

12

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 5

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro

INFORME
ESPAÑA 2005

12

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 5

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-29-0
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-15638-2005

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)



Gracias a las entidades que nos patrocinan –Fundación Ramón Areces, Fundación Mapfre, Securitas España, Collosa y Fundación Amancio Ortega– la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio. El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

Equipo de redacción

José María Martín Patino, Presidente • **Agustín Blanco**, Director General • **Antonio Chueca**, Responsable del Departamento de Datos • **Giovanna Bombardieri**, Secretaria • **José Luis Barbero** • **Teresa Herreros** • **Beatriz Manzanero**

Colaboran en este Informe: **Antonio Abellán**, Investigador Científico del Instituto de Economía y Geografía del CSIC • **José Aranda**, Vocal Asesor del INE • **Irene Arrimadas**, Departamento de Renovación Pedagógica de la FERE • **Millán Arroyo**, Departamento de Ciencias Políticas y Sociología, UCM • **María Rosa Blanco**, Instituto de Estudios sobre Migraciones, UPCO • **Andrés Canteras**, Profesor de Sociología, UCM • **Gregorio Casado**, Centro de Formación Padre Piquer, Madrid • **María Antonia Casanova**, Directora General de Promoción Educativa, CAM • **Arlinda García Coll**, Departamento de Geografía Humana, UB • **Javier Durán**, Comisión Antiviolenencia en el Deporte • **Miriam García Blanco**, Instituto de Estudios sobre Migraciones, UPCO • **Felipe Gómez Pallete**, Director General de la Fundación Amancio Ortega • **Esteban Ibarra**, Presidente del Movimiento contra la Intolerancia • **Pilar Lledó**, Ex Delegada del Gobierno en Madrid • **Francisco López Acedo**, Director del Centro de Formación Padre Piquer, Madrid • **Julio L. Martínez**, Director del Instituto de Estudios sobre Migraciones, UPCO • **Javier Martínez Cortés**, Sociólogo • **María Jesús Ortizlanzas**, Asociación de Víctimas de Delitos Violentos • **Manuela Palacio**, Directora del CP Daniel Martín, Alcorcón • **José Manuel Pérez**, Comisario, Dirección General de la Policía • **Silvia Pradas**, Fundación Encuentro • **Rafael Puyol**, Catedrático de Geografía Humana, UCM • **Imma Quintana**, Departamento de Ciencia Política y de la Administración, UAB • **Eladio Suárez**, Director del IES de Sabón, Arteixo • **Joan Subirats**, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, UAB • **Fernando Vidal**, Departamento de Sociología y Trabajo Social, UPCO • **Luis F. Vílchez**, Profesor de Psicología Evolutiva y de la Educación, UCM • **Alberto Carbajo**, **Pedro Linares**, **Emilio Menéndez**, **Carlos de Miguel**, **Luis Jesús Sánchez de Tembleque**, **Mercedes Pardo**, **José Ignacio Pérez Arriaga**, Grupo de Reflexión sobre Energía y Desarrollo Sostenible, apoyado por la Cátedra BP de Desarrollo Sostenible, UPCO

Y las siguientes Instituciones: Instituto Nacional de Estadística • Fundación Amancio Ortega • Universidad Pontificia de Comillas • Universidad Autónoma de Barcelona

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

1. ¿Un huracán laicista?	XIII
Asumir la laicidad del Estado	XVI
2. Descubrir el camino del crecimiento	XIX
Un modelo de crecimiento que mira poco al futuro	XX
Perdemos competitividad y aumenta la desigualdad territorial y social	XXIV
El factor mediambiental: Ia hora de la verdad	XXVII
3. Globalización <i>ad intra</i>	XXX
Una sociedad multicultural	XXXI
La ampliación de la UE	XXXII
La inseguridad compartida	XXXIII
¿Aldea o barrio global?	XXXIV

PARTE SEGUNDA: LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 2005: PREOCUPACIÓN POR LA VIOLENCIA

1. Acercamiento al problema	3
1.1 El Manifiesto de Sevilla	5
1.2 Conculca los valores democráticos	8
1.3 Un concepto descriptivo y polémico	9
1.4 Sus consecuencias	11
2. ¿Por qué aumenta la violencia?	13
2.1 Anomia social y modelo cultural dominante	13
2.2 Medios de comunicación e internet	16
2.3 Intolerancia, odio y dominación	20
2.4 Subculturas de la violencia	21
2.5 El factor urbano, marginalidad y drogodependencias	23
3. Las caras de la violencia	23
3.1 La criminalidad violenta en España	24
3.2 Violencia contra la mujer	27
3.3 Violencia hacia la infancia	31
3.4 Malos tratos a los ancianos	33
3.5 Violencia juvenil y matonismo escolar	34
3.6 Grupos ultra: xenofobia, racismo y homofobia	38
3.7 Terrorismo	42
3.8 Mafias y otros escenarios	43
4. Las víctimas y sus derechos	47
4.1 El olvido de la víctima	47
4.2 Resoluciones internacionales en favor de las víctimas del delito violento	49
4.3 Legislación española	51
4.4 Aumenta la movilización ciudadana	54
5. Respuesta de los poderes del Estado	56
5.1 Proliferan las armas prohibidas	57
5.2 El Código Penal y la violencia	59
5.3 Acción de la Justicia ante el delito violento	62
5.4 La Ley Penal del Menor	64

6.	Por una sociedad sin violencia	66
6.1	Prevenición e intervención integral	66
6.2	Educación y solidaridad	69
6.3	Seguridad ciudadana, libertad y convivencia	69

PARTE TERCERA: CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I		
UN MODELO ENERGÉTICO INSOSTENIBLE		75
I.	Tesis Interpretativas	77
1.	Los desafíos del modelo actual	77
2.	Una propuesta para un modelo sostenible	78
3.	Elementos para el debate	80
II.	Red de los Fenómenos	88
1.	Situación energética española y contexto internacional	90
1.1	¿El modelo energético a escala global es sostenible?	90
1.2	Radiografía de la producción y el consumo en España	98
1.3	Intensidad, ahorro y eficiencia energética: conceptos clave	102
1.4	El impacto sobre el medio ambiente	105
2.	Medidas para hacer frente a la situación	108
2.1	Programas de ahorro y eficiencia: potencial efectivo y grado de aplicación	108
2.2	Energías renovables: un potencial desaprovechado	112
2.3	I+D+I: faltan visión estratégica integral y recursos	115
2.4	Marco regulatorio y sostenibilidad energética	119
3.	Cambio de mentalidad y toma de posiciones	123
3.1	Los ciudadanos	123
3.2	Las empresas	131
3.3	La cooperación internacional española	137

PARTE CUARTA: EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo II		
INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES A TRAVÉS DE LA ESCUELA		143
I.	Tesis Interpretativas	145
1.	La educación, clave cultural de la globalización	145
2.	Integración social y educación intercultural	147
3.	Los hijos de inmigrantes, primeros actores de la integración social	150
II.	Red de los Fenómenos	154
1.	Un fenómeno reciente, rápido y de gran magnitud en España	154
1.1	Su importancia en el ámbito escolar	157
2.	La red de actores en el sistema educativo	161
2.1	Los alumnos	163
2.2	Los profesores	171
2.3	Las familias	173

2.4	El centro escolar	177
2.5	Legislación y políticas educativas	186
3.	La experiencia comparada de otros países	193
Capítulo III		
LOS JÓVENES Y SU SENTIDO DE LA VIDA		205
I.	Tesis Interpretativas	207
1.	Interpretar el mundo de los jóvenes	207
2.	La noción de <i>sentido</i> como categoría sociológica	210
3.	La búsqueda de sentido en tiempos de mudanza	213
II.	Red de los Fenómenos	220
1.	Una profunda revolución cultural	220
1.1	Hacia un orden moral contingente	222
1.2	Desinstitucionalización y secularización religiosa	224
1.3	A la búsqueda de sentido	233
2.	Hacia la diferenciación social de sentidos	242
2.1	Los jóvenes de orientación “religiosa”	244
2.2	Los jóvenes “sociohumanistas”	244
2.3	Los jóvenes de orientación “esotérica”	245
2.4	Los jóvenes “tecnocientistas”	246
2.5	Características de las estructuras de sentido	247
3.	Para la integración de sentidos en la sociedad	252
3.1	Valores compartidos por los jóvenes	253
3.2	Hacia una ética mínima	256
4.	Epílogo	258
PARTE QUINTA: TERRITORIO		
Capítulo IV		
LA NUEVA MOVILIDAD RESIDENCIAL		265
I.	Tesis Interpretativas	267
1.	La migración como respuesta, la migración como reto	267
2.	La erosión social de las ciudades	267
3.	Una ciudad infinita, una ciudad insostenible	269
4.	Un mundo rural que hipoteca su futuro	270
II.	Red de los Fenómenos	272
1.	Los cambios de residencia de la población, un indicador complejo	272
1.1	Una sociedad cada vez más móvil	274
1.2	El sentido de la migración: entre la necesidad y la voluntad	277
2.	Ciudades que pierden población y transforman su vida social	281
2.1	Cuando las ciudades se quedan sin jóvenes	284
2.2	Las nuevas ciudades dormitorio	290
2.3	Hacia una segregación social de los centros históricos	299

3.	El mundo rural: estación de salida y de retorno	302
3.1	Los jóvenes siguen marchándose	304
3.2	La influencia del retorno	315
3.3	Las áreas rurales que “renacen”	318
	Capítulo V	
	PODERES LOCALES	325
I.	Tesis Interpretativas	327
1.	Los municipios: la <i>cenicienta</i> del Estado autonómico	327
2.	Proximidad y subsidiaridad: ¿hacia una segunda descentralización?	329
3.	Ante una nueva realidad más compleja y cambiante	332
II.	Red de los Fenómenos	334
1.	La globalización económica y los procesos de europeización	334
2.	Nuevas tareas mayúsculas del gobierno en minúsculas	338
3.	¿Nuevos gobiernos para nuevas ciudades?	343
3.1	El uso del tiempo y la ciudad	343
3.2	Edad y ciudad	346
3.3	Género y ciudad	347
3.4	Exclusión y territorio	354
3.5	Diversidad y ciudad	357
3.6	Modos de gobierno y municipio	358
4.	Dinámicas multinivel y nuevas formas de gobierno local	362
5.	No todos los municipios son iguales: los ayuntamientos rurales	366
6.	Europa y los gobiernos locales	370
	<i>Índice de tablas y gráficos</i>	375
	<i>Índice del Anexo Estadístico en CD-Rom</i>	381

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

1. ¿Un huracán laicista?

Es cierto que la sociedad no cambia por decreto y no menos seguro que las leyes contienen una gran carga pedagógica determinante. Ahora bien, los procesos sociales llevan una dirección previsible, son largos y en modo alguno pueden compararse con un fenómeno ciego, repentino y violento de la naturaleza, como el huracán. La secularización de la sociedad española comenzó a ser visible ya durante la dictadura. Los defensores de las libertades no pocas veces tuvieron que unir sus voces a la de los que deseaban emanciparse de la jerarquía eclesiástica. Los católicos no estamos exentos de esta complicidad, aunque ahora lamentemos e incluso tratemos de atribuir la secularización a fuerzas ajenas a la Iglesia.

Vivimos sorprendidos por la presencia masiva de la increencia. Abrimos los periódicos, escuchamos las interpretaciones de la radio y la televisión, lo comprobamos en la conversación con los que nos rodean. Muchos creyentes viven en el exilio interior, refugiados en la ciudadela de la conciencia católica. Marcel Gauchet describía en 1985, en su libro *Désenchantement du monde*¹, este fenómeno dominante de los que van abandonando sus creencias tradicionales. Ahora acaba de matizar las ideas de aquella primera publicación con un ensayo lleno de interrogantes: *Un monde désenchanté?*² En él recoge y da respuesta a las objeciones e interpelaciones que se han ido formulando frente a su tesis. En torno al hecho religioso se ha abierto un gran debate en Europa, mucho más profundo y matizado que el del maniqueísmo imperante durante la Modernidad. Por una parte, los europeos se preguntan sobre la certeza del diagnóstico según el cual la religión estaría en declive, incluso en fase agónica y terminal, cuando no dejan de aparecer signos bien comprobados de retorno a una nueva sensibilidad por lo religioso. Por otra, se cuestionan con insis-

¹ Gauchet, M. (1985): *Désenchantement du monde*. París: Gallimard.

² Gauchet, M. (2004): *Un monde désenchanté?* París: L'Atelier.

tencia el espacio que ha de ocupar la religión en la esfera pública de un régimen democrático liberal, regido por el principio de laicidad.

“El 11 de septiembre de 2001 hizo resurgir en Estados Unidos cierto mesianismo animado por la fe en el *destino manifiesto* y el espíritu de cruzada, hasta el punto de que algunos no retrocederían ante el término *teocracia*. En Europa, independientemente de la repercusión de la situación exterior, ejercida por la presencia sobre su territorio de una importante población musulmana, la dimensión religiosa y las preocupaciones espirituales no han cesado de ganar visibilidad y legitimidad en la esfera pública. Y esto sucede al mismo tiempo que el peso de la Iglesia y la autoridad de su magisterio han continuado debilitándose en proporciones espectaculares. La extensión de esta deserción justifica el hecho de poder hablar de la *excepcionalidad europea* en relación con el resto del mundo”³.

Lo que suscita ahora el mayor interés es la contradicción, al menos aparente, entre la creciente marginalización de los marcos eclesiásticos y el ascenso de lo religioso en el espacio de interés público. El proceso de acercamiento entre las iglesias cristianas y el Estado laico francés a lo largo del siglo XX es evidente. Francia ha dejado de ser el faro del laicismo, precisamente porque ha ido madurando la idea de la “sana laicidad”. Las reacciones fundamentalistas son debidas a la dislocación de la sociedad religiosa cuando penetran en ella elementos de la modernidad que, en su intento por reconstruir la figura tradicional, incorporan principios y valores contra los cuales lucharon esas sociedades. Estados Unidos ofrece el ejemplo único de la coexistencia de una sociedad que funciona según una lógica secular y, en muchos aspectos, de un pueblo religioso. Circunstancias históricas excepcionales han fabricado la combinación del ateísmo social y las creencias individuales. La movilización de la religión civil, fruto del 11 de septiembre, ha sido espectacular, pero no tan decisiva que haya llegado a transformar las conciencias.

En Europa resurge la preocupación por lo religioso dentro del ámbito de la conciencia colectiva. M. Gauchet relaciona esta nueva sensibilidad con el retroceso del sentido de pertenencia y abandono de la práctica. Es una forma de rechazo de la extensión alcanzada por la secularización, que suscita necesidades inesperadas de tipo espiritual, tanto en la vertiente de la vida pública como en la de la conciencia individual. Por eso es legítimo hablar de la *excepcionalidad europea*. En una palabra, la pérdida de adictos provoca reactivaciones y reutilizaciones de lo religioso que no deben confundirse con una restauración de la organización del mundo según los cánones religiosos. Esta constatación, de hecho, no está en contra de la posibilidad teórica de un retorno de la religión tradicional. Ninguna

³ *Ibidem*, 10.

posibilidad histórica permite excluirlo. La ruptura con una cultura de desarrollo milenario abre ciertamente un nuevo futuro. Lo único predecible que podemos afirmar es que estos fenómenos a los que nos enfrentamos nada tienen que ver con una posible reestructuración de las sociedades ya claramente emancipadas de lo religioso. Como nuestros antecesores, seguimos viviendo bajo el universo de la autonomía humana.

Los franceses celebran este año el centenario de la ley francesa del 9 de diciembre de 1905, por la que el Estado rompió con la Iglesia de manera violenta y traumática. Los españoles celebramos también las bodas de plata de la Ley Orgánica 7/1980 de Libertad Religiosa. Estos dos acontecimientos están unidos en un mismo proceso sociocultural e histórico de las dos naciones vecinas. Pero el camino recorrido por España y por Francia ha tenido sentidos distintos. La ley española fue aprobada por unanimidad en las Cortes. Basta echar una mirada al Diario de Sesiones para contemplar la corrección de aquellos legisladores, conscientes de tratar una cuestión fundamental, tantas veces malograda en los intentos constituyentes de los dos siglos anteriores. Según afirmó el Sr. Solé Tura, portavoz del Partido Comunista, se trataba “de contribuir a la edificación de un Estado y de una sociedad que sea la casa común de creyentes y no creyentes, de hombres de cualquier fe religiosa y de aquellos que no las comparten. Por todo ello creemos hallarnos ante un problema que supera la mera contingencia política, y que debe afrontarse por parte de todos los grupos políticos con el sentido más agudo de los intereses permanentes y el porvenir de nuestro Estado democrático”⁴.

Con la claridad que le es habitual, el cardenal Josef Ratzinger declaraba al diario italiano *La Repubblica*⁵ que el Estado laico no impone ninguna religión, pero abre el espacio a todas las religiones para construir una sociedad mejor. Ésta es la “sana laicidad”, aunque el uso más frecuente de los vocablos *laico* y *laicidad* entre nosotros siga manteniendo acentos hostiles y reivindicativos frente a lo religioso.

El debate sobre la laicidad del Estado ocupó las primeras páginas de la prensa francesa durante los años 2003-2004, entre otras razones por la agresividad con que era contemplado el uso del velo de las jóvenes islámicas en la convivencia escolar. Una comisión de veinte personalidades, nombradas por el presidente de la República y presidida por Bernard Stasi, llevó a cabo una profunda reflexión sobre la aplicación del principio de laicidad al Estado francés. La primera reunión fue presidida por el mismo Jefe del Estado el 3 de julio y el informe le fue entregado el 11 de noviem-

⁴ Intervención del diputado Sr. Solé Tura. Diario de Sesiones del Congreso, 25 de marzo de 1980, p. 5112.

