo menos en el centro de reforma San Jorge de Zaragoza ya se obligaba a los niños a desnudarse y realizar las *tres flexiones* desde años atrás.

³⁶ El artículo 5 del Real Decreto 137/1993 que *aprueba el reglamento de armas* considera armas las defensas de goma, y la resolución 45/113 de la ONU prohíbe portar y utilizar armas al personal de los centros de detención de menores.

artículo 45.4d-. De otra parte, el artículo 52.2 deja sin efecto el permiso en caso de que el menor se vea imputado por otro hecho constitutivo de infracción penal, obviando el principio de presunción de inocencia en aras de la seguridad.³⁷ Al respecto de los permisos extraordinarios,³⁸ el artículo 47 copia y endurece el reglamento penitenciario: de siete días a cuatro.

-El régimen disciplinario y su procedimiento -artículo 59- copian el Reglamento Penitenciario reduciendo los plazos y considerando como faltas muy graves algunas de las que para los mayores se consideran graves.³⁹ En el artículo 63, para más inri, se considera falta grave agredir, amenazar o coaccionar de manera leve.

-Se reconoce al menor el derecho a nombrar abogado -artículo 17 Ley 5/2000- y el derecho a entrevistarse reservadamente con él, acompañando dos puntos críticos más: la contemplación de un requisito no previsto en la ley y la vulneración del derecho de defensa.⁴⁰ Se exige al abogado la acreditación como defensor o representante en alguna causa que se siga contra él -contra el niño, se entiende-, pero olvidando que la asistencia jurídica es más que la simple defensa técnica en el proceso. Además, el texto olvida que el menor también puede ejercer como denunciante y que existen más campos de su interés; no sólo el penal.

-Estarán estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias -...- que constituyan un trato cruel e inhumano -...-, la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria -...-. Están también prohibidas aquellas sanciones que puedan poner en peligro la salud física y mental del menor -artículo 67 de las Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad-.

El artículo 65 del reglamento le llama separación de grupo y el artículo 66 reconoce esa afectación a la salud del menor al declarar que se dejará sin efecto la sanción de separación del

³⁷ El motivo es evitar la huida o la reiteración delictiva, y el instrumento elegido en tal escenario sólo puede ser de ese tipo y producir esas consecuencias.

³⁸ Por enfermedad, fallecimiento de familiares, nacimiento de un hijo.

³⁹ Por ejemplo: introducir drogas, consumirlas o poseer objetos prohibidos. Se considera *falta muy grave* retornar al centro tras la hora prevista, aun en el mismo día.

⁴⁰ Al respecto del derecho a la libre elección de abogado y a la asistencia jurídica.

grupo en caso de que afecte a la salud física o mental. En los artículos 68 y 69 se restringe a siete días o cinco fines de semana la duración del aislamiento,⁴¹ limitando sobre el papel la repetición de casos de hasta 50 días seguidos de separación.

Desde el artículo 23 hasta el 85, tres cuartas partes del reglamento dedican sus artículos a regular el régimen de internamiento. Sin embargo -aparte el artículo 58, sobre la inspección de los centros por parte de la administración-, ni un solo artículo se dedica a desarrollar la protección de la integridad física, el no sometimiento a trato degradante, los malos tratos de palabra u obra, el rigor arbitrario o innecesario. El niño es responsable de la entidad pública de la que depende el centro y bajo cuya tutela vivirá encerrado.

4. Acerca de los síntomas y las causas de una complejidad ignorada. Conclusiones

¿Puede calificarse de antisocial un producto social?

Si los menores son parte y producto de nuestra sociedad, ¿tiene sentido analizar el riesgo para el menor y el riesgo para la sociedad en términos de incompatibilidad?

¿Es la imposición creciente de responsabilidades y culpas individualizadas un resultado configurado por la propia lógica de la sociedad en que ocurre?

¿Guarda alguna relación nuestra sociedad individualista, movilizadora al margen de la prosocialidad, con la institucionalización del riesgo?

¿Qué es la responsabilidad social o colectiva?

¿Cualquier reclamación de adhesión y colaboración implica una mejora en el sentimiento de seguridad colectivo?