⁵ *La Repubblica*, 19 de noviembre de 2004.

bre de 2003. “La laicidad, piedra angular del pacto republicano, se basa en tres valores indisociables: la libertad de conciencia, la igualdad del derecho a las opciones espirituales y religiosas y la neutralidad del poder político”⁶. La República Francesa está edificada sobre la laicidad. Todos los Estados democráticos respetan la libertad de conciencia y el principio de no discriminación por razón de las creencias religiosas. Francia elevó la laicidad al rango de valor fundante.

Asumir la laicidad del Estado

En el momento actual de las relaciones de la Iglesia católica con el Gobierno español, parece oportuno formular aquí algunas consideraciones. La primera de todas se refiere a Francia, cuyo ejemplo laicista sigue influyendo en muchas mentes españolas. De un siglo al otro (1905-2005), la aplicación de los principios de ambas instituciones ha recorrido un camino largo. El arzobispo de Burdeos y presidente de la Conferencia Episcopal de Francia, Mons. Jean-Pierre Ricard, subrayaba este hecho al dirigirse a los miembros de la Comisión Stasi el 24 de octubre de 2003. La lectura del texto de la ley de 1905 ha ido evolucionando de manera notable.

En el primer momento, la Iglesia católica rechazó dicha norma como injusta, discriminante y expoliadora. Fue condenada por dos encíclicas de Pío X: *Vehementer nos* (11 de febrero de 1906) y *Gravissimo* (10 de agosto de 1906). Irritó a la Iglesia la ruptura unilateral del Concordato de 1804 entonces vigente. Especialmente inadmisibles resultaba el artículo 4, en el que se proponían “las normas de organización general del culto, cuyo ejercicio se pretendía asegurar”. Relegaba el hecho religioso a la esfera de lo privado y no reconocía a la vida religiosa ni a las instituciones eclesiales un lugar en la sociedad. La vertiente religiosa del hombre era considerada como un simple sentimiento personal. Se pretendía ignorar que la dimensión religiosa forma parte de la naturaleza profunda del hombre, un ser a la vez personal y social en todas sus dimensiones, incluida la espiritual. En España se sigue invocando esa concepción parcial de lo religioso para negarle a la Iglesia un puesto en la esfera social. Fue necesario que las comunidades católicas francesas se declararan en rebeldía e hicieran caso omiso de esta parte de la ley, que reducía la religión al campo angosto de la celebración del culto sagrado.

La experiencia de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), que vivieron codo con codo todos los ciudadanos, aunque tuvieran convicciones filosóficas y confesionales opuestas, la evolución de las concepciones respecto a la unidad nacional y a las relaciones del individuo con el Estado y

⁶ Informe Stasi, p. 1.

la nación y la comprobación por parte del Estado del papel positivo de las religiones llevaron a éste a evitar la violencia como respuesta. En la ley del 2 de enero de 1907 se legaliza la actividad de los católicos más allá de los límites del culto (“Los edificios dedicados al culto estarán a disposición de los fieles y sus ministros para el ejercicio de su religión”). Desde 1920, el Gobierno francés ha reconocido, en cierto modo, el espacio del hecho religioso en la vida social y con ello la tendencia religiosa personal y social y la constitución jerárquica de la Iglesia, que es lo que constituye su unidad. Entre 1921 y 1924 se llegó a un *modus vivendi* Gobierno/Santa Sede, mediante el cual se legalizaban las asociaciones diocesanas. Se restablecieron las relaciones oficiales con la Santa Sede en 1924 y Pío XI definió y alabó este acontecimiento en la encíclica *Maximam Gravissimamque* (18 de enero de 1924). El gobierno Debré reconoció en 1959 la facultad de la Iglesia para establecer centros de enseñanza y en 1978 se extendió la protección social del Estado a los ministros católicos del culto.

Estas medidas legales contribuyeron a activar la reflexión de la Iglesia sobre sus propias concepciones acerca del Estado laico. Los dos textos definitivos del Vaticano II, el de la declaración sobre la libertad religiosa y el de *Gaudium et Spes*, despejaron las sombras antiguas y prepararon el campo de la mutua colaboración. En la carta que los obispos franceses dirigieron a los fieles en 1996, bajo el título *Proponer la fe en la sociedad actual*, decían textualmente: “Aceptamos sin dudarla nuestra situación, como católicos, en el contexto cultural e institucional actual, marcado notablemente por la emergencia del individualismo y por el principio de laicidad”.

El reconocimiento de la laicidad fue también claramente expresado en la carta que los tres presidentes del Consejo de las Iglesias cristianas⁷ dirigieron al presidente Chirac el 8 de diciembre de 2003, tres días antes de que se hiciera público el Informe Stasi. “Nuestras Iglesias han mantenido durante largo tiempo visiones diferentes sobre la laicidad. Hoy, en cambio, la experiencia y la reflexión las impulsa a subrayar el acuerdo profundo que mantienen sobre una visión común de la laicidad. Y ésta coincide con la formulación de los dos primeros artículos de la ley del 9 de diciembre de 1905. Allí se establece la neutralidad y la independencia del Estado. Éste no está sometido a la influencia de ninguna convicción filosófica o religiosa. No está enfeudado a ninguna doctrina religiosa, como tampoco al ateísmo o al agnosticismo; asegura la libertad de conciencia y garantiza la libertad de cultos”.

⁷ El Pastor Jean-Arnold de Clermont, presidente de la Federación Protestante, Mons. Emmanuel, presidente de la Asamblea de obispos ortodoxos de Francia, y Mons. Jean-Pierre Ricard, arzobispo de Burdeos y presidente de la Conferencia Episcopal. Véase *La Documentation Catholique*, 2004, n. 2304, p. 1128-1130.

El reconocimiento definitivo del principio de laicidad acaba de expresarlo Juan Pablo II. El 11 de febrero de este mismo año 2005, en la carta dirigida al Arzobispo de Burdeos, como presidente de la Conferencia Episcopal, y a través de él a todos los obispos de Francia, felicita a los preladados de la Iglesia de Francia y define lo que él llama “sana laicidad”⁸. Transcribimos algunos párrafos de la misma: “En el trascurso de las visitas *ad limina* me habéis hecho partícipe de vuestras preocupaciones y vuestras alegrías como pastores, exponiendo las relaciones positivas que mantenéis con los responsables de la sociedad civil, de lo cual no puedo menos que alegrarme. En nuestros encuentros, he tenido ocasión de abordar con vosotros la cuestión de la relación con las autoridades civiles, ante la perspectiva del centésimo aniversario de la ley de separación entre la Iglesia y el Estado [...]”.

“El centésimo aniversario de esta ley puede ser hoy día la ocasión para reflexionar sobre la historia religiosa en Francia a lo largo del siglo pasado, considerando los esfuerzos realizados por las diferentes partes para mantener el diálogo [...]. El principio de laicidad, al que vuestro país está muy unido, si se entiende bien, pertenece también a la Doctrina Social de la Iglesia. Llama a la necesidad de la justa separación de poderes que se hace eco de la invitación de Cristo a sus discípulos: ‘Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es Dios’.

Recuerda Juan Pablo II que el hecho de que el poder civil se abstenga de intervenir en la vida de la Iglesia y de las distintas religiones, así como en la esfera de lo espiritual, permite que todos los integrantes de la sociedad trabajen juntos al servicio de la comunidad nacional. Esto le sirve al Papa para animar a todos los fieles a una participación cada día más activa en la vida pública. Recuerda también que ya Pío XII habló de “la legítima y sana laicidad”⁹, distinta de un tipo de laicismo ideológico o de separación hostil entre las instituciones civiles y las confesiones religiosas. Y concluye: “A este precio, la laicidad, lejos de ser un lugar de enfrentamiento, es realmente un espacio para el diálogo constructivo en el espíritu de los valores de libertad, igualdad y fraternidad, a los que el pueblo francés está bien unido”.

Estos testimonios más autorizados del Papa y del Episcopado francés deberían romper el hielo y aun la sospecha histórica que sigue rodeando al Estado laico en nuestros ambientes católicos españoles. Aquella separación pacífica postulada por los obispos españoles en la declaración colectiva *Sobre la Iglesia y la comunidad política* (23 de enero de 1973), tres años antes de la muerte del general Franco, sellada después en el pacto

⁸ Texto original en francés en *La Documentation Catholique*, 2005, n. 2331, p. 202.

⁹ Allocution à la colonie des Marches à Rome, 23 de marzo de 1958. *La Documentation Catholique*, 1958, 55, col. 456.

constitucional de 1978, no parece avanzar hacia unas relaciones más pacíficas, como ha sucedido en Francia. Nos referimos especialmente al sistema educativo, un servicio público en el que la separación del Estado y de la Iglesia parece exigir el pulso y el acierto de un neurocirujano. Ni el Estado puede arrogarse el poder sobre las conciencias juveniles ni la Iglesia puede utilizar el poder político para su acción pastoral. El término adecuado no es “negociación”, sino reflexión y estudio de cada una de las partes para poder llegar a un sincero diálogo. Ése ha sido el camino de la Iglesia y del Estado francés. El encuentro actual no es fruto de la lucha y de las exigencias. Ha pesado más la experiencia objetiva que los prejuicios alimentados por los malos recuerdos.

A nuestro juicio, es necesario que tanto los neoconfesionalistas como los partidarios de un laicismo utópico sean capaces de enfrentarse con su propia trayectoria histórica para descubrir los arcaísmos incrustados en su propio pensamiento. Allí donde particularmente se han venido confundiendo las competencias, como en el campo de la enseñanza, será más necesario que ahora se extreme la vigilancia, para saber escuchar con respeto y hacer posible el diálogo. El texto de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, cuyos primeros 25 años estamos celebrando, podría servir de pauta para esta meditación profunda. He aquí una asignatura pendiente que deben aprobar todos los que se alisten en las filas de la libertad religiosa, que no es otra cosa que la construcción de una plataforma común regida por el principio de la sana laicidad, casa común de todos los ciudadanos.

2. Descubrir el camino del crecimiento

En las Consideraciones generales del *Informe España 1994* nos referíamos a 1993 con estas palabras: “No fue lo que se dice un buen año”. A partir de ese momento, España ha encadenado once años de crecimiento ininterrumpido del PIB, todos por encima de la media de la UE. Durante el septenio 1997-2004, la media de ese aumento anual fue del 3,3%; superamos en 1,7 puntos porcentuales a la media de la eurozona. Esto nos ha permitido alcanzar el 90% de la renta media per cápita de la UE-15.

El ascenso de la riqueza económica ha encontrado su reflejo en la evolución del mercado de trabajo: en 1994 se alcanzó el mayor número de desempleados (3,86 millones) y la tasa de paro más alta de nuestra historia (23,9%). Diez años más tarde, el número de desempleados se había reducido casi a la mitad (2,03 millones) y la tasa de desempleo se situaba en el 10,5%; había cinco millones más de ocupados, con un aumento del 40,4%. Todo ello nos ha permitido también acercarnos considerablemente a la media de la UE-15 por lo que se refiere a los principales indicadores del mer-

cado de trabajo, que han situado a España como el principal destino de la inmigración económica entre los países de la UE en los últimos años.

Otros indicadores macroeconómicos han registrado también una evolución muy positiva en el período que estamos comentando: se ha logrado el control del déficit público y la estabilidad presupuestaria; la deuda pública se ha reducido considerablemente y las agencias de calificación la han situado en los niveles de máxima solvencia; la Seguridad Social ha logrado superávit en los últimos años; el importante incremento de la afiliación concede mayor margen de maniobra para lograr un acuerdo consensuado en la reforma del sistema de pensiones.

A todo ello hay que unir la creciente fortaleza de nuestras empresas y la consolidación de un grupo de importantes multinacionales, lo que permite actuar en un escenario hasta hace poco vedado a las empresas españolas.

Un modelo de crecimiento que mira poco al futuro

Junto a estos datos positivos, que nos sitúan en los estándares de un país rico y desarrollado y en el nivel de las principales potencias económicas mundiales, las voces de muchos expertos denuncian la insostenibilidad del modelo de crecimiento mantenido durante la última década. Entre los factores que motivan esta conclusión destacan los siguientes:

- ♦ *Excesiva dependencia del sector de la construcción.* En los últimos diez años se han construido 4,7 millones de viviendas, el 21% del total de las existentes en España; sólo en 2004 se iniciaron 675.000 nuevas viviendas, la suma de las construidas en Francia, Italia y Alemania. Como consecuencia de ello, el peso del sector de la construcción ha pasado del 14% al 18% del PIB en apenas una década. Este crecimiento se ha traducido en un importante aumento de la ocupación directa (12% de la población ocupada), al que habría que añadir, por el efecto multiplicador del sector, un número igualmente significativo de empleos en otros sectores, como industria y servicios. La inversión en construcción supone el 60% de la inversión total. Una parte sustancial del consumo interno, que es el que sostiene el crecimiento económico de nuestro país actualmente, está ligado a la vivienda y a su equipamiento.

Pero, ¿por cuánto tiempo podrá sostenerse semejante volumen de construcción de viviendas? El aumento del crédito hipotecario y la consiguiente reducción de la capacidad de ahorro de las familias españolas lleva a las entidades de crédito de nuestro país a financiar con recursos externos esta voracidad inmobiliaria. Se le conceda o no este apelativo, no puede despreciarse el riesgo de que “la burbuja inmobiliaria” comience a deshincharse si se produce una subida sustancial de los tipos de inte-

rés, que se han mantenido en los últimos años en niveles mínimos históricos.

A todo ello habría que añadir una consideración ético-social: los promotores inmobiliarios están capitalizando buena parte de los recursos que muchas familias españolas van a generar en los próximos 25 o 30 años, repitiendo el esquema de acumulación que ya se produjo en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Un estudio elaborado por el Colegio de Arquitectos de España¹⁰, revela que de siete partidas clave en la formación del precio final de una vivienda, sólo dos han registrado variaciones significativas: el precio del suelo y los beneficios del promotor. Estos últimos han pasado de representar el 9,6% del total de los costes en 1996 al 36,3% en 2004. Como consecuencia de ello y del aumento de los precios, los promotores han multiplicado por siete sus beneficios respecto a 1996.

♦ *Los fondos europeos, un gran apoyo que se acaba.* Según un reciente estudio¹¹, las ayudas europeas recibidas por España entre 1989 y 2006, casi 100.000 millones de euros a precios de 1999, habrán mantenido la tasa de crecimiento real del PIB 0,4 puntos porcentuales por encima de la que se hubiese dado en su ausencia. Desde otro punto de vista, las ayudas europeas habrán contribuido a la convergencia real de nuestro país con la media europea en casi 6 de los 15 puntos en los que ha avanzado el PIB por habitante desde 1989 hasta hoy.

Pero esas ayudas europeas se van a reducir sustancialmente a partir de 2007, por el propio proceso de convergencia real de nuestro país, por el efecto estadístico derivado de la incorporación de nuevos miembros a la UE y por la disminución del presupuesto comunitario. Un estudio encargado por el Parlamento Europeo afirma que a partir de 2007 España puede perder el 45% de los fondos europeos que recibirá en el período 2000-2006. Aunque nos encontramos en pleno proceso negociador y se establecerán períodos transitorios, los fondos europeos recibidos hasta ahora se reducirán y habremos de reorientar nuestra estrategia negociadora a la obtención de fondos especiales para innovación y nuevas tecnologías.

♦ *Baja productividad.* Aunque, como señala el informe conjunto de empleo 2004-2005 de la Comisión Europea¹², la incapacidad para aumentar la productividad es un problema común en los países de la UE (con la excepción de Irlanda, Grecia y los nuevos miembros), la situación de España es especialmente preocupante a este respecto. Nuestro país, junto con

¹⁰ Véase *Cinco Días*, 28 de febrero de 2005.

¹¹ Herce, J. A. y Sosvilla-Rivero, S. (2004): *La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva*. Real Instituto Elcano, en www.realinstitutoelcano.org/documentos/141.asp

¹² Véase *El País*, 28 de enero de 2005.

Italia, obtiene el peor resultado a pesar del crecimiento económico. La propia complejidad del concepto de productividad (normalmente se habla de la productividad aparente del trabajo, medida a través del indicador PIB por empleado, una forma sencilla e imprecisa de medir la productividad, pero que facilita la comparación entre países) debe hacernos cautos a la hora de valorar la evolución precisa de la productividad en nuestro país. La propia OCDE habla de la “paradoja de la productividad en España” para manifestar su extrañeza ante unos datos que muestran, por ejemplo, que entre 1995 y 2000 el crecimiento de la productividad aparente ha sido negativo en prácticamente todos los trimestres considerados, en un período caracterizado por un gran esfuerzo inversor y tecnológico por parte de las empresas españolas.

Las razones hay que buscarlas, por tanto, más por el lado del empleo. El notable aumento de la ocupación ha sido proporcionalmente superior al experimentado por el PIB. En este crecimiento han tenido una influencia real, difícil de cuantificar, los cambios metodológicos en la EPA y la afloración de empleo sumergido, que suponen un incremento del empleo sin su correlato en el PIB. Pero este dato no puede explicar por sí mismo la situación que estamos describiendo.

Un análisis más detallado de la estructura del empleo en nuestro país en comparación con la de los países de la UE nos ofrece nuevos datos a tener muy en cuenta. Al desglosar por profesiones el empleo y compararlo con la media de la UE-15, encontramos que, a pesar de los avances en el período 1993-2001, las principales diferencias se hallan en que el porcentaje medio de la UE-15 es muy superior al registrado en España en el caso de los trabajadores de profesiones intermedias (15,4% frente a 10,1%) y de tipo administrativo (13% frente a 9,6%), mientras que nuestro país supera ampliamente la media europea en artesanos y obreros (17,6% frente a 14,8%) y en trabajadores no cualificados (13,8% frente a 9,6%). Todavía nos separan casi 10 puntos en el conjunto de las ocupaciones de alta y media cualificación, las que en mayor medida contribuyen al aumento de la productividad. De los cuatro millones más de ocupados entre 1993 y 2001, en torno al 50% se colocó en trabajos que exigen menor cualificación; en la UE-15 dicho porcentaje fue del 34%.

Desde el lado de la oferta, el nivel formativo de los trabajadores españoles aún presenta un claro desequilibrio respecto al patrón de nuestro entorno. Todavía la mitad de los trabajadores españoles tiene como máximo el nivel básico de estudios (hasta el primer ciclo de Educación Secundaria), mientras que en la UE-15 ese grupo supone tan sólo el 27%. Por el contrario, el porcentaje de los ocupados españoles con titulación universitaria supera claramente al de la media de la UE-15 (29,8% frente a 24,5%). Como consecuencia de esa polarización en los extremos, el porcentaje de ocupados con estudios medios es raquítico: apenas un 20% del total, el

grupo menos numeroso, justo lo contrario de lo que ocurre en la UE-15, donde suponen casi la mitad de los ocupados. No se ha insistido suficientemente en la importancia de fortalecer este grupo de técnicos medios y profesionales, que constituyen la columna vertebral de un sistema productivo equilibrado, innovador y competitivo, por medio de la consolidación de un sistema de Formación Profesional ajustado a las necesidades presentes y futuras de las empresas y prestigiado socialmente. La lucha contra el denominado fracaso escolar (alumnos que no alcanzan la titulación básica) y contra nuestro endémico déficit en el conocimiento y uso de idiomas constituyen dos retos a los que ha de hacer frente nuestro país para mejorar la productividad de los trabajadores.

En el informe de la Comisión Europea que acabamos de citar se considera la precariedad laboral como otro de los factores decisivos en el escaso avance de la productividad en la UE en los últimos años. Y aquí nuestro país merece una mención especial. Ostenta la tasa de temporalidad en el empleo más alta (un 31,2% de la población ocupada en 2002, frente a un 13% de media en la UE-15) y el menor desarrollo en la contratación a tiempo parcial (8% y 18,1%, respectivamente). Un factor explicativo de estos datos es la “especialización productiva” de nuestro país en sectores como la construcción y la hostelería y la relevancia de la agricultura intensiva y de temporada. Pero la contratación temporal está también muy extendida en otros sectores donde, en principio, resulta mucho más difícil de justificar. Buena prueba de ello es que el 50% de los jóvenes de 20 a 29 años tiene contratos temporales y que la tasa de temporalidad entre los trabajadores de 30 a 39 años se sitúa prácticamente en el 30%. La temporalidad en el empleo es, por tanto, una estrategia laboral muy arraigada en las empresas españolas, que apenas se ha visto mitigada por las diferentes reformas flexibilizadoras del mercado de trabajo aprobadas en la década de los años noventa.

Esta precariedad laboral se combina con, y en buena parte es causa de, la recurrente escasa inversión en formación continua de nuestras empresas. Según el *IV Informe Randstad sobre calidad del trabajo en la Europa de los Quince*¹³, sólo el 4,7% de los trabajadores españoles realiza cursos para ampliar sus experiencias y mejorar sus conocimientos; dicho porcentaje supera el 20% en Islandia, Suecia y Reino Unido. Desde otra perspectiva complementaria, en 1999 las empresas españolas dedicaron un 1,5% del coste total de la mano de obra a la formación continua de sus trabajadores, mientras que la media de la UE-15 fue del 2,3%.

La formación permanente de los trabajadores se sigue considerando más un gasto que una inversión. La notable reducción de efectivos entre las generaciones que se incorporan al mercado de trabajo y la jubilación o

¹³ Disponible en www.randstad.es

prejubilación de técnicos cualificados con gran experiencia está provocando la escasez de estos profesionales y, en consecuencia, el aumento de los costes de contratación o, en su defecto, el deterioro evidente de la calidad del servicio, muchas veces subcontratado. Los cuantiosos recursos procedentes del Fondo Social Europeo, canalizados a través de múltiples instituciones, no se han sabido aprovechar para crear una cultura de la formación continua independiente de las subvenciones. Es el precio que pagamos por estar más orientados a las estadísticas que a los resultados, más al cumplimiento de los objetivos de gasto que al rendimiento a medio y largo plazo de la inversión.

Perdemos competitividad y aumenta la desigualdad territorial y social

La evolución de la productividad condiciona de manera decisiva la competitividad de un país, máxime en un contexto de plena apertura y globalización económica como en el que nos hallamos. Cada vez son menos los obstáculos para que las empresas puedan trasladarse y producir en cualquier parte del mundo. La constante reducción de los costes del transporte y los avances en la logística hacen cada vez más irrelevante este factor en las decisiones de localización empresarial en multitud de sectores productivos. La imposibilidad de competir en costes con las economías emergentes hace que la innovación sea la clave de la competitividad de las economías desarrolladas. De ahí la importancia de contar con un capital humano cualificado y en permanente actualización de sus capacidades y competencias. Los datos señalados en el epígrafe anterior ponen de manifiesto el déficit que sufre nuestro país en este ámbito.

Las cuantiosas inversiones en infraestructuras van cerrando poco a poco la brecha que tradicionalmente nos ha separado de los países de nuestro entorno, aunque muestran un claro desequilibrio territorial. Otro de los factores básicos de mejora de la competitividad es la inversión en I+D+i. Pero se ha detenido el proceso de acercamiento a la media europea realizado en la década de los años ochenta: seguimos sin alcanzar el 1% del PIB, cuando la media de la UE-15 está casi en el 2% y Estados Unidos se sitúa en el 2,8%.

La competitividad de nuestro país también se ve amenazada por factores macroeconómicos, en particular por la inflación. El Índice de Precios al Consumo (IPC) ha subido casi un punto porcentual por encima de la media comunitaria en el último lustro. Así, tomando como base 100 en 1996, en 2003 el nivel del IPC se situaba en 120,6 en España y en 113 en el conjunto de la UE-15. Para la corrección de este desequilibrio económico contamos con la ventaja inestimable respecto a otros momentos históricos de disponer en la actualidad de unas finanzas públicas saneadas (sin

apenas déficit y con una ratio de la deuda pública por debajo del 50% del PIB) y una política monetaria sometida a la disciplina del Banco Central Europeo. La clave parece estar, por tanto, en conseguir mejoras de la productividad que compensen los incrementos en los costes de las empresas y aumentar la competencia en los mercados.

La conjunción de estos factores y otros explican la continua pérdida de competitividad de la economía española en el contexto global. En el índice de competitividad global elaborado anualmente por el International Institute for Management Development (IMD) nuestro país ha pasado del puesto 26 en 1998 al 31 en 2004. No deberíamos consolarnos al comprobar que la mayor parte de los países de la UE-15 han experimentado una evolución peor que la de España en el período considerado. Es evidente el fracaso de la UE –y el reciente Informe Kok así lo ha reconocido– en el cumplimiento de los objetivos planteados en la Cumbre de Lisboa de 2000, que pretendían que la economía de la UE fuera la más innovadora, competitiva y dinámica a nivel mundial en 2010. Nuestro país sigue ocupando en 2004 las últimas posiciones en casi todos los indicadores de seguimiento, con déficit notables en cuanto a la sociedad de la información y las industrias de redes. En términos macroeconómicos, uno de los indicadores que mejor refleja la evolución de la competitividad de un país es su balanza de pagos por cuenta corriente: el déficit exterior de nuestra economía aumentó un 90% en 2004, hasta alcanzar un 5% del PIB.

Junto a la pérdida de competitividad, otra consecuencia de este modelo de crecimiento es el aumento de las desigualdades territoriales y sociales. De la bonanza económica de la última década no se han aprovechado por igual todas las comunidades autónomas. Si analizamos la evolución del PIB per cápita observamos que las diferencias entre comunidades autónomas se han reducido, pero caeríamos en una “trampa demográfica” si de ese dato concluyéramos que en esta época de crecimiento económico se han reducido las desigualdades territoriales. Los datos globales de evolución del PIB por comunidades autónomas muestran una mayor concentración del PIB total en las zonas tradicionales de desarrollo –con un leve descenso en Cataluña y País Vasco, el mantenimiento en la Comunidad Valenciana y un aumento significativo en el caso de la Comunidad de Madrid– y la consolidación del dinamismo en otras zonas como Baleares, Canarias y Murcia. Precisamente, el trasvase de población a esas zonas más dinámicas explica la corrección de las desigualdades en el PIB per cápita. Si a ello añadimos la función de reequilibrio territorial de los mecanismos estatales de compensación interterritorial y los fondos europeos, nos encontramos con un indicador de renta familiar disponible que suaviza aún más las desigualdades territoriales en nuestro país.

Pero, en realidad, todos los territorios son conscientes de que sin actividad económica endógena, sin generación de riqueza, no hay sostenibili-

lidad en su modelo de desarrollo. Esto afecta de manera especial al mundo rural, que en su gran mayoría sufre un proceso inexorable de despoblación y envejecimiento. Complementaria y paradójicamente, los ciudadanos de algunas de estas zonas de concentración de la actividad económica sufren una pérdida de calidad de vida. Este deterioro está ligado a un modelo de desarrollo concentrado, que convierte a ciudades como Madrid en auténticos “agujeros negros”, por su capacidad de succionar y condicionar gran parte de los recursos humanos, financieros y productivos de un amplio territorio a su alrededor. La contaminación, el tráfico, el estrés, la creciente pérdida de sociabilidad..., son elementos que reducen la calidad de vida de los habitantes de las grandes ciudades.

En nuestro país, ese desequilibrio territorial en el crecimiento económico se halla estrechamente relacionado con otros debates territoriales. Uno de ellos es el del reparto del agua, un factor de desarrollo cada vez más estratégico. Sin cuestionar el principio de solidaridad, parece pertinente preguntarse por qué no se promueve más el desarrollo de las zonas potencialmente cedentes, en su gran mayoría con un fuerte déficit de inversión pública en infraestructuras de transporte y comunicación. Esto, junto con otras medidas, contribuiría a reducir las tensiones de la demanda en las zonas con déficit hídrico. Así ocurre en otras regiones rurales como Las Arribes del Duero en Zamora y Salamanca y el sistema del Sil en Orense, grandes productores de energía hidroeléctrica que ven languidecer su población por la falta de proyectos económicos de futuro y el aislamiento de su territorio.

Desde un punto de vista social, la desigualdad en la distribución personal de la renta ha aumentado en el período 1991-2001, a diferencia de lo que había ocurrido entre 1973-1991; así lo pone de manifiesto un estudio de Goerlich y Mas¹⁴, utilizando tanto el índice de Gini como el de Theil (las dos referencias habituales para medir la desigualdad). Desde 1997, los índices de desigualdad han sido todos los años superiores a los de 1991. Este aumento de la desigualdad se produce en prácticamente todos los países desarrollados, aunque en el contexto europeo sólo Reino Unido e Italia presentan índices de desigualdad superiores a los de España. Este estudio aporta otro dato interesante para el análisis de la desigualdad en nuestro país: los tramos de renta más altos son los responsables del incremento de la desigualdad en la década de los años noventa. “Es el grupo del 5 por 100 más rico el que se ha alejado más sustancialmente de la media. Un dato adicional confirma este resultado. En el año 1990 el ciudadano más rico realizaba un gasto 12 veces la media, mientras que en 2001 dicho valor era 19”¹⁵.

¹⁴ Goerlich, F. y Mas, M. (2004): “Distribución personal de la renta en España. 1973-2001”, en *Papeles de Economía Española*, 100, vol. 1.

¹⁵ *Ibidem*, p. 52.

El factor medioambiental: la hora de la verdad

En el terreno de juego económico, junto a los factores puramente económicos y sociales, cada vez es más determinante el factor medioambiental. El 16 de febrero de 2005 entró en vigor el Protocolo de Kioto sobre la reducción de emisiones contaminantes. Es el primer aldabonazo para darnos cuenta de que “esto va en serio”, de que va a repercutir en la cuenta de resultados de las empresas, y no precisamente a través de las voluntarias acciones de sostenibilidad inscribibles en el apartado de Responsabilidad Social Corporativa. Pero nuestra visión seguiría siendo muy miope si no va más allá del cumplimiento formal del compromiso de emisiones de gases de efecto invernadero que causan el cambio climático.

Es cierto que, en nuestro país, dado el espectacular crecimiento del volumen de las emisiones en los últimos años, el impacto económico sobre determinados sectores va a ser inmediato y significativo. En efecto, España se comprometió a que el volumen de sus emisiones contaminantes en el período 2008-2012 fueran como máximo un 15% superiores a las de 1990; en 2002 ya habíamos superado el 45% de aumento y ostentábamos el poco honroso récord de incumplimiento a nivel mundial. A partir de ahora las empresas contaminantes tendrán que comprar en el denominado “mercado del carbono” derechos de emisión para cumplir con la normativa. El sector eléctrico supone casi el 60% del total de las emisiones de los sectores industriales sometidos a cupo y es, en consecuencia, el más afectado.

El consumo eléctrico ha experimentado notables incrementos en nuestro país en la última década. Año tras año se superan los datos de consumo total y los registros de consumo máximo en hora punta, con una novedad añadida: tradicionalmente las puntas de consumo se producían en el período invernal, mientras que hoy se producen también durante el verano, debido al espectacular aumento del parque de aparatos de aire acondicionado, que se ha convertido en un equipamiento habitual en los hogares de muchas zonas de España. Nuestro país ha pasado a ocupar el segundo lugar en energía eólica en potencia instalada, tras Alemania, lo que ha propiciado la consolidación de un potente sector industrial con tecnología propia y con un volumen significativo de empleo. A pesar de este desarrollo de la energía renovable, las centrales emitieron unos 60 millones de toneladas de CO₂ en el período 2000-2002 como promedio anual. Desde el sector estiman que el cumplimiento del Protocolo de Kioto les supondrá un gasto de unos 400 millones de euros anuales para la compra de derechos de emisión.

El transporte es otro de los principales responsables del aumento de emisiones contaminantes. Al igual que en el consumo eléctrico, las ventas de coches han alcanzado en los últimos años sus registros máximos. La

movilidad voluntaria se ha convertido en uno de los indicadores más relevantes del estatus social y de la calidad de vida. La oferta de alojamiento y restauración se ha multiplicado por todo el territorio, no sólo en las ciudades; la mejora de las infraestructuras viarias amplía considerablemente el radio de los destinos “cercanos”. También la movilidad obligatoria ha registrado un notable aumento en los últimos años. El urbanismo disperso y la especialización funcional del espacio que se ha impuesto como modelo de crecimiento de las ciudades en la última década conlleva un incremento en el uso de los medios de transporte, especialmente del transporte privado, y el consiguiente aumento de las emisiones contaminantes.

Existe la tentación o el peligro de entender los compromisos del Protocolo de Kioto como un límite a nuestro crecimiento económico y a la mejora de nuestra calidad de vida, como argumenta Estados Unidos, el país más contaminante del mundo, para no firmar el Protocolo. Esas mayores emisiones serían el precio que habría que pagar para converger en los estándares de desarrollo y bienestar con los países más desarrollados. Precisamente, conscientes de la relación entre desarrollo económico y consumo energético, se permitió a España un aumento en las emisiones superior al de otros países para ir cerrando esa brecha. Pero el problema no ha venido –o no sólo– de que hayamos crecido más que los países de nuestro entorno, sino de que el aumento del consumo de energía en nuestro país ha sido superior al incremento del PIB, lo que pone de manifiesto la ineficiencia de nuestro modelo energético. Alemania y Reino Unido son casos que demuestran que se puede crecer económicamente y tener altos niveles de vida reduciendo al mismo tiempo el nivel de emisiones. Ése es el verdadero reto para nuestro país.

Pero el impacto económico del factor medioambiental va mucho más allá de los costes asociados al cumplimiento del Protocolo de Kioto, si bien es verdad que la mayor parte son costes indirectos difíciles de cuantificar con exactitud. Parece claro que el aumento de la contaminación ambiental (partículas en suspensión, ozono troposférico...) provoca una mayor incidencia de las enfermedades del aparato respiratorio y las insuficiencias respiratorias exigen frecuentemente la hospitalización; todo ello supone un incremento de los costes sanitarios asociados. El previsible aumento de las olas de calor, como la que sufrimos en 2003, y el crecimiento de las enfermedades infecciosas serán otros impactos sanitarios ligados a los factores medioambientales.

El turismo es otro de los sectores más amenazados por estos procesos. Ya hemos señalado la preocupación cada vez mayor que suscita el proceso de urbanización sin freno de la costa mediterránea, de la Andalucía atlántica y de algunos lugares de la costa gallega y cantábrica, que está poniendo en peligro la sostenibilidad de algunos de sus pilares básicos (disponibilidad de un entorno medioambiental no degradado y recursos hídri-

cos suficientes), máxime cuando desde todas las instancias se insiste en la necesidad de orientar el sector turístico español hacia una oferta de más calidad. Más alejado en el tiempo y sometido a la siempre controvertida interpretación y valoración de las previsiones, el aumento del nivel del mar por el efecto del calentamiento del planeta y el consiguiente daño a zonas costeras muy turísticas y muy pobladas plantea un desafío de grandes dimensiones a nuestro país. El turismo de nieve también se verá muy afectado por el aumento de la temperatura. Por último, el turismo rural y de naturaleza, que está experimentando un notable auge en nuestro país en los últimos años y que constituye una de las principales apuestas de futuro de muchas zonas rurales españolas, depende en buena medida de las condiciones medioambientales de los emplazamientos y del entorno de las infraestructuras turísticas. Así pues, las amenazas a la biodiversidad que sufren muchas de esas zonas constituyen también amenazas a su incipiente desarrollo turístico.

Al igual que en la competitividad económica, España obtiene malos resultados comparativos en lo que se refiere a lo que podríamos denominar “competitividad medioambiental”. En el Índice Mundial de Sostenibilidad (elaborado por las universidades de Yale y Columbia, la Comisión Europea y el Fondo Económico Mundial), nuestro país ocupa la posición 76, muy por detrás del resto de los miembros de la UE y de los países más desarrollados. Entre las 76 cuestiones planteadas, nuestros principales déficit se refieren a la reducción del impacto de las infraestructuras, al estado del suelo, a la calidad y a la cantidad de agua, a la reducción de la contaminación del aire, a la gestión de los recursos naturales y a la presión sobre el agua.