¿Las mayorías creadas en torno a una demanda normativa son verdaderamente capaces de consensuar y compartir?

Dar respuesta al ser y al deber ser de estas preguntas implica el reconocimiento de una lógica que parece instalada en los roles y modos de relación propuestos y promovidos por nuestro actual sistema de organización social. El discurso de

⁴¹ La suma de varias sanciones no superará esa cifra.

este sistema se vale de subsistemas como la comunicación masiva, las relaciones de producción económica o la justicia penal, y un elemento de creciente arraigo en ese discurso es el que identifica el castigo del transgresor como condición necesaria para el resarcimiento de la víctima. En el dudoso carácter prosocial que presenta esta lógica no parece necesario ahondar. Será acaso más interesante analizar cómo las condiciones psicosociales de nuestro vivir cotidiano en la sociedad archipiélago⁴² pueden llegar a movilizar emotivamente a un sujeto hasta el punto de desear un óptimo negativo: el perjuicio del Otro sin beneficio propio. Como dándole la vuelta incluso al concepto paretiano, llegamos a la consecuencia extrema y perversa de ese planteamiento que construye y gestiona perjuicios potenciales -riesgos- en términos de suma negativa -suma cero-: si el beneficio del Otro implica mi perjuicio, ¿el perjuicio del otro deberá reportarme beneficio?

El creciente predominio de la punición sobre la resocialización y su apoyo desde el aparato que promueve y amplifica la demanda normativa⁴³ nos permite defender los argumentos suficientes para, por lo menos, reclamar un debate urgente: ¿reciben nuestros niños con problemas una protección integral efectiva o, muy al contrario, los vemos como algo ajeno y peligroso para nosotros mismos? ¿Son nuestros hijos o son nuestros enemiguitos?

Los problemas esenciales jamás son parcelables, y los problemas globales son cada vez más esenciales -...- el reto de la globalidad es entonces, al mismo tiempo, un reto de complejidad -...- hay complejidad desde el momento en que los diversos aspectos que constituyen un todo -como el económico, el político, el social, el psicológico, el afectivo, el mitológico- son inseparables y tienen una forma independiente, interactiva e irretroactiva entre las partes y el todo, el todo y las partes -Edgar Morin-.⁴⁴

⁴² El término acuñado por *Foucault* me parece muy acertado a la hora de resumir las características de un orden social que tiene mucho más de sociedad atomizada que de comunidad.

⁴³ La comunicación masiva envía mensajes verticales y unidireccionales que materializan la comunicación entre sociedad, legislador y sistema penal -y sus instrumentos-.

⁴⁴ Citado por A. Recasens -Globalización, riesgo y seguridad- en *La seguridad en la sociedad del Riesgo*. Un debate abierto. Página 369.

Bibliografía

- APDHA (Asociación pro-derechos humanos de Andalucía). *Niños peligrosos o niños en peligro*. 2001.
- APDHA (Asociación pro-derechos humanos de Andalucía). *Rueda de prensa sobre el nuevo reglamento que desarrolla la ley penal del menor*. Septiembre de 2004.
- BERGALLI, R. -coordinador-. *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.
- BERNUZ BENEITEZ, M. J. *De la protección de la infancia a la prevención de la delincuencia*. Zaragoza: El Justicia de Aragón, 1999.
- BOURDIEU, P. -director-. *La miseria del mundo*. Buenos Aires: FCE, 1999.
- CESPP (Coordinadora estatal de solidaridad con las personas presas). *Manifiesto de la sobre el reglamento que desarrolla la ley penal del menor* (recurrido por dicha organización ante el Tribunal Supremo). Febrero de 2005.
- CESPP (Coordinadora Estatal de Solidaridad con las Personas Presas). *Informe: Muertes bajo custodia en el Estado español, 2001-2004*. Abril de 2005.
- D. A. DOMÍNGUEZ, GARCÍA AMADO, H. Recasens -editores-. *La seguridad en la sociedad del Riesgo. Un debate abierto*. Atelier. Barcelona, 2003.
- FERNÁNDEZ, P. y ROMERO, G. *Acerca del llamado reglamento de la ley penal del menor que esta democracia reglamenta*. CAES. Diciembre de 2004.
- GARRIDO GENOVÉS, V. *Fundamentos científicos de la ley de responsabilidad penal del menor*. Universidad de Valencia, 2001.
- JIMÉNEZ, D. e ICHASO, J. El negocio de l@s niñ@s delinquit@s. Un capítulo reciente de la reforma en Zaragoza. *Revista Rescoldos*. Junio de 2005.
- MARTÍNEZ REGUERA, E. *Cuando los políticos mecen la cuna*. Madrid: Ediciones del Quilombo, 2001.
- MARTÍNEZ REGUERA, E. Pobres niños pobres. *Nodo 50*. 2003.
- MOLIMO (Asociación aragonesa para la promoción y la defensa de los derechos de infancia y adolescencia). *Principales novedades de la Ley 5/2000 de responsabilidad penal de menores*. Zaragoza, 2001.

- RÍOS MARTÍN, J.C. SEGOVIA, J.L. *La infancia en conflicto social*. (1998). Madrid: Ediciones Cáritas.
- VV.AA. *Las cárceles de la democracia. Del déficit de ciudadanía a la producción de control*. Bajo Cero. Madrid, 2005.



La gestión de las cuentas a cobrar y a pagar: el factoring y el confirming

CARLOS JAVIER SANZ SANTOLARIA
ESCUELA UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: En el marco del actual proceso de globalización económica, las sociedades procuran optimizar sus recursos financieros por razones de competitividad y de beneficio. En este artículo se exponen de una forma clara y sencilla el régimen contable y económico, así como las principales cuestiones relativas a dos figuras de financiación modernas, el factoring y el confirming.

Palabras clave: Financiación, deudores, acreedores.

Managing accounts receivable and payable: factoring and conforming

Abstract: Within the current process of economic globalisation, societies try to optimize their financial resources in order to maximize their competitiveness and profits. This paper explains in a clear, simple man-

ner, the economic and accounting organisation of two new financial practices, i.e. factoring and confirming, in addition to other important matters related to such practices.

Keywords: Financing, debtors, creditors.

La gestión de las cuentas a cobrar y a pagar: el factoring y el confirming



Carlos Javier Sanz Santolaria

1. Aspectos generales

Los deudores de la actividad o deudores por operaciones de tráfico son activos de la empresa que como tales representan beneficios económicos futuros, expresando el derecho de la empresa a exigir un compromiso u obligación adquiridos por terceros normalmente como consecuencia de créditos concedidos. Esos beneficios económicos futuros pueden consistir en la conversión de los derechos en efectivo u otros medios líquidos equivalentes o en el derecho a percibir bienes o servicios en el futuro e incluso a reducir pagos en el futuro.

Como el resto de activos, estos deben ser registrados en el balance de situación, y en función de si su vencimiento supera o no el ciclo de explotación, pueden ser tanto activos circulantes o corrientes como no corrientes.

La NIC 39 incluye en las cuentas a cobrar originadas por la actividad a aquellos activos financieros que proceden de la actividad ordinaria de la empresa y que es de suponer que se mantendrán hasta su cobro en el momento del vencimiento. Son activos creados por la empresa a cambio de proporcionar efectivo, bienes o servicios directamente al deudor.

Siguiendo los criterios fijados por la NIC 39, la valoración inicial de las cuentas a cobrar debe hacerse por su valor razonable, teniendo en cuenta además los costes de transacción atribuibles a la operación.

Por su parte, los acreedores de la actividad son elementos de pasivo que representan obligaciones de la empresa a terce-

ros como consecuencia de su actividad habitual, por lo que también son denominados acreedores por operaciones de tráfico. Expresan el crédito concedido por otras entidades o personas e implican el compromiso de la empresa de hacer frente a las mismas entregando efectivo u otros activos financieros, o en ocasiones, bienes y servicios.

Como cuentas de pasivo que son, estas deben estar en el pasivo del balance de situación, y en función de si su vencimiento es, o no, superior al ciclo de explotación, pueden ser tanto de pasivo circulante o corriente como no corriente.