En el estudio *Perfil Ambiental de España 2004*¹⁶ se afirma que nuestro país ha vivido un crecimiento económico insostenible basado en el despilfarro de recursos naturales como el agua o la electricidad. La ineficiencia energética supone que en España cada año hay que gastar un 0,5% más de energía para producir la misma cantidad de riqueza, mientras que en la UE esa proporción se reduce anualmente en un 1,3%. Respecto al agua, su consumo aumentó un 47% entre 1996 y 2001, período en el que el PIB se incrementó en un 20%. Causa como mínimo sorpresa conocer que la demanda anual de agua per cápita en nuestro país, calificado como seco en su mayor parte, es de 900 metros cúbicos, mientras que la media europea se sitúa en 662, casi un 30% menos.

El agua y la electricidad son recursos habitualmente citados cuando se habla de ineficiencia medioambiental en España. Sin embargo, no se menciona tanto la preocupante situación de otro recurso natural que tiene, además, una notable influencia sobre la evolución de los dos primeros:

¹⁶ Ministerio de Medio Ambiente (2004): *Perfil Ambiental de España 2004*.

el suelo. Asistimos en los últimos años a una ocupación abusiva del espacio. El manifiesto protagonismo de la construcción en el crecimiento económico de nuestro país y los modelos de crecimiento urbano que se imponen en las ciudades y en la costa se están traduciendo ya en datos que deberían hacernos reflexionar. Entre 1990 y 2000 el suelo urbanizado aumentó en un 25% a nivel nacional y un 50% en el caso de Madrid. El 34% del primer kilómetro de costa hacia el interior está construido y en provincias como Málaga alcanza el 50%. Teniendo en cuenta que es a partir de 2000 cuando se alcanzan los registros más altos en la construcción de viviendas en las ciudades y en el litoral, estos porcentajes habrán aumentado significativamente. El valor medioambiental del suelo y todos los valores asociados han quedado en un segundo plano frente al puro valor monetario y especulativo del mismo. Quizá sea el reflejo más fidedigno de una visión de corto alcance que parece afectar a muchos ámbitos de nuestra economía. España parece un “buen negocio” hoy, pero, ¿estamos trabajando para que sea una buena inversión de futuro?

3. Globalización *ad intra*

El término globalización es ya de uso cotidiano en multitud de ámbitos. El buscador Google localiza casi un millón de referencias de páginas webs en español donde aparece ese término. En un primer momento se utilizó para caracterizar el proceso de apertura de los movimientos de capitales y de productos, la constitución de un mercado global. El desarrollo y accesibilidad de las infraestructuras de transporte y comunicación constituyó el soporte fundamental de una evolución inexorable que se ha ido extendiendo a los más diversos ámbitos de la vida de las personas. Quizá por la propia rapidez del proceso, con frecuencia se ha entendido la globalización como un hecho sobrevenido al que tenemos que adaptarnos para no quedar fuera de juego en la economía global, en las pautas sociales de consumo o en el mercado de trabajo local. El acceso se convierte así en la gran preocupación de las instituciones y los particulares.

La perspectiva de análisis de Manuel Castells en su obra *La era de la información*¹⁷, que en su momento pudimos interpretar como una osadía intelectual, se ha revelado de algún modo profética respecto a nuestra realidad cotidiana pocos años después. Algunos hechos acaecidos en nuestro país a lo largo de 2004 y la dimensión cuantitativa y cualitativa alcanzada por ciertos procesos en marcha hacen ineludible la reflexión sobre un fenómeno que necesariamente habrá de provocar –probablemente lo esté ha-

¹⁷ Castells, M. (1997): *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.

ciendo ya– un cambio interno que afecte a la autopercepción de la identidad de las personas y de la sociedad.

Una sociedad multicultural

Según los últimos datos padronales, más del 8% de los residentes en España son extranjeros. Hace apenas tres años en este mismo Informe afirmábamos que crecía mucho su número, pero que aún estábamos lejos de la media de los países de nuestro entorno en el porcentaje de inmigrantes sobre la población total. En poco tiempo ha cambiado el paisaje social de nuestras ciudades y de algunas zonas rurales. Ecuatorianos, marroquíes, colombianos, rumanos, chinos, subsaharianos, filipinos, ucranianos, etc., son ya una parte significativa de la población española: firman en torno al 15% de las hipotecas, regentan cada vez más establecimientos de comercio minorista en las calles y mercados municipales, crean sus propias empresas, suponen el 6,3% del alumnado en los ciclos obligatorios de la enseñanza, cambian el perfil de los feligreses de las iglesias...

Todo parece indicar que el proyecto migratorio de muchos de ellos, aunque no se lo plantearan así en un primer momento, pasa por asentarse definitivamente en nuestro país. Esta decisión cambia no sólo el presente de nuestra sociedad, sino también su futuro. A partir de 2003, después de muchos años de envejecimiento, nuestro país “rejuvenece” demográficamente: se reduce la tasa de mayores de 65 años respecto a la población total. La inmigración introduce una renovación demográfica que necesariamente debe tener su correlato en una renovación social. No caben ingenuidades respecto a un necesario proceso de integración y de reelaboración de las distintas identidades sociales por parte tanto de los inmigrantes como de los autóctonos.

La divisa del crisol de culturas con el que tradicionalmente se han identificado las raíces de lo que denominamos España, el carácter abierto y tolerante con el que solemos autoidentificarnos, no es real, como confirman algunos estudios¹⁸. El porcentaje de ciudadanos reacios a la presencia de inmigrantes en nuestro país pasó del 8% al 32% en los últimos ocho años. Durante la década de los años noventa las encuestas mostraban un paulatino descenso de la xenofobia, pero a partir de 2000 se ha producido un cambio de tendencia. Desde la perspectiva de la reelaboración conjunta de una identidad social, hay dos datos que nos parecen especialmente reveladores y preocupantes en este estudio. En primer lugar, se comprueba que aumenta la reticencia de la población autóctona a una interrelación

¹⁸ Cea, M. A. (2004): *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?* Madrid: CIS.

con los inmigrantes que suponga un grado de intimidad máximo, como el matrimonio o las relaciones de amistad. Al mismo tiempo, crecen las relaciones “menos voluntarias”, como las de trabajo y vecindad. En segundo lugar, la imagen negativa tónica que vinculaba la inmigración con el aumento del desempleo y la disminución de los salarios se ha trasladado ahora al incremento de la delincuencia y de la inseguridad. No podemos descartar que la primera imagen negativa vuelva a resurgir con fuerza en el caso de una nueva crisis en el empleo.

No son los mejores cimientos para construir una sociedad intercultural que dé respuesta a los retos y que aproveche las oportunidades que plantea una realidad social ya ineludiblemente multicultural, intrínsecamente globalizada.

La ampliación de la UE

Podría argüirse que la globalización interna que se deriva de la presencia significativa de inmigrantes es un fenómeno no buscado por las sociedades receptoras. En este caso, no habría que tener en cuenta a los empresarios de multitud de sectores y a un porcentaje significativo de familias españolas que han encontrado en la mano de obra inmigrante la posibilidad de mantener o incrementar la actividad de sus negocios y de dar respuesta a las necesidades de cuidados de niños, ancianos y personas dependientes y de servicio doméstico. Sin embargo, ese argumento de fenómeno padecido o no buscado no es aplicable a otro proceso que reborda lo nacional o estatal en nuestra definición de sociedad: la construcción europea.

Hace poco la UE acogió a diez nuevos miembros, algunos de ellos con una representación significativa entre la población inmigrante en España. Bulgaria y Rumanía ingresarán pronto y en 2004 se acordó iniciar conversaciones con Turquía para su futura incorporación. Resulta fácil identificarse como europeo en un club que presume de compartir culturas y riqueza. No podemos ignorar, además, que hemos recibido de ese club cuantiosos recursos que hicieron posible nuestra aproximación al nivel de vida de países que hace unos años nos acogieron como buscadores de trabajo para mejorar nuestras condiciones materiales de vida.

La UE de 25 miembros y la de las próximas ampliaciones nos va a situar en un contexto más diverso, bajo múltiples perspectivas y con una más difícil justificación a primera vista de los beneficios económicos de nuestra pertenencia. La presumible aprobación de la Constitución Europea es el primer acto de un proceso que implica la adhesión activa a un proyecto que presupone la construcción de una identidad necesariamente intercultural, diversa y compleja.

La inseguridad compartida

Durante los últimos 25 años el terrorismo ha ocupado sistemáticamente los primeros lugares entre las preocupaciones de los españoles. El 11 de marzo de 2004 introdujo trágicamente a nuestro país en el escenario más vivo del terrorismo internacional. Nueva York, Bali y Madrid son grandes hitos que jalonan la extensión de un fenómeno que revela el desorden internacional actual. La inseguridad se ha convertido en uno de los grandes ámbitos de manifestación de la globalización, también en nuestro país. A la ya tupida, aunque poco visible, red de estructuras del crimen internacional organizado se ha agregado un terrorismo de grupos fundamentalistas que dicen invocar los principios del Corán. Su brutalidad y capacidad de destrucción ha quedado patente en los crímenes masivos y espectaculares que han llevado a cabo. La distancia que les separa de la racionalidad se corresponde con el crecimiento de la conciencia de inseguridad. El terrorismo internacional ya no es algo que vemos en los medios de comunicación como un espectáculo que llegamos a metabolizar en clave precisamente de espectáculo. Frente a este peligro, solemos protegernos con la distancia o el convencimiento de que “no va con nosotros”. Los límites entre lo internacional y lo nacional –e incluso lo local– han desaparecido en el ámbito de la seguridad.

Las catástrofes naturales y ecológicas amplían ese concepto de inseguridad globalizada. El *tsunami* que sembró de cadáveres y destrucción las costas de Indonesia, el sudeste asiático y el subcontinente indio el 26 de diciembre de 2004 probablemente nos hizo tomar conciencia de la posibilidad de una catástrofe casi cósmica, con un potencial destructor de la especie humana. Esa “pedagogía negativa”, que nos está conduciendo a golpe de catástrofe a una visión global de la naturaleza, del medio físico en el que se desarrolla nuestra vida cotidiana, se ve reforzada por otros fenómenos inducidos por la actividad humana. Chernobil puso de manifiesto a finales del siglo XX la imposibilidad de pensar en términos locales o nacionales en temas de seguridad ecológica o medioambiental. El calentamiento de la Tierra, que cada vez más estudios relacionan directamente con el cambio climático provocado por la emisión de gases contaminantes de efecto invernadero, nos sitúa ante otro problema global que sólo a través de una intervención igualmente global puede ir encontrando solución, aunque sea parcial o provisional.

En un ámbito distinto, aparentemente más micro, como si se limitara a la conciencia de algunos individuos, pero con una significatividad social cada vez mayor, emerge la inseguridad globalizada que nos acecha y nos amenaza desde las redes creadas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Los virus informáticos, sin rostro, sin ubicación y a veces sin justificación aparente, siembran la inseguridad en el

más globalizado de los espacios, internet. El correo electrónico se ve afectado por serios problemas de seguridad. Según una encuesta del INE¹⁹ en 2004, un 62,3% de los usuarios recibió *spam* o correo electrónico no deseado y el 50,2% tuvo problemas con algún virus informático. El “paquete de seguridad” se ha convertido ya en un accesorio casi tan imprescindible como el sistema operativo en los ordenadores conectados a la red. La inseguridad informática de los usuarios se extiende a medida que se amplía el uso de las tecnologías sin cables. La distancia y el espacio físico pierden así buena parte de la función protectora que tradicionalmente han tenido. El invisible espectro radioeléctrico se ha convertido en vía de comunicación y cercanía, pero también de amenaza difusa y ubicua, incluso para las acciones terroristas. La inexorable y ya operativa confluencia de internet y el móvil extiende drásticamente, tanto en el plano temporal como espacial, este ámbito de inseguridad globalizada.

¿Aldea o barrio global?

Probablemente no hay ningún elemento con mayor capacidad de transparentar y configurar la realidad globalizada de nuestra vida diaria que internet. Con un simple clic de ratón accedemos a un sitio virtual donde espacio y tiempo dejan de ser constricciones limitadoras de la comunicación y la información. Es evidente que una herramienta tan formidable acabará necesariamente modificando nuestra forma de ser y de estar en el mundo. Lo mismo ocurrió con el libro y la televisión. El libro tardó siglos en convertirse en artículo de masas y la televisión unas décadas. En 1992, el Congreso de Estados Unidos autorizó el uso comercial de la red. El primer navegador que se convirtió en producto comercial y permitió el acceso masivo de los consumidores particulares a internet fue Netscape, lanzado al mercado en octubre de 1994. En nuestro país fue 1995 el año de la popularización de internet, gracias al nacimiento de multitud de proveedores y de InfoVía.

Apenas diez años después, según la citada encuesta del INE, 4,5 millones de hogares españoles (30,8%) están conectados a internet, un millón más que en 2003, y más de 13 millones de españoles utilizaron la red en los tres meses previos a la encuesta, lo que representa el 37,5% de los mayores de 15 años. Los niños de 10 a 14 años utilizan un 33% más el ordenador e internet que las personas de 15 y más años. En el contexto empresarial, las cifras son aún más rotundas: casi el 90% de las empresas con más de 10 trabajadores tienen conexión a internet. En uno y otro ámbito, la convergencia de telefonía móvil e internet, plenamente operativa a tra-

¹⁹ Encuesta sobre equipamientos y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares.

vés de la tecnología UMTS, conocida popularmente como 3G, incrementará aún más la penetración de la red y las posibilidades de acceso.

El libro configuró una gramática del pensamiento y de la sociedad, una forma de entender y de expresar la realidad basada en el discurso y en la argumentación lineales. La comunicación audiovisual introdujo nuevos códigos para contar y construir la realidad y la televisión nos hizo espectadores del mundo y del presente, multiplicados en su representación en la sucesión de cadenas. En internet convergen la letra, la imagen y el sonido, pero añade dos elementos básicos: la interactividad y el acceso inmediato a una verdadera aldea global. Son dos instrumentos muy valiosos para construir una verdadera identidad global, complementaria de otras identidades sociales que reflejen nuestros distintos ámbitos de pertenencia. Como señala Jeremy Rifkin, “nuestra capacidad para conectar con nuestros semejantes, para comerciar, para crear comunidades de interés compartido, y para darle un sentido a nuestra propia vida: en todo ello mediarán decisivamente estas nuevas y poderosas herramientas de comunicación electrónica. Aunque el ciberespacio no sea un lugar, en su sentido tradicional, es un escenario social en el que millones de personas dialogan. En el futuro, buena parte de nuestra civilización se desarrollará en mundos electrónicos”²⁰.

El hecho de que esta tecnología facilite la interacción y el dialogo no implica que necesariamente se den esos procesos. Más bien, por ahora, se tienden a repetir los esquemas de comunicación biunívoca y grupal, debilitadas en su compromiso y en su carácter interpelador por la intangibilidad de la relación que se establece. Además, ese diálogo, esa identidad y ese espacio globales seguirán siendo fragmentarios e incompletos mientras amplias zonas, poblaciones y grupos sociales carezcan de acceso y presencia en el espacio virtual que crean las nuevas redes electrónicas.

²⁰ Rifkin, J. (2000): *La era del acceso*. Barcelona: Paidós, p. 303.

Parte Segunda

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 2005: PREOCUPACIÓN POR LA VIOLENCIA

La Parte Segunda de nuestro Informe suele ir dedicada a destacar los fenómenos sociales emergentes que, a nuestro entender, serán relevantes en el horizonte futuro. En principio, no parecería, pues, el lugar idóneo para tratar un fenómeno desgraciadamente tan enquistado en nuestra cotidianeidad como la violencia. Lo que nos proponemos destacar para el lector desde estas páginas, atalaya del año 2005, son los signos de una creciente conciencia ciudadana de que la violencia no es una calamidad insoslayable con la que sea obligado convivir –y temer– a diario y de los derechos de las víctimas de esa violencia. Complementamos así, además, las reflexiones sobre inseguridad ciudadana y delincuencia que ocuparon este mismo espacio en el Informe del año 2003.

1. Acercamiento al problema

Dejamos atrás un siglo violento y tenemos por delante otro previsiblemente poco pacífico. Conviene empezar recordando el razonado preámbulo constituyente de la UNESCO: “Si las guerras nacen en las mentes de los hombres, es en ellas donde hay que erigir los baluartes de la paz”. Es el momento de abordar el problema de la violencia como una necesidad de primera magnitud.

Desgraciadamente, el siglo XX se recordará como el siglo más violento de la historia de la humanidad, en especial para Europa, continente ilustrado que proclamara hace más de 200 años el reino de la razón y de las luces y donde se han sufrido cotas inusitadas de barbarie y profundas expresiones de depravación: Auschwitz, Birkenau, Treblinka, el Holocausto, los gulag, las limpiezas étnicas... Ningún continente se ha convertido en el reino de la matanza como el nuestro, con dos guerras mundiales y otras regionales que han llegado casi hasta nuestros días. Este siglo, y su legado de destrucción masiva, produjo también horrores como los de Hiroshima y Nagasaki y otros episodios de guerras y genocidios, dejándonos un mundo lastrado por la violencia.

Por tanto, comenzamos un nuevo tiempo con una herencia extremadamente dura y difícil, marcado por sociedades que sufren la pobreza, la

miseria y el hambre, por la persistencia de las guerras y el terrorismo que, a diferencia de antaño, se ceban en la población civil; iniciamos un nuevo siglo señalado por una globalización no democrática y por reacciones totalitarias y ultranacionalistas, por una oleada de racismo y xenofobia en todos los continentes, por una extensión de la violencia en todos los órdenes, que afecta especialmente cada vez más a poblaciones de menor edad y a los más débiles y vulnerables.