Las cuentas a pagar representan obligaciones de pago originadas en la empresa como consecuencia del aplazamiento en la adquisición de bienes y servicios que la empresa utiliza en el desarrollo de su actividad. De acuerdo con las normas internacionales, estas cuentas a pagar son pasivos financieros, cumpliendo, por tanto, los requisitos incluidos en la definición de pasivo financiero: un compromiso que supone una obligación contractual de entregar efectivo u otro activo financiero a otra empresa, o de intercambiar instrumentos financieros con otra empresa, bajo condiciones que son potencialmente desfavorables.

En el marco del actual proceso de globalización económica, las sociedades procuran optimizar sus recursos financieros por razones de competitividad y de beneficio. Así, en los últimos años las entidades financieras han desarrollado dos nuevos productos financieros cuya utilización alcanza dos vertientes importantes, de un lado, el cobro de las ventas (el factoring), y de otro, la disponibilidad de los recursos financieros y el pago de las deudas (el confirming). Ambas operaciones pueden entenderse como las dos caras de una misma moneda. En el factoring es el proveedor el que acude a la entidad financiera para que le gestione el cobro de las facturas emitidas al cliente. Por el contrario, en el confirming es el deudor el que acude a la entidad financiera para que le gestione el pago de las facturas emitidas contra él por el proveedor.

En ambos casos se trata de contratos financieros de naturaleza atípica, lo que supone que, aunque se encuentran plenamente reconocidos por la realidad social y son de frecuente utilización en el tráfico jurídico y mercantil, carecen de regulación legal específica, aún cuando la ley contenga alusiones a ellos.

2. El factoring

Puede definirse como el contrato por el que un empresario cede la titularidad de los créditos comerciales que ostenta frente a sus clientes a otro empresario especializado (entidad de factoring), prestando este último una serie de servicios relacionados con los créditos que se ceden.

La entidad de factoring, en ocasiones, asume el riesgo de insolvencia del deudor cedido, lo que da lugar a la distinción de dos tipos de factoring: el factoring sin recurso, en el que el cedente responde de la existencia y legitimidad del crédito pero no de la solvencia del deudor cedido; y el factoring con recurso, que es aquél en el que el cedente responde de la existencia y legitimidad del crédito y de la solvencia del deudor cedido, por lo que en caso de insolvencia del deudor cedido la entidad de factoring puede repetir contra su cliente, el cedente.

En otras ocasiones, se pacta entre cedente y entidad de factoring que esta última entregue al cedente un anticipo, esto es, una parte del nominal de los créditos cedidos y cuyo cobro ha de gestionar la entidad de factoring, antes de que se produzca el cobro efectivo. En estos casos existe una financiación por parte de la entidad de factoring al cedente.

Existen otra serie de servicios que puede prestar la entidad de factoring relacionados con el contrato de factoring, como son la realización de informes de solvencia, estudios de mercado, etc.

En contraprestación a los servicios que presta la entidad de factoring, el cedente satisface a la entidad de factoring una remuneración, consistente normalmente en un porcentaje sobre los créditos cedidos, pudiendo además recibir la entidad de factoring el pago de un interés en el caso de que ésta anticipe al cedente el pago de los créditos antes de su cobro efectivo.

Es posible encontrar *diversos tipos de factoring* en función de varios criterios de clasificación:

- En función del riesgo que corra la entidad de factoring, tal y como se ha expuesto anteriormente, el factoring puede ser con recurso o sin recurso.
- Según el momento de nacimiento de los créditos que se ceden existen cesiones de créditos presentes y de créditos futuros.

- En función de la naturaleza del deudor, el factoring podrá ser de tres tipos. Cuando el deudor sea una Administración Pública Central, Autonómica o Local el factoring podrá ser factoring sector público. Cuando el deudor sea del sector privado se reconocen dos tipos de factoring: factoring sector privado nacional, y cuando el deudor se halle ubicado fuera del territorio nacional, factoring sector privado no nacional o de exportación.
- En función del momento de pago de los créditos por la entidad de factoring existe factoring con pago al cobro, en el que la entidad de factoring para al cedente una vez que ha cobrado el crédito del deudor; factoring con pago al cobro pero con una fecha límite, en el que la entidad de factoring, sin recurso, paga al cedente en el momento del cobro o en una fecha prefijada posterior en el caso de no haber conseguido el cobro; y el factoring con pago a una fecha fija, independientemente de que la entidad de factoring haya cobrado o no el crédito.

Las principales *ventajas* del factoring son:

- El cedente ya no tiene que destinar medios materiales y humanos para gestionar el cobro de los créditos, lo que supone una reducción de tiempo y de costes en seguimiento de cobros, impagados, comunicaciones, burocracia, asesoramiento jurídico, contenciosos, etc.
- En el caso de que se haya pactado que la entidad de factoring pague al cedente los créditos antes de su vencimiento, ello permite al cedente obtener liquidez. Se obtiene financiación automática de sus ventas paralelamente con su crecimiento.
- Cuando se trate de factoring de exportación, se elimina la incertidumbre a la hora de plantearse la expansión internacional. El exportador, además de estar protegido contra posibles insolvencias del deudor, se beneficia de una gestión exterior de cobro especializada, ya que generalmente la realiza una entidad del propio país del deudor.
- En el factoring sin recursos el cedente elimina el riesgo de insolvencia de los deudores. Además, la empresa reduce su cuenta de clientes a cobrar, lo que permite mejorar su sol-

vencia. En general, permite, con independencia de su estructura financiera, desenvolverse y crecer con seguridad.

Por su parte, los *inconvenientes* del factoring son:

- El factoring puede crear una cierta confusión entre los deudores a la hora de realizar los pagos, si no se ha comunicado la cesión de los créditos a un nuevo acreedor o cesionario.
- En caso de cesión de créditos futuros, el cedente ha de imponer a los futuros deudores el pago de sus créditos al nuevo acreedor.

Sin lugar a dudas, la principal característica del factoring es la no existencia del derecho de regreso sobre los créditos que han sido transferidos. Esto hace que en el contrato de factoring se pacten cuidadosamente las condiciones que deben reunir los créditos sometidos al mismo.

La empresa de factoring (denominada “factor”) investiga la solvencia de los futuros clientes, los cuales deberán ser expresamente aceptados por ésta. Se ocupa del cobro, incluso de morosos o insolventes. El hecho de que el “factor” asuma la posible insolvencia del deudor significa que la empresa usuario del factoring satisfará, en el coste de la operación, no solamente la comisión por la administración y gestión del cobro, sino también el “riesgo de insolvencia” que calculará técnicamente el factor. El coste de la operación se verá incrementado por los intereses que correspondan al anticipo de fondos, en el caso de que éste haya sido solicitado.

Se suele establecer un anticipo máximo de fondos, el que corresponda al 80% o 90% del valor nominal de las facturas, quedando retenido el resto como garantía de la empresa de factoring. La retención será liquidada cuando termine la operación.

El coste total de las operaciones sometidas al contrato de factoring está en función de la solvencia de los compradores, frecuencia de la facturación, importe medio de las facturas, período medio de vencimiento y zona geográfica fundamentalmente. Como es fácil deducir, debido a la transferencia del riesgo de insolvencia, así como del resto de los servicios que presta, el coste de la “factorización” de los créditos de la empresa es más oneroso que el descuento bancario. Además

de las ventajas e inconvenientes antes citados, el mayor coste, junto con la desvinculación de la empresa-vendedora de los problemas de pago del cliente-comprador, hacen que no sea esta una modalidad muy extendida. No obstante, pueden señalarse algunas características ventajosas, entre las que destaca la seguridad en la realización de las cuentas a cobrar y la sencillez en la administración de las mismas.