Sin embargo, también en este nuevo siglo asoma la insistente y perseverante lucha por la dignidad, la libertad y la paz, por la liberación de los oprimidos, por la emancipación de los explotados, por la igualdad de las mujeres. Somos testigos de la resistencia humana contra toda discriminación, bien por raza, color, etnia, sexo, orientación sexual, lengua, religión, opinión política, origen nacional, condición económica o social; de la lucha contra la subalternidad, sumisión y dominio; de la acción permanente en defensa de la democracia profunda y de los derechos humanos universales. Llega un nuevo siglo donde la solidaridad y la barbarie tienen a buen seguro innumerables citas cara a cara en el mundo, en nuestros países y ciudades, en nuestros barrios y ámbitos comunitarios, en nuestras relaciones interpersonales e, incluso, en cada uno de nosotros consigo mismo.

No obstante, durante los últimos años el sufrimiento de las víctimas de la barbarie no ha parado de crecer, tanto en los conflictos, directa o colateralmente, como en la vida cotidiana: mujeres heridas y asesinadas, víctimas de su pareja o de agresores sexuales; niños y ancianos maltratados; jóvenes asesinados por otros jóvenes; inmigrantes y homosexuales víctimas del odio criminal; indigentes, marginados y desfavorecidos atacados por quienes los consideran vidas sin valor; mafias violentas sin escrúpulos; ciudadanos asesinados por terroristas; civiles víctimas de la guerra... Así, una lista interminable que encarna los rostros múltiples del poliedro maligno de la violencia, cuyo alcance desconocemos, dado el coste humano irreparable, la lacra social y la degradación moral que provoca.

España no ha sido un país ajeno a la violencia. Desde intolerancias milenarias –contrapunto siempre de la convivencia plural y pacífica en diversidad–, que han dado lugar a violencias de distinta naturaleza, ya sean religiosas, dinásticas, territoriales, ideológicas, interétnicas y de otros ámbitos sociales, hasta la tragedia de las dos Españas que se enfrentaron en una cruenta y larga guerra civil, con todas las secuelas que conllevó.

Superada finalmente aquella desgraciada etapa, la reconciliación de los españoles, plasmada en la Constitución y en la aceptación del régimen democrático con la Corona como símbolo, el azote violento persiste de la mano del terrorismo, conmocionando una y otra vez a nuestra sociedad. En paralelo a esta lacra, la violencia común y las nuevas expresiones de delitos violentos, acompañadas de una fuerte sensación de impotencia para erradicar o limitar su desarrollo, trasladan a nuestra sociedad grandes cotas de preocupación.

Sin duda, la deficitaria educación contra la violencia, una mala preparación en la libertad responsable, los usos de autoridad sin freno cívico, la escasa asunción del valor de la tolerancia, la pérdida de empatía con el dolor del prójimo y otros muchos elementos influyen y alimentan esta curva ascendente de sucesos violentos que nos abruma en la vida cotidiana. Pero, al mismo tiempo, la gravedad de los problemas y su impacto está generando una mayor sensibilidad, una reacción cívica que demanda mejoras al Estado de Derecho frente al problema de la violencia, reduce el espacio a la indiferencia y provoca reacciones sociales, políticas y legislativas importantes.

También la comunidad internacional ha tenido presentes las grandes tragedias y ha reaccionado. Decidida a preservar a las generaciones presentes y futuras de las guerras y de los grandes sufrimientos, ha proclamado su fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona, en la igualdad del ser humano. Y se ha comprometido a crear las condiciones necesarias para el mantenimiento de la justicia y favorecer el progreso, acabar con la miseria y la opresión e instaurar mejores condiciones de vida en una mayor libertad. Éstas fueron las intenciones tanto de la Carta de las Naciones Unidas como de la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

No existe país ni comunidad que no sufra en una u otra medida el azote de la violencia. Las imágenes e información de actos y sucesos violentos invaden los medios de comunicación; también se sufren en nuestros hogares y calles, en las escuelas, en los lugares de ocio y de trabajo, en los estadios de fútbol y en muchos otros espacios sociales. Está tan presente que acabamos percibiendo la violencia como un componente ineludible de la condición humana, como un hecho aparentemente ineluctable ante el que sólo debemos de reaccionar cuando lo padecemos, olvidando la perspectiva de prevenir y trabajar para erradicarlo, limitando el problema a la esfera de “la ley y el orden”.

1.1 El Manifiesto de Sevilla

Recorriendo un camino contrario al del fatalismo y la aceptación social de la violencia, con ocasión del Año Mundial de la Paz (1986), bajo los auspicios de las Naciones Unidas, un equipo internacional de especialistas reunido en Sevilla redactó un manifiesto que fue adoptado por la UNESCO¹ en 1989 y por organizaciones científicas y profesionales de todo el mundo. El manifiesto, basado en hechos científicamente probados, afirma que no existe ningún obstáculo de naturaleza biológica que se oponga inevitablemente a la abolición de la guerra o de cualquier forma de vio-

¹ www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/sevilla.htm

Cuadro 1 – Manifiesto de Sevilla sobre la Violencia. 16 de mayo de 1986

Convencidos de que es responsabilidad nuestra como investigadores en diversas disciplinas llamar la atención sobre las actividades más peligrosas y más destructivas de nuestra especie, a saber la violencia y la guerra; reconociendo que la ciencia es un producto de la cultura que no puede tener carácter definitivo o abarcar todas las actividades humanas; agradecidos por el apoyo que hemos recibido de las autoridades de Sevilla y de los representantes españoles de la UNESCO; nosotros, los universitarios abajo firmantes, originarios del mundo entero y representantes de las disciplinas pertinentes, nos hemos reunido y hemos logrado el siguiente manifiesto sobre la violencia. En este manifiesto impugnamos cierto número de presuntos descubrimientos biológicos que han sido utilizados por personas, incluso en nuestros respectivos ámbitos, para justificar la violencia y la guerra. Puesto que la utilización de estos “descubrimientos” ha creado un clima de pesimismo en nuestras sociedades, proclamamos que la denuncia pública y reflexionada de tales manipulaciones constituye una contribución importante al Año Internacional de la Paz.

El mal uso de hechos y teorías científicas con el fin de legitimar la violencia y la guerra, sin ser un fenómeno nuevo, está estrechamente asociado al advenimiento de la ciencia moderna. Por ejemplo, la teoría de la evolución ha sido “utilizada” para justificar no sólo la guerra, sino también el genocidio, el colonialismo y la eliminación del más débil.

Explicamos nuestro punto de vista en forma de cinco proposiciones. Somos perfectamente conscientes de que, en el marco de nuestras disciplinas, se podría hablar de muchas otras cuestiones que también atañen a la violencia y la guerra, pero nos ceñiremos voluntariamente a lo que consideramos una primera etapa esencial.

PRIMERA PROPOSICIÓN

CIENTÍFICAMENTE ES INCORRECTO decir que hemos heredado de nuestros antepasados los animales una propensión a hacer la guerra. Aunque el combate sea un fenómeno muy expandido en las especies animales, en las especies vivas sólo se conocen algunos casos de luchas destructoras intra-especies entre grupos organizados. Y en ningún caso implican el recurso a utensilios usados como armas. El comportamiento predador que se ejerce con respecto a otras especies, comportamiento normal, no puede ser considerado como equivalente a la violencia intra-especies. La guerra es un fenómeno específicamente humano que no se encuentra en los demás animales.

El hecho de que la guerra haya cambiado de manera tan radical a lo largo de los tiempos prueba claramente que se trata de un producto de la cultura. La filiación biológica de la guerra se establece, principalmente, a través del lenguaje que hace posibles la coordinación entre los grupos, la transmisión de la tecnología y el uso de utensilios. Desde un punto de vista biológico, la guerra es posible pero no tiene carácter ineluctable como lo demuestran las variaciones de lugar y de naturaleza que ha sufrido en el tiempo y en el espacio. Existen culturas que desde hace siglos no han hecho la guerra y otras que en ciertos períodos la han hecho con frecuencia y luego han vivido en paz durante mucho tiempo.

SEGUNDA PROPOSICIÓN

CIENTÍFICAMENTE ES INCORRECTO decir que la guerra o cualquier otra forma de comportamiento violento está genéticamente programada en la naturaleza humana. Aunque los genes están implicados a todos los niveles del funcionamiento del sistema nervioso, son la base de un potencial de desarrollo que sólo se realiza en el marco del entorno social y ecológico. Aunque indiscutiblemente varía la predisposición de los individuos a sufrir la huella de su experiencia, no obstante, sus personalidades son determinadas por la interacción entre su dotación genética y las condiciones de su educación. Con excepción de algunos raros estados patológicos, los genes no producen individuos necesariamente predispuestos a la violencia. Pero el caso contrario también es cierto. Aunque los genes estén implicados en nuestro comportamiento, ellos solos no pueden determinarlo totalmente.

Sigue Cuadro 1 – Manifiesto de Sevilla sobre la Violencia. 16 de mayo de 1986

TERCERA PROPOSICIÓN

CIENTÍFICAMENTE ES INCORRECTO decir que a lo largo de la evolución humana se haya operado una selección en favor del comportamiento agresivo sobre otros tipos. En todas las especies bien estudiadas, la capacidad para cooperar y cumplir funciones sociales adaptadas a la estructura de un grupo determina la posición social de sus miembros. El fenómeno de “dominación” implica lazos sociales y filiaciones; no resulta sólo de la posesión y la utilización de una fuerza física superior, aunque pone en juego comportamientos agresivos. Cuando, por la selección genética, se han creado artificialmente tales comportamientos en los animales, se ha constatado la aparición rápida de individuos no hiperagresivos; esto permite pensar que en condiciones naturales la presión en favor de la agresividad no había alcanzado naturalmente su nivel máximo. Cuando tales animales hiperagresivos están presentes en un grupo, o destruyen la estructura social, o son eliminados de ella. La violencia no se inscribe ni en nuestra herencia evolutiva ni en nuestros genes.

CUARTA PROPOSICIÓN

CIENTÍFICAMENTE ES INCORRECTO decir que los hombres tienen “un cerebro violento”; aunque nuestro aparato neurológico nos permite actuar con violencia, no se activa de manera automática por estímulos internos o externos. Como en los primates superiores y contrariamente a los demás animales, las funciones superiores neurológicas filtran estos estímulos antes de responder. Nuestros comportamientos están modelados por nuestros tipos de condicionamiento y nuestros modos de socialización. No hay nada en la fisiología neurológica que nos obligue a reaccionar violentamente.

QUINTA PROPOSICIÓN

CIENTÍFICAMENTE ES INCORRECTO decir que la guerra es un fenómeno instintivo o que responde a un único móvil. El surgimiento de la guerra moderna es el punto final de un recorrido que, comenzando por factores emocionales, a veces cualidades instintivas, ha desembocado en estos factores cognoscitivos. La guerra moderna pone en juego la utilización institucionalizada de una parte de las características personales tales como la obediencia ciega o el idealismo, y por otras aptitudes sociales tales como el lenguaje; finalmente implica planteamientos racionales tales como la evaluación de los costes, la planificación y el tratamiento de la información. Las tecnologías de la guerra moderna han acentuado considerablemente el fenómeno de la violencia, sea a nivel de la formación de los combatientes o en la preparación psicológica a la guerra de la población. Debido a esta ampliación, se tiende a confundir las causas y las consecuencias.

CONCLUSIÓN

Como conclusión proclamamos que la biología no condena a la humanidad a la guerra, al contrario, que la humanidad puede liberarse de una visión pesimista traída por la biología y, una vez recuperada su confianza, emprender, en este Año Internacional de la Paz y en los años venideros, las transformaciones necesarias de nuestras sociedades. Aunque esta aplicación depende principalmente de la responsabilidad colectiva, debe basarse también en la conciencia de individuos, cuyo optimismo o pesimismo son factores esenciales. Así como “las guerras empiezan en el alma de los hombres”, la paz también encuentra su origen en nuestra alma. La misma especie que ha inventado la guerra también es capaz de inventar la paz. La responsabilidad incumbe a cada uno de nosotros.

lencia institucionalizada. Proclama que la guerra es una invención social y que, en su lugar, se puede inventar la paz.

El manifiesto combate los tenaces mitos de la violencia, verdaderos obstáculos para la construcción de la paz. Afirma, por el contrario, que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la com-

prensión, la tolerancia, la amistad entre todas las naciones, todos los grupos étnicos y religiosos son los verdaderos cimientos para construir la paz. Señala que es preciso disipar el mito de que la guerra y la violencia son inherentes a la naturaleza humana y, por tanto, ineluctables (cuadro 1).

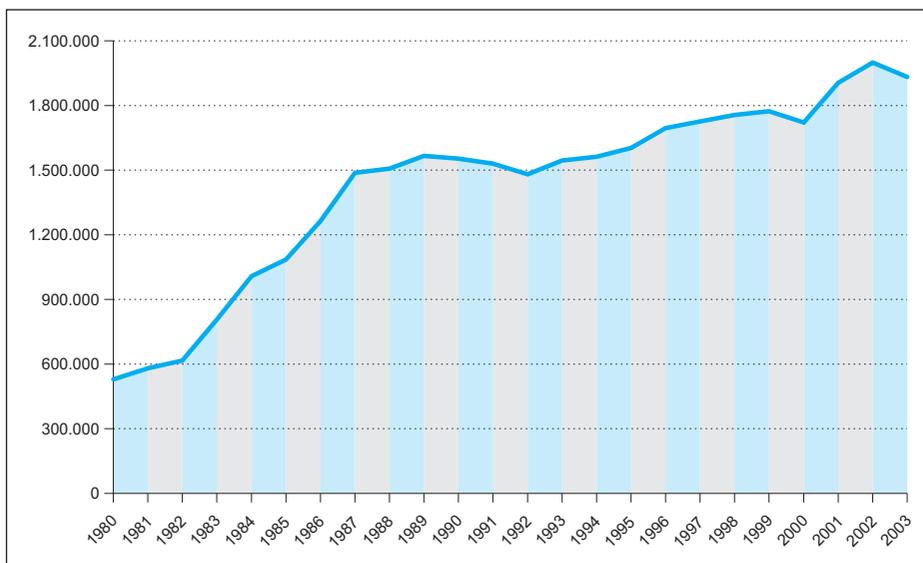
1.2 *Conculca los valores democráticos*

Nuestra Constitución proscribte radicalmente el uso de la violencia y expresa rotundamente (artículo 15) que todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que en ningún caso puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes; además, nuestras leyes han abolido de forma total la pena de muerte. La Carta Internacional de los Derechos Humanos es también concluyente: su Declaración Universal –que conforma la interpretación de nuestra Constitución– expresa que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad (artículo 3), que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5) y que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 1).

La legalidad y la legitimidad del rechazo a la violencia queda claramente establecida en nuestra Carta Magna, así como en el conjunto del marco jurídico de nuestro país. Sin embargo, los comportamientos violentos están más extendidos, difundidos y generalizados que nunca. Muestra de ello es la tendencia al incremento en el número de delitos y faltas en las dos últimas décadas (gráfico 1). Pero ésta es sólo la parte visible de la violencia, definida y evidenciada por el derecho, mientras permanece sumergida, aún poco reconocible, gran parte de la violencia difusa que se capilariza socialmente y que incluso puede estar asumida o aceptada en diferentes ámbitos comunitarios como la familia, la escuela y otros espacios sociales.

La convivencia democrática descansa en la negación de la violencia. Esto supone el compromiso de negar espacio político, ideológico, cultural o social a la violencia; negar la posibilidad de arrebatar el derecho a la vida a toda persona; y proclamar que nadie, por mucho que invoque ideales patrióticos, religiosos o sociales o que razone la existencia de un conflicto interpersonal, de pareja o comunitario, tiene legitimidad para agredir o matar a una persona, arrebatándole la vida o su derecho a vivirla sin temor, disfrutando de su libertad y dignidad. Es un compromiso para el que estamos todos convocados, ciudadanos e instituciones.

En la defensa y apoyo a ese compromiso, Naciones Unidas adoptó en diciembre de 1998 una importante resolución, la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades universalmente recono-*

Gráfico 1 – Evolución de los delitos y faltas conocidos por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. 1980-2003

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior*, varios años.

*cidos*². En ella se reconoce la valiosa labor de personas, grupos e instituciones que contribuyen a la eliminación efectiva de todas las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales. También destaca los deberes que incumben a los Estados y sus responsabilidades de colaboración, apoyo y protección a esas personas y entidades que promueven y defienden los derechos humanos, y de protección “frente a toda amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente declaración” (artículo 12.2).

Para combatir la violencia es muy útil que hablemos de ella y conozcamos sus rostros, que la encaremos, que identifiquemos las semillas y el hábitat donde crece, su alcance y naturaleza, que le perdamos el miedo y observemos sus consecuencias, que aprendamos a prevenirla y a trabajar contra ella, que no abduquemos de nuestro objetivo superior: erradicar estas conductas que violan la dignidad, la libertad, la integridad y la vida de las personas.

1.3 Un concepto descriptivo y polémico

A la hora de definir el concepto de violencia surgen enormes dificultades, lo que indica el escaso avance científico efectuado en este campo.

² Resolución 53/144 de 9 de diciembre de 1998, en www.cndh.org.mx

Hay diferentes definiciones y desde su raíz etimológica la clarificación es insuficiente. Existen nociones difusas y complejas de lo que constituyen daños y comportamientos inaceptables, dado que dependen de la cultura y de su evolución, aunque todo ello no disculpa los déficit en esta materia. En todo caso, la protección de la vida y de la dignidad requiere el esfuerzo para lograr un consenso y establecer normas elementales de comportamiento basadas en el desarrollo de los derechos humanos.

La Organización Mundial de la Salud avanza en este sentido al definir la violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”³. Esta definición comprende tanto la violencia interpersonal como el comportamiento suicida y los conflictos armados; va más allá del acto físico e incluye amenazas e intimidaciones. Además de la muerte y las lesiones, abarca las consecuencias de la violencia que comprometan el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades.