En nuestro Plan General de Contabilidad no hay previstas cuentas específicas para este tipo de actividad, pero la contabilidad de la empresa que decide utilizar el factoring se podría desarrollar creando las siguientes subcuentas de clientes:

CLIENTES, FACTURAS ENVIADAS A LA APROBACIÓN DEL FACTOR (430)

a CLIENTES (430)

Por el importe de las facturas enviadas a la empresa de factoring

CLIENTES, FACTURAS APROBADAS POR EL FACTOR (430)

(por las facturas que han sido aprobadas)

CLIENTES (430)

(por las facturas que han sido rechazadas)

a CLIENTES, FACTURAS ENVIADAS A LA APROBACIÓN DEL FACTOR (430)

Por el abono que realiza el factor de las facturas aprobadas, bien en el momento del cobro, bien anticipadamente si se ha solicitado, se hará:

TESORERÍA (57)

INTERESES POR DESCUENTO DE FACTURAS (664)

SERVICIOS DE PROFESIONALES INDEPENDIENTES.

COMISIONES DE FACTORING (623)

CLIENTES, RETENCIÓN DEL FACTOR (430)

a CLIENTES, FACTURAS APROBADAS POR EL FACTOR (430)

Por último, señalar respecto a la información a incluir en los estados financieros, que en línea con la información exigida por la NIC 32 y NIC 39 para cada clase de activo y pasivo financiero, los estados financieros deben recoger, entre otra, la siguiente información relativa a las cuentas a cobrar y a las cuentas a pagar:

- Su naturaleza, alcance y las políticas y métodos contables utilizados.
- Información sobre su valor razonable, riesgos de tipo de interés, de crédito y de liquidez.
- Efectos en el estado de resultados y en patrimonio y correcciones de valor.
- Incumplimiento de contratos y pagos vencidos no atendidos.

3. El confirming

Dentro de los distintos productos financieros el confirming aparece como nuevo medio de pago que permite simultáneamente conceder una serie de servicios al deudor y ser un medio de financiación y garantía para el acreedor.

Se define como la oferta de unos servicios financieros por parte de una entidad especializada, que generalmente es una compañía de factoring. Estos servicios son ofrecidos por la compañía a un usuario, a fin de que éste los pueda utilizar como medio de pago y cancelación de las deudas contraídas con sus proveedores. La entidad financiera se constituye así, en gestora de los pagos que su cliente le ordena realizar para liquidar sus compras, en uso del correspondiente contrato. En cumplimiento de esa orden, y al vencimiento de la operación, la entidad financiera emite un cheque o transferencia por cuenta del cliente, que anuncia previamente y remite a su destinatario, cancelando así la deuda existente. El confirming es, pues, un producto o medio de pago que garantiza al acreedor la percepción de la deuda. Esta garantía contempla el pleno reconocimiento del pago, y que el mismo se realizará en el término de tiempo acordado y será abonado por una entidad financiera.

El contrato de confirming es atípico, careciendo de regulación en nuestro Derecho, si bien presenta *notas características* de varios contratos en función de las prestaciones que se acuerden con la entidad de confirming:

- Puede considerarse una comisión mercantil para el pago de las deudas, en la que la entidad actúa como intermediaria.
- También puede considerarse un arrendamiento de servicios.

- En caso de que la entidad financie a su cliente, podría hablarse de apertura de crédito en cuenta corriente o de préstamo bancario.
- Por último, si anticipa los pagos a los acreedores encontraríamos elementos del contrato de descuento.

En consecuencia, al contrato de confirming le serán aplicables las normas correspondientes reguladoras de dichas figuras, de carácter civil y mercantil.

A diferencia del factoring, en el que existe cesión de créditos, en el caso del confirming no existe transmisión de las deudas a la entidad de confirming, pues ésta se encarga exclusivamente de la gestión de su pago, sin que exista asunción de deudas. Por lo tanto, el deudor sigue siendo el mismo, sólo que es la entidad de confirming la que se encarga del pago de las deudas de su cliente.

La posición de dicha entidad se encuadra, en principio, en la figura del pago por tercero, ya que según el Código Civil, cualquier persona hacer el pago por cuenta de otro, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación.

El confirming siempre contiene un servicio de gestión de pago, ya que la entidad financiera paga al proveedor en nombre del cliente, pero esta gestión de pago admite distintas modalidades, tanto desde el punto de vista del cliente como desde la posición del proveedor.

Así, en función de los servicios que la entidad de confirming se comprometa a prestar al cliente deudor, *podemos encontrar*:

- Un confirming simple, en el que la entidad simplemente gestiona los pagos del deudor, haciendo de intermediaria.
- El confirming de inversión, en el que el cliente deudor anticipa a la entidad de confirming el pago de las facturas, que posteriormente ésta ha de abonar a los proveedores, y el cliente se deduce de la cantidad que ha de pagar a la entidad de confirming el descuento financiero correspondiente.
- El confirming de financiación, en el que el cliente deudor retrasa el pago de las facturas hasta una fecha posterior a la de su vencimiento, con lo que la entidad de confirming le concede una financiación por la que le cobra, además de la comisión pactada, los intereses correspondientes al tiempo que media entre la fecha del vencimiento y la del pago efectivo.

Por otra parte, y desde el punto de vista del proveedor, también se puede distinguir entre:

- Confirming sin descuento, en el que el proveedor ha de dirigirse a la entidad de confirming en la fecha del vencimiento para el cobro, sin que pueda percibirlo anticipadamente, pero sin que tenga que hacer nada ni abonar cantidad alguna a la entidad. En este caso es el proveedor el que asume el riesgo de impago del cliente, a no ser que la entidad haya acordado paralelamente financiar a este último.
- Confirming con descuento, que siempre es "sin recurso", en el que el proveedor cobra su crédito de la entidad de confirming anticipadamente respecto a la fecha de su vencimiento, debiendo satisfacer un interés en concepto de descuento, y en el que en el momento del vencimiento de la factura la entidad únicamente puede dirigirse a su cliente para el cobro, sin que pueda solicitar al proveedor la devolución del anticipo en el caso de que el cliente no pague.
- Por último, el proveedor también podría, si así se acuerda con la entidad de confirming, retrasar el cobro de las facturas más allá de su fecha de vencimiento, en cuyo caso recibiría una remuneración al tipo de interés pactado.

Respecto de las *ventajas e inconvenientes* del confirming, se pueden señalar:

- Para el cliente deudor.

El confirming le permite reducir el coste del departamento de pagos, al homogeneizarse el sistema de pago y al eliminarse las tareas de gestión. Asimismo, incrementa su poder de negociación frente a los proveedores y le permite incrementar el plazo de pago sin tener que negociar individualmente con cada proveedor, posibilitándole asimismo el retrasar el pago a los proveedores en el caso del confirming con financiación. Sin embargo, el hecho de no pagar el empresario obligado directamente puede generar confusión y desconfianza en los acreedores; y, además, ha de adecuarse a las condiciones de la entidad de confirming tanto a nivel de condiciones de las operaciones como en lo referente a las directrices señaladas por la entidad.

- Para la entidad de confirming.

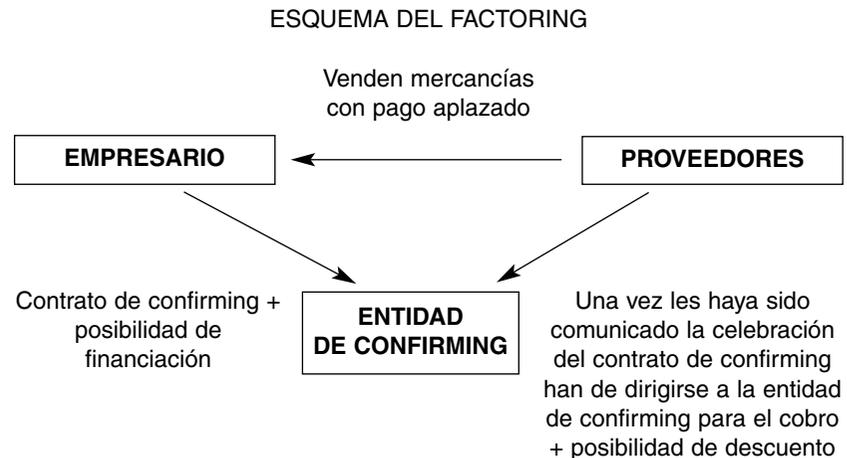
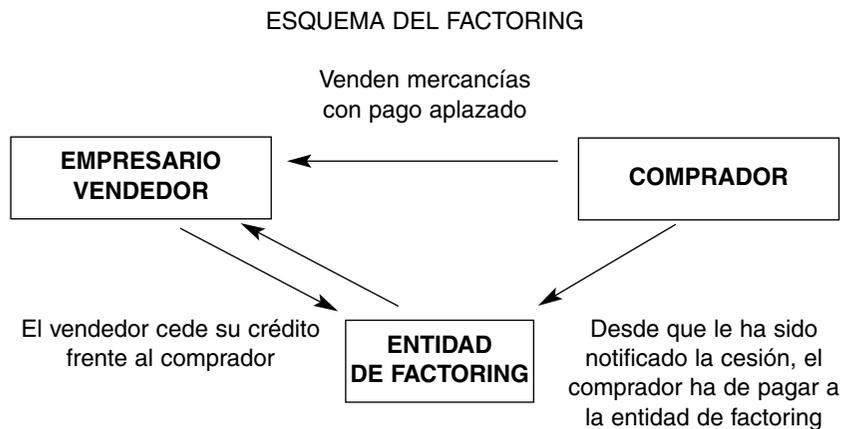
Esta figura le permite ampliar su gama de servicios y captar nuevos clientes (proveedores) para otras de sus líneas de negocio. Sin embargo, la rentabilidad de estas operaciones suele ser reducida, y existe la posibilidad de riesgos imprevistos.