Los múltiples usos del término “violento”, desde su atribución a fenómenos naturales (tormentas, catástrofes...) hasta su confusión sistemática con “agresividad”, pasando por los diferentes significados etimológicos según las lenguas, no ayudan en absoluto a interpretar el concepto. En castellano, el significado de la palabra “violencia” se ha unido más a su raíz etimológica, *violar*, como recoge la Real Academia Española: “cualidad de violento; acción y efecto de violentar o violentarse. Acción violenta o contra el natural modo de proceder. Acción de violar a una mujer”.

Sin embargo, la utilización cada vez más común del término “violencia” como expresión general de desaprobación moral y emocional conlleva riesgos evidentes. En primer lugar, porque a medida que el término se aplica a un número cada vez mayor de conductas su intensidad decrece y su fuerza descriptiva disminuye hasta vaciarse de contenido informativo. Como consecuencia de ello, el juicio ético “la violencia es moralmente condenable” va perdiendo también contenido y la norma moral “no a la violencia” ya no sirve para clarificar pautas de conducta. La confusión puede alcanzar hasta el uso legítimo de la fuerza por parte de la víctima o de un tercero que actúe en defensa de ésta; si se llegan a confundir ambos términos se puede concluir en un absurdo. No debemos perder de vista que la violencia implica no sólo la utilización de la fuerza, también la conculcación de un derecho.

La violencia es un triste privilegio humano, sostenía el profesor Aranguren cuando comentaba que el animal posee agresividad pero no ejerce

³ Organización Mundial de la Salud (2002): *Informe mundial sobre violencia y salud*, en www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en

actos de violencia propiamente dichos. El animal limita su agresividad a buscarse sustento y a establecer una jerarquía para el apareamiento, mientras que los humanos somos capaces de practicar la violencia sin límite. En este sentido, José Sanmartín⁴, director del Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, se desmarca de quienes confunden agresividad con violencia y de quienes la explican a partir de factores biológicos. Numerosos investigadores insisten en que mientras la agresividad viene explicada por factores esencialmente biológicos y es adquirida evolutivamente, la violencia es producto de la cultura. En efecto, durante los primeros tiempos, el ser humano se regía por el mismo código de conducta que los animales. Era básicamente instintivo y utilizaba la agresividad para poder subsistir y procrear. Su agresividad no dañaba al grupo. Es en su devenir cuando el ser humano se separa de la naturaleza y a través de sus valores, de su cultura, construye una situación en cuya vivencia y control se producen los hechos de violencia.

“La violencia es la resolución de la influencia de la cultura sobre la agresividad natural”, afirma Sanmartín, “si fuera sólo producto de la naturaleza, como la agresividad, la naturaleza misma habría seleccionado factores naturales que la mantendrían en los límites de lo tolerable sin poner en riesgo al grupo”. Y concluye: “éste no es el caso, sólo los factores culturales pueden prevenir la violencia. La educación para la paz y la tolerancia desempeña un papel decisivo entre dichos factores”. El violento se hace, no nace.

1.4 Sus consecuencias

La violencia siempre tiene consecuencias dolorosas y amedrentadoras, pues es en definitiva lo que pretenden quienes la utilizan. Calibrar la magnitud del problema no es sencillo. Sin embargo, es esencial disponer de datos fidedignos sobre la violencia para acometer su análisis de manera realista e integral.

Su cuantificación ofrece dificultades, ya que numerosos actos violentos no se registran porque no se ponen en conocimiento de las autoridades, y aunque se notifiquen, la recogida de información es tan deficiente que no permite comprender el alcance del problema. No obstante, se puede concluir que por cada víctima mortal, muchas miles resultan heridas, discapacitadas o debilitadas psíquicamente, y muchas más aún viven en silencio el horror de la violencia.

Cualitativamente, las consecuencias de la violencia alcanzan a todos. En primer lugar, a la víctima, que, en caso de superar la lesión física, ha de abordar luego la difícil recuperación psíquica, así como su reinserción

⁴ Sanmartín, J. (2001): *La violencia y sus claves*. Barcelona: Editorial Ariel.

en la sociedad, dado que la victimización margina y automargina. También provoca otras víctimas indirectas en el entorno familiar y comunitario y afecta al conjunto de la sociedad, que observa cómo a través de los procesos de violencia se degrada la convivencia. Finalmente, el agresor o el sujeto activo de violencia no sólo sufre una deshumanización que interioriza, también tiene que asumir las posibles consecuencias penales de su acto, lo que a su vez repercute en su círculo familiar y comunitario. El conjunto acaba por configurar un cuadro dramático de difícil reparación.

Sin embargo, es la víctima quien se lleva la peor parte. Si ha sobrevivido, ha de afrontar la curación de sus lesiones, en muchas ocasiones de difícil recuperación o irreversibles. Psíquicamente vive una victimización secundaria, por el calvario procesal que se inicia y por el sufrimiento, la humillación e impotencia que acompañan a la situación. Tras el momento del suceso, la víctima entra en un período de olvido social e institucional. A la postre, es sólo un caso registrado, cuando no resulta criminalizada previamente –“algo tuvo que hacer”– o padece la indiferencia social, reflejo de la escasa empatía y el bajo nivel solidario de la sociedad, añadida a una dilación indebida de la acción de la justicia, incluso a situaciones de impunidad.

Además del tributo en sufrimiento humano, la violencia supone una carga enorme para la economía de un país. En el citado informe de la OMS se hace referencia a estudios patrocinados por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre las repercusiones económicas de la violencia en seis países de América Latina. Los gastos en servicios de salud equivaldrían, por sí solos, al 1,9% del PIB en Brasil, al 5% en Colombia, al 4,3% en El Salvador, al 1,3% en México, al 1,5% en Perú y al 0,3% en Venezuela. En Estados Unidos, señala el informe, un estudio evaluó en 1992 el coste anual del tratamiento de las heridas por armas de fuego en 126.000 millones de dólares y en 51.000 millones por armas blancas.

Pero éstos no son los únicos costes de la violencia. Por regla general, a lo largo de su vida las víctimas padecen más problemas de salud derivados de su situación, en especial mujeres y menores maltratados, quienes además de su difícil continuidad en la atención sanitaria, sufren el déficit de refugios y casas de acogida. También hay que sumar como costes la menor productividad por muertes prematuras y lesiones irreversibles, invalidez, discapacidad de larga duración, absentismo, descenso de la calidad de vida y de la capacidad para cuidar de uno mismo y de los demás, los daños a infraestructuras y bienes públicos, la consiguiente perturbación del funcionamiento de servicios públicos, la alteración de la vida cotidiana por la inseguridad, la desincentivación de las inversiones y del turismo, así como otras trabas al desarrollo económico. En líneas generales, estos costes no se distribuyen socialmente de manera homogénea y las personas más débiles y vulnerables son quienes se ven más afectadas.

2. ¿Por qué aumenta la violencia?

¿Por qué un padre es capaz de causar graves lesiones a su hijo recién nacido? ¿Por qué se puede agredir a una mujer sin ningún motivo hasta provocarle la muerte? ¿Por qué un menor de trece años puede violar y asesinar a una joven? ¿Por qué un grupo de jóvenes puede quemar vivo a un indigente mientras duerme? ¿Por qué un grupo de hinchas es capaz de asesinar a un seguidor del equipo contrario sin mediar discusión alguna? ¿Por qué un grupo de afinidad ideológica coloca bombas en una estación ferroviaria matando a numerosos transeúntes? Psicólogos, psiquiatras, sociólogos, antropólogos y otros analistas sociales se plantean estas y otras preguntas buscando una respuesta racional y científica. Dado que el problema nos incumbe a todos, también es necesario que el conjunto de la sociedad se haga esas mismas preguntas.

Desde una perspectiva holística e integral, la multiplicidad y complejidad de factores que alimentan esa causalidad desborda el alcance de este estudio. Ciertamente son factores que interactúan y se retroalimentan, como plantean algunas teorías explicativas de la violencia. No obstante, no debemos perder el hilo de lo esencial y es que el/los agresor/es, junto a la intencionalidad de causar daño, siempre tienen un porqué (justificación), aunque sea una respuesta sin sentido, y un para qué (instrumental), evidenciando una relación con el otro, la víctima. La violencia por naturaleza es instrumental; no existe la violencia “gratuita” que algunos políticos y periodistas se empeñan en divulgar. A través de la violencia el agresor establece una relación de dominio con la víctima para humillar, hacer daño, robar, extorsionar, vengarse de una situación anterior, recordar quién manda, violar, oprimir, explotar, disfrutar o divertirse a través de la propia acción violenta, etc. Si preguntamos al agresor sobre su justificación, siempre tendrá una explicación –salvo el enfermo esquizofrénico–, aunque ésta sea que no sabe por qué perdió la cabeza. La violencia es una relación de fuerza dañina, cruel y maligna establecida con el otro.

2.1 *Anomia social y modelo cultural dominante*

Según el psiquiatra Luis Rojas, la semilla de la violencia se siembra en los primeros años de vida, se desarrolla en la infancia y da sus frutos perversos en la adolescencia. La violencia se nutre de los aspectos crueles del entorno y crece estimulada por las condiciones sociales y los valores culturales del momento, hasta llegar a formar parte de la manera de ser del adulto. En efecto, las sociedades occidentales cultivan ampliamente la violencia, de modo genérico a través de sus creencias o costumbres, su modo de vivir, su cultura, y también a través de situaciones anómicas, de desmoronamiento de sus valores o controles colectivos, de desorganización social.

Culturalmente, hay tres racionalizaciones que justifican la violencia en nuestras sociedades: la mentalidad machista, la competitividad malsana y la fobia al otro. El hombre ha sido especialmente el receptor y productor de esas racionalizaciones, con la consecuencia derivada de un protagonismo violento; la mujer, también reproductora de esas racionalizaciones culturales, ha mostrado fehacientemente menos tendencia a la violencia que el hombre, porque razones históricas, sociales y culturales han ejercido una opresión sempiterna sobre ella, que ha posibilitado una empatía con sus semejantes mayor que la del varón. Sin embargo, hay que recordar que en el ser humano son posibles conductas antitéticas: la agresividad malsana, el fanatismo y la criminalidad junto a la compasión, la racionalidad y la justicia.

El otro elemento de cultivo de la violencia, más visible en la ciudad, es la desorganización social de la que son síntomas numerosos y diversos conflictos sociales. La anomia surge en una sociedad, en una comunidad, cuando no se satisfacen necesidades esenciales de las personas, como la identidad, la autoestima y la seguridad. Con ello, se abre un proceso de indolencia y de falta de participación en la sociedad. "Pasar de todo", las conductas aberrantes, el desprecio por la vida, la violencia..., son señales anómicas que desembocan en personalidades desesperadas y en un nihilismo que ve la destrucción como única solución a los problemas.

Analistas e investigadores sociales de la violencia coinciden en señalar el peso específico que tiene el modelo cultural dominante. Los estereotipos asignados, el rol del varón y el de la mujer, se convierten en factores de riesgo a tener en cuenta para la salud, la autonomía y la vida de cada persona. A pesar de los cambios sociales y de la democratización del ejercicio del poder, las normas ancestrales, las costumbres y las creencias patriarcales mantienen la desigualdad e injusticia entre géneros, aplauden conductas tradicionales masculinas y censuran a las mujeres que asumen otras competencias que las asignadas en la cultura patriarcal y machista.

En este sentido, el llamado modelo de masculinidad tradicional hegemónica parte de unos valores matrices y guías a partir de los cuales define lo que es ser un "hombre": la autosuficiencia, la belicosidad heroica, la naturalidad en el uso de la violencia para resolver los conflictos interpersonales, la autoridad sobre las mujeres, el respeto a la jerarquía. Estos valores de referencia son interiorizados por los varones a lo largo de su proceso de socialización y generan graves problemas de violencia con las mujeres y los niños, con otros varones e incluso consigo mismos. Este modelo se complementa con el de feminidad tradicional hegemónica, que otorga a la mujer un rol de subalternidad y sumisión respecto al varón, de sexo débil con la misión de asegurar la descendencia y las labores familiares y domésticas. La ecuación protección (masculina) a cambio de obediencia (feme-

nina) es clave en el contrato de la pareja tradicional, e incluye la idea del dominio masculino. Su ruptura puede ser la causa de la reacción violenta de los maltratadores. Es decir, lo que subyace en la violencia de género es el avance en la igualdad de la mujer⁵.

Los procesos de autoafirmación masculina alimentan las conductas violentas, que son vistas como una garantía de virilidad y se convierten en el principal factor de homofobia cultural. La construcción de la masculinidad en nuestra cultura dominante representa un factor de riesgo, tanto para la salud de los propios hombres como para la seguridad de las mujeres y de otros hombres, por el gran desequilibrio de poder en que se funda.

El papel de la *familia* es crucial ante el problema de la violencia. La familia es una institución donde la violencia está presente en no pocas ocasiones. La respuesta a múltiples situaciones de crisis del adolescente ha de buscarse en ese ámbito. Familias desestructuradas, rotas, que “pasan” de los hijos; padres que se inhiben de sus responsabilidades educativas, que estimulan el egoísmo y el hedonismo de sus vástagos, que se convierten en cómplices por su *laissez faire* y su ausencia de compromiso responsable; malos tratos a los hijos; padres cuyo mal ejemplo de convivencia y maltrato a la mujer convierten el hogar familiar en un escenario –o campo de batalla– donde se manifiestan graves hostilidades y amargos conflictos.

Los expertos coinciden en señalar que, junto a la escuela, la familia, factor esencial de socialización de la persona, puede y debe desempeñar un papel central en la prevención de la violencia. Quizá olvidan resaltar que en los últimos años la televisión y los grupos de iguales (“colegas”) han desplazado a ambas como elementos de primer orden de influencia en la socialización del joven. A pesar de esto, la familia sigue siendo esencial para prevenir una violencia que desgraciadamente progresa mediante la banalización y legitimidad que adquiere en la cotidianidad informativa y a través del modelo del triunfador, del dominador, transmitido de forma irresponsable desde el mundo adulto.

La familia, siempre desde una concepción de convivencia armoniosa y democrática, puede proporcionar los antídotos preventivos que impiden que germine la violencia. Al nacer una persona porta, sin duda, simientes de solidaridad, tolerancia, racionalidad, ternura o piedad; pero también es cierto que alberga semillas de odio, agresividad, xenofobia, egoísmo y crueldad. El papel potenciador y conductor de los padres y del entorno familiar es esencial para impulsar al adolescente por caminos éticamente correctos. Para ello sería imprescindible comprender que el desarraigo, la delincuencia o la violencia juvenil no son un mero problema de malas compañías. El comportamiento agresivo de menores y jóvenes suele ser una

⁵ Véase Fundación Encuentro (2002): “Malos tratos a la mujer en la pareja”, en *Informe España 2002*. Madrid: Fundación Encuentro, 267-324.

respuesta natural a una determinada situación de frustración (escuela, notas, amigos, complejos, relaciones con los padres, etc.), aunque luego esas conductas agresivas se refuercen con el beneficio social que reportan a sus autores (autoestima, mayor valoración ante sus iguales o el acrecentamiento de poder).

La presencia estable de adultos (los padres y el entorno familiar, en primer lugar, y, junto a ellos, maestros, entrenadores deportivos, líderes de asociaciones...), que sirvan de modelo y proporcionen apoyo, ánimo, comprensión, autodisciplina y orientación y que enseñen a discernir entre el bien y el mal, es fundamental para neutralizar el modelo cultural prevalente, que descansa en la competitividad malsana sin límites, la insolidaridad, el consumismo y la agresividad como última razón. La educación familiar basada en una comunicación fluida y sincera, que evite la sobreprotección o la excesiva indulgencia con lo que no se debe hacer, que también evite los malos tratos físicos y psicológicos y que potencie la autonomía de la racionalidad, el sentido de reciprocidad y empatía con el prójimo, puede ser el mejor medio para prevenir conductas violentas. Por desgracia, los padres con actitud laxa, que no distinguen entre educar en y para la libertad y la ausencia de educación o la permisividad sin sentido, están contribuyendo al crecimiento de la delincuencia en el mundo adolescente.

Por último, hay que señalar la peligrosa tendencia de las instituciones públicas a trasladar la responsabilidad preventiva de la violencia juvenil al ámbito familiar, eludiendo preguntarse por los programas que ponen en marcha para orientar a padres y madres ante este difícil problema en un mundo vertiginoso y cambiante.

2.2 Medios de comunicación e internet

Casi todos los estudios coinciden en que las imágenes violentas –y concretamente las emitidas por televisión– contribuyen a agudizar el problema de la violencia, incluso a generarlo, en buena medida. Pese a ello, no existe una relación inmediata o monocausal. Más bien es resultado de combinar los elementos de socialización que intervienen en la construcción de la identidad, especialmente la familia, la escuela, la televisión y los pares generacionales.

Los medios audiovisuales fomentan la violencia, porque intervienen en la formación de la personalidad autoritaria. Manuel Martín Serrano⁶ demuestra la correlación intensa entre el factor autoritario y el mayor consumo de televisión. Por el contrario, los jóvenes más tolerantes suelen leer

⁶ Martín Serrano, M. y Velarde Hermida, O. (2001): *Informe Juventud en España 2000*. Madrid: INJUVE.

más libros y prensa. Una investigación de la Universidad de Santiago ha contabilizado lo que un adolescente observa anualmente en la televisión: 12.000 actos violentos, 14.000 referencias al sexo y 4.000 anuncios de bebidas alcohólicas. No extrañan, pues, los llamamientos del Defensor del Pueblo pidiendo la creación de un Comité Audiovisual que controle los contenidos para proteger al menor, o los del Parlamento Europeo reclamando códigos deontológicos que delimiten las responsabilidades por los contenidos.

Los expertos coinciden en que la imagen estimula fundamentalmente los mecanismos afectivos y emotivos de la personalidad. Su eficacia se basa en la sensación, no en la lógica. La ficción audiovisual no propicia el distanciamiento crítico, sino la identificación. En consecuencia, el espectador asimila y acepta situaciones que formuladas explícitamente le parecerían inadmisibles. Al igual que una película logra conmovernos con cualquier trivialidad, también puede conseguir la indiferencia ante la muerte de un sinnúmero de personas, banalizando la violencia. Por tanto, no procede erigir una falsa contradicción entre emociones y razón: la inteligencia siempre se construye con valores y el problema surge cuando no se armonizan.

En noviembre de 1997, en la *II Reunión Internacional sobre Biología y Sociología de la Violencia* celebrada en Valencia, científicos de la comunicación, psicólogos y profesionales ligados al mundo del cine y la televisión compartían con otros expertos las siguientes posiciones⁷:

- Los medios de comunicación audiovisual, en concreto la televisión, son preocupantemente violentos.
- Un modo de aprender un comportamiento es observarlo.
- La violencia exhibida por los medios de comunicación audiovisual contribuye a la aparición de efectos perjudiciales en los espectadores. Esto no implica aseverar que la violencia de los medios de comunicación sea la causa principal o única de la violencia en el mundo real.
- Entre dichos efectos perjudiciales, además del aprendizaje de comportamientos violentos, figura el de actitudes violentas y la aparición de fenómenos de insensibilidad ante la violencia real.
- No toda escenificación de la violencia en los medios de comunicación tiene el mismo riesgo de causar estos efectos perjudiciales en el mundo real: la representación violenta más peligrosa, sobre todo para los niños y adolescentes, parece ser la que está embellecida y depurada.

⁷ "Violencia y medios de comunicación (1) Cine y televisión: Recomendaciones de Valencia", en *II Reunión Internacional sobre Biología y Sociología de la Violencia*. Valencia: Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, 1997. Véase www.gva.es/violencia/index.htm

- Refiriéndonos en concreto a los niños y adolescentes, numerosos estudios contradicen la creencia muy extendida de que los dibujos animados no son un problema en ese contexto, dado su carácter irreal. Hay que tener en cuenta que los niños menores de siete años parecen tener dificultades a la hora de distinguir lo real de lo que no lo es.

En consecuencia, se recomendaba a la industria audiovisual producir más programas sin escenas violentas, tener muy en cuenta la hora de emisión, evitar todo tipo de escenificación violenta que incluyera elementos discriminatorios (étnicos, sexistas o contra grupos minoritarios) y procurar que en todo programa que contuviera violencia se cumplieran ciertas normas: el agresor no debe quedar sin castigo y que no transcurra mucho tiempo en producirse éste; que el bueno no debe ser aún más violento que el malo y ha de recurrir a alternativas distintas de la violencia para resolver los problemas. A su vez, los padres, siendo conscientes de los riesgos, deben procurar ver la televisión con sus hijos y transmitirles observaciones pertinentes para contrarrestar su potencial influencia negativa o para señalar su irrealdad. Finalmente, a los políticos –y desde el respeto a la libertad de expresión– se les recomendaba que impulsaran desde los parlamentos Consejos Asesores de los Medios de Comunicación Audiovisual que velaran por la calidad y ética del producto; que las instituciones educativas fomentaran en los niños el espíritu crítico ante la programación audiovisual; y que figuras como la Fiscalía y el Defensor del Menor potenciaran la labor de vigilancia sobre los programas audiovisuales que se ofrecen para el consumo de los menores.

Otro factor al que cada vez hay que prestarle más atención es internet, en cuyas webs, foros y espacios de intercomunicación no todo es inocuo. Esta red de redes tenía en 1991 un millón de usuarios y en 2003 supera los 800 millones de usuarios, 180 países conectados, más de 30 idiomas y 10.000 millones de páginas webs; sólo en el ámbito de lengua hispana acceden 25 millones de usuarios. Es enorme el beneficio social que puede generar, pero se puede utilizar para delinquir, promoviendo, por ejemplo, páginas pedófilas, canales sectarios, de uso y apoyo al terrorismo, espacios de comunicación de mafias criminales o para difundir el odio racial y la violencia racista.

En el caso de los neonazis, internet se ha convertido en su principal instrumento estratégico. El ritmo vertiginoso con el que aparecen contenidos racistas en la red ha suscitado reacciones enérgicas en gobiernos, organismos internacionales y ONG. La evolución de esas páginas insidiosas ha ido en paralelo a la de internet. Para este tipo de organizaciones, es el lugar ideal para la “revolución blanca”. En 1995 se creaba el primer servidor, *Stormfront White Nationalist*, en Florida, con la pretensión de ser “un foro para establecer estrategias y formar grupos políticos y sociales para ase-

gurar la victoria [...], dedicado a todos los hombres y mujeres valientes que traten de preservar la cultura blanca occidental”.

Siete años después, a finales de 2002, el Centro Simón Wiesenthal y Naciones Unidas confirmaban la existencia de al menos 4.000 páginas webs que albergaban a organizaciones arias, grupos racistas y antisemitas, y todo tipo de contenido tendente a difundir el nazismo, recordar a Hitler, animar el odio, la xenofobia y alentar la violencia. En sus enlaces se accede a un grupo ultra de fútbol, a un grupo de música *skin*, de esoterismo nazi, a una emisora de radio racista o a cualquier otra actividad antidemocrática; también se pueden descargar libros, materiales y CDs neonazis. En estas webs se difunden prejuicios xenófobos, se niega el Holocausto, se demoniza al judío, al inmigrante o al homosexual y se estimula cualquier faceta del poliedro fanático de la intolerancia. Además, los foros, *chat* privados y listas de correo proporcionan una herramienta de organización, de promoción de células clandestinas, de convocatoria de actos, conciertos..., que les permite conectarse rápidamente. En suma, todo un ámbito de crecimiento ilimitado que desborda la actual capacidad de control policial.

Tanto Naciones Unidas como diversos organismos europeos señalan la peligrosidad de estos mensajes, a los que vinculan con el crecimiento de los “crímenes de odio” que se está produciendo en muchos países, incluido España. Desde estas instituciones internacionales se insta a los gobiernos y parlamentos a adoptar medidas legales para erradicar este problema. Preocupados por este peligro, se encomendó al Alto Comisionado para los Derechos Humanos una investigación sobre los creadores de páginas webs y servidores que facilitan contenidos racistas. Incluso los servicios de seguridad detectaron con preocupación la promoción en internet de grupos como los “Lobos Solitarios”, que actúan por cuenta propia, sin ligazón con organizaciones, y practican una especie de terrorismo individual. Ése fue el caso de los ataques con bombas a los barrios homosexuales de diversas ciudades británicas. Su prototipo era Timothy McVeigh, que asesinó a 168 personas tras volar un edificio en Oklahoma en 1995, o el mismo Unabomber, que actuaba en la más absoluta soledad.

En España hace cinco años sólo existía una web de esa naturaleza. Actualmente, el *Informe RAXEN*⁸ afirma y acredita que existe un centenar de “webs de odio” relacionadas con nuestro país; además, se pueden visitar unas 350-400 más en castellano de diversos países hispanos y existen más de 4.000 sitios webs denunciados por Naciones Unidas. La violencia desde la red ha provocado en España la actuación de las fuerzas de seguridad en diversas ocasiones. En Zaragoza, la policía detuvo a seis personas, una de ellas un menor, vinculadas al grupo KRIPO (nombre evocador de la

⁸ www.imsersomigracion.upco.es/raxen/indice.htm

Kriminal Polizei del III Reich), que difundía una página web con datos de personas a las que amenazaban, instando a dar palizas a inmigrantes, homosexuales, gentes de izquierda y otros “objetivos”. Las actividades delictivas en internet de este grupo, creado en 1996, se tuvieron en cuenta cuando difundieron datos personales de miembros de distintos colectivos sociales, como sindicatos y partidos de izquierda, ofreciendo recompensas por apalearlos.

El 30 de mayo de 2002, los medios de comunicación denunciaron que una web *skin* con sede en Madrid publicó durante tres meses fotos de prostitutas, inmigrantes, gays, *punkis* y vascos e incitaba a matarles. La página mostraba fotografías de algunos de ellos, con datos de los lugares que frecuentaban. En Valladolid, un grupo neonazi publicaba una web denominada “Espacio Vital”, definida por ellos como Boletín de Raza Político-Militar. Explicaban cómo organizar una célula de lucha para los nuevos militantes: qué se necesitaba, a quién reclutar, cómo reclutar, qué se iba a hacer, así como otras cuestiones organizativas del neonazismo. Su editorial concluía así: “Desde aquí hacemos un llamamiento a todos los camaradas: necesitamos armas de fuego y explosivos. Si conocéis alguna forma de conseguir buenos materiales, no dudéis en poneros en contacto con nosotros”.

Las organizaciones de víctimas y de derechos humanos reclaman: “Lo que es ilegal fuera de la red, también lo es en internet”. Sin embargo, la actuación policial, fiscal y judicial aún es muy deficiente, sobre todo respecto a estas webs neonazis, aun cuando el delito está instalado en todas y cada una de ellas, ya sea por provocación a la discriminación, al odio o a la violencia, por propiciar la organización o articulación de grupos o asociaciones ilícitas o incluso por apoyar e impulsar directamente la violencia.

2.3 Intolerancia, odio y dominación

Si existe un hábitat privilegiado para el desarrollo de conductas violentas es el que configura el magma social de la intolerancia. En el ámbito de la persona, la intolerancia se interpreta como el marco mental, la raíz de donde brotan actitudes –sociales, políticas, económicas o culturales– y conductas que perjudican a grupos o personas, dificultando las relaciones humanas. Se podría definir, en consecuencia, como todo comportamiento, forma de expresión o actitud que viola o denigra los derechos del prójimo, o invita a violarlos o negarlos.

La intolerancia se alimenta de dogmas y estereotipos, de conocimientos defectuosos, que dan lugar a prejuicios basados en generalizaciones incorrectas e inflexibles, sentidas o expresadas, dirigidas al grupo como

un todo o a un individuo como miembro de dicho grupo. Los prejuicios sexistas, xenófobos, homófobos, étnicos, por origen regional, cultural, religioso, ideológico, etc., están a la orden del día y constituyen el principal escollo para el respeto y la convivencia con el otro.

La intolerancia alberga manifestaciones de heterofobia –rechazo y exclusión del diferente–, de subalternidad –categorización de inferioridad del considerado distinto–, de autoritarismo –abuso realizado desde una posición de poder– y de fanatismo –defensa de sus creencias y opiniones fuera de lo racional–. A menudo está ligada a manifestaciones de odio racial, nacional, sexual, étnico, religioso, etc., o a otras formas de comportamiento que discriminan a ciertas personas o categorías de personas. Estas encarnaciones consagran como valor superior no a la persona con sus propias y diversas identidades, sino a la propia identidad enfrentada a la de los demás. Se abre así una *dinámica de odio*, discriminación y violencia hacia los colectivos y personas diferentes, que se sabe dónde comienza pero es difícil prever cuál puede ser su final. Así, la creación de una opinión pública desfavorable hacia determinados grupos o colectivos puede abrir paso a la privación de derechos y la segregación y culminar en el ataque físico, la expulsión, el linchamiento o la muerte.

Es preciso subrayar que los análisis demuestran que esa fobia al otro es inculcada, no genética; es un producto cultural de un proceso histórico: del dominio del hombre sobre el hombre. Por tanto, no es de extrañar que en su fase extrema haya adquirido formas como el nazismo y otras amenazas para la vida, la paz y los derechos humanos. La provocación, la incitación al odio, a la violencia o a la discriminación racial, la agresión física, escrita o verbal, que constituya injuria o difamación de personas o colectivos por el mero hecho de su pertenencia a una etnia, nación, religión, sexo o por otro hecho diferencial, está penalizada en las legislaciones antidiscriminatorias, pero no siempre se sanciona.

2.4 Subculturas de la violencia

Nuestra cultura incorpora violencia y nuestra sociedad, más que estar afectada por la violencia, tiene una grave enfermedad social. Hay un conjunto de estructuras sociales, económicas, ideológicas que no sólo aceptan, sino que fomentan, conductas violentas. Éstas suministran motivación y discurso, impactan sobre la moral, nos hacen acostumbrarnos a la violencia e incluso vivirla como un juego, algo lúdico o divertido, a través de la música, del deporte, de las pasiones y del sentimiento. Toda una subcultura alimentada por estructuras que de forma continua maleducan para la violencia, la normalizan y provocan que socialmente sea interiorizada, incluso en niveles jamás pensados.

Un ejemplo pueden ser los videojuegos violentos, consumidos por adolescentes y jóvenes. Organizaciones como Amnistía Internacional, Movimiento contra la Intolerancia y otras asociaciones de derechos humanos han denunciado que hay videojuegos cuyo tema central son asesinatos, ejecuciones y torturas, sin que exista una legislación en España que proteja a los menores de edad del fomento de estas prácticas atentatorias contra los derechos humanos. En *Carmageddon*, por ejemplo, el argumento es un coche que trata de matar y liquidar a los alienígenas que pueblan la Tierra. Según la propia publicidad de Nintendo, “es un juego de coches en el que la destrucción de los enemigos y peatones (muertos vivientes) cobra especial relevancia”. Se afirma: “Atrévete a participar en la carrera de coches más salvaje. ¡Tu supervivencia está en juego!”. En el caso de *Wu Tang*, la propia revista *Play Station* reconoce que “es uno de los juegos más violentos del mundo” y se pregunta: “¿cómo es posible que haya salido a la venta?”. Otros tienen como argumento la tortura, por ejemplo *El Guardián de la Mazmorra*, que permite al jugador crear la mazmorra de sus sueños, con sus salas preferidas de tortura y desarrollarlas. Otros recrean matanzas de guerra y muchos utilizan la violencia como elemento central de la actividad.

Aunque los fabricantes insisten en la inocuidad de los juegos y es difícil demostrar una relación causa-efecto entre juegos y violencia, nadie duda de que son buenos coadyuvantes de la agresividad, especialmente para los adolescentes con problemas psicológicos, con independencia de la adicción que generan, del fracaso escolar que pueden inducir y la conformación de personalidades autómatas. En la memoria colectiva está el caso del adolescente que dio muerte a sus padres y hermana con una espada de *samurai*, creyéndose el protagonista de *Final Fantasy VIII*. Otros casos aterrizaron al mundo, como el de los dos jóvenes fanáticos del juego *Doom* que en Denver asesinaron a 13 alumnos y un profesor de su instituto, o el de un joven de Sao Paulo que, emulando a un personaje de *Duke Nuken*, asesinó en un cine a numerosos espectadores.

Se podría abundar en la investigación, dado que el mosaico es cada vez más amplio. Al combinarse con dinero, sexo y dominación, encontramos un imparable auge de aquellas actividades, muchas veces clandestinas o en ámbitos privados, que trascienden a los videojuegos violentos hasta alcanzar otras prácticas “lúdicas”: los sanguinarios “juegos de la muerte” –así se denomina la organización de palizas y crímenes a personas que consideran “vidas sin valor”, como sucede con indigentes y otros desfavorecidos–; juegos de rol truculentos; conciertos para el odio; *hooliganismo* salvaje; filmes realistas de crueldad, pornografía y violencia infantil; proliferación de armas; webs neonazis; convocatorias violentas en internet; apuestas en peleas de perros o de humanos, como la lucha ilegal del *vale-tudo*; incluso las comentadas y secretas filmaciones, en vivo, de violaciones y asesinatos en las denominadas películas *snuff*.

Es el subsuelo salvaje de nuestra sociedad civilizada, donde retorna la barbarie. Como dijo Ortega, sorprenderse, extrañarse, es comenzar a entender.

2.5 El factor urbano, marginalidad y drogodependencias

El desarrollo de las ciudades y la planificación del territorio, su configuración social, las características de los barrios, la existencia de marginalidades, la concentración multiétnica en guetos urbanos, el desarrollo de la delincuencia vinculada a las drogas, a su mercado y consumo, el alcoholismo, la noche urbana..., todos ellos son elementos que inciden en la criminalidad violenta en nuestras ciudades. No existe una gran ciudad en el mundo que no esté afectada por el problema de la violencia. Su incidencia alcanza proporciones inéditas y continúa creciendo de manera inquietante, lo que provoca alarma social. El espectacular incremento de las empresas de seguridad es un indicador fehaciente de esta situación.

Uno de los fenómenos urbanos recientes son las bandas étnicas, pandilleros que trasladan sus reyertas desde otros confines del planeta a las grandes ciudades, como Madrid y Barcelona. Bandas como los “Latin Kings”, los “Ñeta” o los “Mara Salvatrucha” han protagonizado sucesos muy graves. Esta violencia se produce por el territorio, por el control de la distribución de drogas o simplemente es una violencia diferida del pasado.

Las drogas y el alcohol aparecen vinculados de forma incesante a la violencia y a los accidentes de tráfico, otra expresión de violencia en muchos casos. La edad de inicio del consumo de alcohol, según la *Encuesta Estatal sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias 2004* del Plan Nacional sobre Drogas, se sitúa en 13,7 años. Sin conciencia del riesgo, los fines de semana se dispara el consumo en discotecas, bares y en la calle (“botellón”). Respecto a la cocaína, en el último año consumieron 750.000 personas, según el Ministerio de Sanidad, de los que un 7% eran menores entre 14 y 18 años.

3. Las caras de la violencia

A la hora de estudiar el problema de la violencia a partir de datos objetivos, como hechos y delitos, es preciso señalar la ausencia de indicadores significativos y fiables. Los datos de referencia suelen ser mayoritariamente encuestas, salvo los que proporcionan, en materia de delitos, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General del Estado, que paradójicamente no coinciden, mostrando unas diferencias que evidencian este déficit. Investigar los actos violentos, la naturaleza de los mismos, los factores

que inciden, las causas que los originan, requiere instrumentos objetivos que permitan elaborar indicadores sobre los que sustentar hipótesis, identificar situaciones y proponer medidas y políticas. Llama la atención la escasa disposición de las instituciones para abordar rigurosamente esta demanda de datos para un conocimiento científico del problema.

3.1 La criminalidad violenta en España

En España se ha producido durante los últimos años un fuerte incremento de la criminalidad, con un grave deterioro de la seguridad pública. En este proceso tuvo una enorme responsabilidad, según los sindicatos policiales, el fracaso del Programa Policía 2000, definido por el Gobierno como “el desafío más importante de los últimos años para incrementar la seguridad subjetiva y objetiva de los ciudadanos”.