- Para el proveedor.

El confirming le permite reducir los costes relacionados con los cobros, así como obtener los cobros anticipadamente mediante el descuento, a la vez que incrementa la seguridad de los cobros y permite al proveedor domiciliar los pagos en la entidad financiera, con un incremento de las relaciones entre proveedor y entidad financiera. Entre los inconvenientes se encuentra el que normalmente las condiciones de descuento no son negociables y que se ha de dirigir necesariamente a la entidad de confirming elegida por el empresario deudor.

En resumen, ambos contratos, con sus inherentes particularidades, el factoring es un sistema de gestión de cobros y el confirming un sistema de gestión de pagos, comparten importantes similitudes. Así, en el confirming pueden confluir ambas figuras cuando se conceda al proveedor la posibilidad de que se le anticipa el pago mediante la cesión de sus créditos, a modo y semejanza del factoring.

De forma esquemática, ambas fórmulas pueden representarse de la forma siguiente:



Bibliografía

AMAT, O. (coordinador) (2003): *Comprender las Normas Internacionales de Contabilidad*. Barcelona: Gestión 2000.

ASOCIACION ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS (AECA): *Documentos sobre Principios Contables*. Madrid: AECA.

BRUSCA, I. et al. (2004): *Introducción a la contabilidad financiera: un enfoque internacional*. Barcelona: Ariel.

CEA, J.L. (2002): *Armonización contable internacional y reforma de la contabilidad en España*. Madrid: ICAC.

GINER INCHAUSTI, B. (2003): *El nuevo proceso de regulación contable en España: cambios en el proceso y en las normas*. Madrid: Revista AECA, nº 65, pp. 13-16.

GONZALO ANGULO, J.A. (2003): *Las NIIF: contabilidad y control. La cara oculta de las normas internacionales*. Madrid: Revista AECA, nº 65, pp. 3-12.

INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA DE CUENTAS (2002): *Informe sobre la situación actual de la contabilidad en España y líneas básicas para abordar su reforma: Libro Blanco para la reforma de la contabilidad en España*. Madrid: ICAC.

- INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (IASB) (2003a): *International Accounting Standard 32. Financial Instruments: Disclosure and Presentation*. Londres: IASCF.
- INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (IASB) (2003b): *International Accounting Standard 39. Financial Instruments: Recognition and Measurement*. Londres: IASCF.
- TUA, J. (coordinador) (2002): *Marco conceptual para la información financiera. Análisis y comentarios*. Madrid: AECA.
- VELA, M.; MONTESINOS, V. y SERRA, V. (2000): *Manual de Contabilidad*. Barcelona: Ariel Economía.
- YEBRA, O. (director) (2002): *Normas Internacionales de Contabilidad 2002-2003. Desarrollo y comentarios*. Madrid: Francis y Taylor.