Según los datos del Ministerio del Interior, entre 1998 y 2003, la criminalidad creció en España un 12,6%: de 1.867.386 infracciones penales (delitos y faltas) a 2.102.476 (tabla 1). Por tipos de infracción (no se incluyen los datos de la Policía Autónoma Catalana por no disponer de esa desagregación), se observa un incremento muy superior en los delitos y faltas contra las personas (28,4%) y dentro de éstos destaca aún más el de los homicidios, que aumenta un 31,1%; la tasa de homicidios se situó en 2,8 por cada 100.000 habitantes, frente a 2,3 en 1998. Los delitos contra la

Tabla 1 – Evolución de los delitos y faltas conocidos por el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y la Policía Autónoma Vasca, por tipo. 1998-2003

	1998	2001	2003	% variación 1998/2003
Contra las personas				
Asesinato	159	108	115	-27,7
Lesiones	86.063	93.162	98.062	13,9
Malos tratos en el ámbito familiar	22.410	26.673	36.374	62,3
Riña tumultuaria	758	511	440	-42,0
Homicidio doloso	904	1.126	1.185	31,1
Resto	10.913	18.164	19.445	78,2
Total	121.207	139.744	155.621	28,4
Contra la libertad				
Detención ilegal	876	853	1.020	16,4
Secuestro	169	260	209	23,7
Amenazas	73.255	75.712	78.503	7,2
Coacciones	9.054	7.255	7.883	-12,9
Resto	3.421	2.689	2.654	-22,4
Total	86.775	86.769	90.269	4,0

Sigue **Tabla 1 – Evolución de los delitos y faltas conocidos por el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y la Policía Autónoma Vasca, por tipo. 1998-2003**

	1998	2001	2003	% variación 1998/2003
Contra la libertad sexual				
Agresión sexual	2.808	2.381	2.391	-14,9
Agresión sexual con penetración	1.325	1.257	1.439	8,6
Abuso sexual	1.728	1.766	1.851	7,1
Abuso sexual con penetración	143	167	197	37,8
Resto	1.751	1.666	1.670	-4,6
Total	7.755	7.237	7.548	-2,7
Contra el patrimonio y el orden socioeconómico				
Hurto	474.373	623.663	698.147	47,2
Robo con fuerza en las cosas	500.862	457.484	420.355	-16,1
Robo con violencia/intimidación	69.201	104.735	89.440	29,3
Extorsión	339	347	342	0,9
Sustracción de vehículos	145.549	149.865	129.644	-10,9
Resto	298.968	255.938	311.979	4,4
Total	1.489.292	1.592.032	1.649.907	10,8
Contra la seguridad colectiva				
Tráfico de drogas	13.769	11.574	10.851	-21,2
Resto	36.403	29.627	25.760	-29,2
Total	50.172	41.201	36.611	-27,0
Contra la Administración de Justicia				
Quebrantamiento de condena	1.007	2.109	4.229	320,0
Evasión de establecimiento penitenciario	29	49	26	-10,3
Resto	2.848	3.160	3.949	38,7
Total	3.884	5.318	8.204	111,2
Contra el orden público				
Atentado contra la autoridad/sus agentes/funcionarios públicos	6.110	7.581	8.278	35,5
Resistencia/desobediencia	11.308	13.330	14.820	31,1
Desórdenes públicos	2.502	2.920	2.226	-11,0
Resto	4.111	5.389	5.482	33,4
Total	24.031	29.220	30.806	28,2
Total de delitos y faltas considerados	1.783.116	1.901.521	1.978.966	11,0
Total de delitos y faltas conocidos	1.822.763	1.976.405	2.003.665	9,9
Total de delitos y faltas conocidos, incluyendo los datos de la Policía Autónoma Catalana	1.867.386	2.044.978	2.102.476	12,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior*, varios años; y datos de la Policía Autónoma Catalana.

libertad sexual disminuyeron un 2,7%, aunque las agresiones sexuales con penetración se incrementaron notablemente durante el período (8,6%). La criminalidad violenta (robos con violencia o intimidación, infracciones contra las personas y delitos contra la libertad sexual) representa más del 12,6% de toda la criminalidad: 591 infracciones por cada 100.000 habitantes, frente a las 632 de finales de 1998. Las infracciones contra el patrimonio aumentan un 10,8%. Resultan especialmente preocupantes los incrementos que se registran en los malos tratos en el ámbito familiar (62,3%), los homicidios (31,1%) y los robos con violencia o intimidación (29,3%).

Según los datos más sobresalientes sobre criminalidad violenta reflejados en la *Memoria de la Fiscalía General del Estado* (tabla 2), en 2003 las diligencias previas por hechos violentos alcanzaron la cifra de 1.693.227, frente a los 1.516.449 de 1998, con un incremento del 11,7%. El homicidio doloso dio lugar a la incoación de 1.081 causas frente a las 999 de 1998. Las diligencias por lesiones fueron 769.260, con un incremento de casi el 24% respecto a 1998; también aumentaron los delitos contra la libertad sexual, al pasar de 8.910 procedimientos en 1998 a 10.106 en 2003. Aunque estos datos difieren de los presentados por el Ministerio del Interior, ya que miden aspectos distintos, reflejan la misma tendencia de aumento de la violencia en la sociedad española.

Tabla 2 – Evolución de las diligencias previas por tipo. 1998-2003

	Valor absoluto		% de variación 1998/2003	Tasa por 100.000 habitantes	
	1998	2003		1998	2003
Homicidio y sus formas	3.370	1.792	-46,8	8,5	4,2
Homicidio doloso	999	1.081	8,2	2,5	2,5
Asesinato	130	118	-9,2	0,3	0,3
Lesiones y sus formas	620.802	769.260	23,9	1.557,7	1.800,8
Delitos contra la libertad	77.870	73.984	-5,0	195,4	173,2
Torturas y otros delitos contra la integridad moral	727	565	-22,3	1,8	1,3
Delitos contra la libertad sexual	8.910	10.106	13,4	22,4	23,7
Robo con fuerza	655.846	714.771	9,0	1.645,7	1.673,3
Robo con violencia o intimidación	113.381	91.540	-19,3	284,5	214,3
Delitos contra el orden público	35.543	31.209	-12,2	89,2	73,1
Total de delitos violentos	1.516.449	1.693.227	11,7	3.805,1	3.963,8
Resto de delitos	1.403.246	1.628.602	16,1	3.521,1	3.812,5
Total	2.919.695	3.321.829	13,8	7.326,2	7.776,4

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Fiscalía General del Estado, *Memoria de la Fiscalía General del Estado*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

Uno de los elementos que más daño está haciendo a los inmigrantes, perjudicando su integración social y su relación armoniosa con la sociedad de acogida, es el discurso de la delincuencia. Diversos responsables políticos y algunos medios de comunicación, al no realizar en sus expresiones una clara y rotunda distinción entre delincuente extranjero e inmigrante o al identificar erróneamente inmigración con delincuencia, provocan el prejuicio xenófobo que acaba alimentando la violencia de los grupos racistas.

La estigmatización que están sufriendo los inmigrantes es injusta. De los 56.096 presos que había en nuestras cárceles a 31 de diciembre de 2003, 15.205 eran extranjeros y un 80% estaba relacionado con bandas mafiosas, en su mayoría mixtas; por tanto, sólo un pequeño número es adjudicable a la marginalidad migratoria. En consecuencia, nadie tiene derecho a criminalizar por ello a tres millones de inmigrantes que están en nuestro país trabajando y contribuyendo al crecimiento económico y al bienestar social de la población. Es semejante a la barbaridad de categorizar como delinquentes a todos los jóvenes por el hecho de que la mayor parte de los delitos (casi el 90%) los cometen personas que tienen entre 15 y 30 años.

Tampoco se pueden engordar las cifras, catalogando como delito una simple infracción administrativa, el no tener “papeles”, ni se puede silenciar que los delitos cometidos por delinquentes autóctonos hacia los inmigrantes, especialmente en el ámbito laboral, han crecido casi un 400%. No se puede obviar que el 60% de los delitos está relacionado con la drogadicción y que la delincuencia se dispara los fines de semana, precisamente cuando hay menos policía.

Las causas de este crecimiento, que no las raíces, no hay que buscarlas en el chivo expiatorio de la inmigración. Mucha mayor influencia tiene la existencia de leyes que facilitan la multirreincidencia o la benevolencia con el delito; que la eficacia policial esté condicionada por la falta de medios y por la implementación de un modelo y unos planes muy controvertidos en sus planteamientos y en sus resultados; la incongruencia de algunos operadores jurídicos (fiscales y jueces) que no siempre actúan con el debido rigor; y las políticas de seguridad ciudadana, que no tienen suficientemente en cuenta a los ciudadanos y su derecho fundamental a la seguridad y a la libertad.

3.2 Violencia contra la mujer

El inicio de la violencia masculina contra las mujeres hay que situarlo en el origen de la civilización, legitimada por una relación patriarcal que ha prevalecido hasta nuestros días. La ideología que subyace en esa concepción patriarcal argumenta como principio la existencia de una relación

de subalternidad basada en la desigualdad biológica de los sexos y establece una relación de dominio del hombre sobre la mujer; a partir de la obediencia, la sumisión y la dependencia. Desde ahí proyecta en los sistemas sociales, políticos y culturales establecidos la desigualdad de derechos.

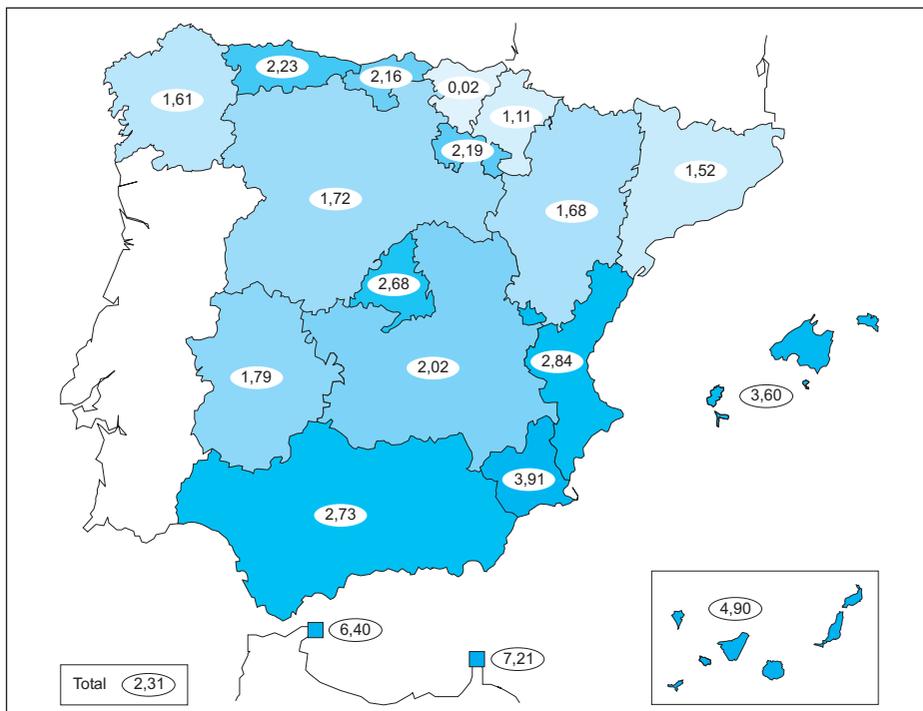
Se trata de una violencia calculada, asentada, cuyo objetivo es mantener a la mujer en una relación de discriminación. Las víctimas de malos tratos, violaciones, mutilaciones genitales, agresiones psicológicas y económicas, y las miles de asesinadas recuerdan a nuestras sociedades una causa pendiente en la historia de la convivencia humana: el combate sempiterno por la dignidad, el respeto, la igualdad y la libertad de la mitad de la población mundial. Las mujeres no sólo sufren la desigualdad respecto al hombre; viven asimismo una opresión milenaria y sacrifican su independencia y autonomía, padeciendo en silencio a lo largo de la historia que se atentara contra su dignidad y su integridad, bien públicamente o en la privacidad familiar.

La violencia hacia la mujer no es obra de locos, afectados por el alcohol o las drogas. El hombre violento sabe lo que hace y por qué lo hace, obtiene resultados, busca coherencia en su justificación y quiere dar crédito a sus amenazas. La fuerza y la violación de los derechos son su herramienta para mantener a la mujer en inferioridad y negarle autonomía y libertad, consciente de la dificultad que tiene su víctima de probar una situación que soporta en el hogar de forma cotidiana.

La conciencia internacional ha avanzado y reconocido en los últimos años, explícita y oficialmente, que la violencia contra la mujer supone un atentado contra el derecho a su integridad física y psíquica, a su libertad y dignidad. La *Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* la define como: "Todo acto basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o un sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la privada". En 1993, durante la Conferencia de Pekín, en lo relativo a la legislación sobre violencia contra la mujer, se planteaba como prioritario incorporar el delito de malos tratos al Código Penal, impulsar leyes pertinentes y específicas frente a este problema, así como organizar la elaboración y difusión de datos y estadísticas destinados a la planificación y evaluación de las medidas contra esta lacra social.

Los malos tratos psíquicos y físicos, los abusos y agresiones sexuales, antes sufridos en la intimidad, han empezado a denunciarse. Sin embargo, la escasez de datos y la disparidad de criterios hacen que las estadísticas en nuestro país no sean concluyentes; además, se calcula que menos de la mitad de los casos son denunciados por las víctimas. La macroencuesta *La violencia contra las mujeres*, publicada por el Instituto de la Mujer en

Gráfico 2 – Mujeres víctimas de malos tratos por su cónyuge o análogo por comunidades autónomas. Tasa por 1.000 mujeres. 2003



Nota: La relación de cónyuge engloba, además, separado/divorciado, compañero sentimental, ex compañero sentimental, novio y ex novio. No se incluyen datos de las policías autónomas vasca y catalana.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio del Interior (2004): *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2003*; e INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2003*.

2000, reveló que el 9,2% de las mujeres mayores de 18 años vivía en situación objetiva de violencia en su relación de pareja, lo que equivale a 1.383.000.

Las estadísticas revelan un aumento de la concienciación de las mujeres sobre la importancia de denunciar las agresiones padecidas: en 1991 se denunciaron 16.657 casos, 24.163 en 2001 y 50.087 en 2003. Las infracciones penales recogidas por el Ministerio del Interior (30% delitos y 70% faltas) muestran que la mayoría de los denunciados fueron hombres casados (45%) y divorciados (11%) y que las comunidades autónomas con una tasa más alta fueron Canarias, Murcia y Baleares (gráfico 2). En correlación con estas cifras, y desde la entrada en vigor de la Orden de Protección, en el primer trimestre de 2004 una media de 2.700 mujeres pidieron cada mes órdenes de protección frente a sus parejas, un 55,2% más que en los primeros meses de vigencia de la orden en 2002⁹.

⁹ www.cgppj.es

En cuanto al número de asesinatos y homicidios de mujeres en España, los datos oficiales y de las organizaciones no son coincidentes, entre otros motivos por la interpretación y los criterios empleados. La Federación de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas¹⁰, en su informe sobre violencia contra las mujeres en el período 1999-2004, señala que fueron 58 las mujeres muertas en 1999, 65 en 2000, 73 en 2001, 77 en 2002, 97 en 2003 y 97 en 2004. La Red Estatal de Organizaciones Feministas contra la Violencia de Género¹¹, en su informe de 2003 sobre violencia contra las mujeres con resultado de muerte, a partir de datos extraídos de noticias aparecidas en prensa (con lo que la cifra podría ser superior), contabiliza 98 víctimas mortales. De éstas, 82 son consecuencia de la violencia doméstica, 72 de ellas en una relación de pareja –esposa (32), ex esposa (4), novia/compañera (23), ex novia/ex compañera (13)– y 10 en una relación familiar –suegra (3), hija (2), hijastra (1), madre (4)–. El resto de mujeres fallecidas por violencia de género fueron atacadas en un ámbito no familiar (asalto sexual, tráfico de mujeres...) y de 4 víctimas más no consta su situación. Según la nacionalidad de la víctima, 74 eran españolas (75,5%), 15 extranjeras (15,3%) y de 9 de ellas no consta la nacionalidad (9,2%).

Los escalofriantes sucesos que acabaron con la vida de centenares de mujeres en los últimos años en nuestro país, en algunos casos tras denuncias en juzgados y en medios de comunicación, los ataques, letales o no, en presencia de hijos, familiares o compañeros de trabajo, el grito de ayuda, el reclamo de solidaridad dirigido a esta sociedad establecida, moderna y democrática que suscribe los derechos humanos, hacen resquebrajarse nuestro raciocinio al tener que soportar alegaciones machistas sobre la exageración de las víctimas, sobre el masoquismo o merecimiento del castigo, o ante la ausencia de salida a un problema del que siempre se dice que podría ser aún peor.

Las organizaciones de mujeres han criticado abiertamente, con razón, numerosas decisiones judiciales por su benevolencia y algunos casos que han quedado impunes. En su *IV Informe de sentencias sobre malos tratos a mujeres 2002-2003*, la Federación de Mujeres Progresistas¹² señalaba que entre julio de 2002 y julio de 2003 se habían dictado 95 sentencias “benévolas”, al haber absuelto, rebajado, conmutado o minimizado las penas a los maltratadores. De esta cifra, 52 casos tuvieron pena de dos años o menos, por lo que no irán a la cárcel. Según esta organización, las sentencias benévolas fueron 24 más que en el período del año anterior. Los delitos sexuales y malos tratos fueron los más absueltos, rebajados o mini-

¹⁰ www.separadasydivorciadas.org

¹¹ www.redfeminista.org

¹² www.fmujeresprogresistas.org

mizados. Los atenuantes, eximentes o “excusas” más frecuentes fueron: la eximente incompleta de trastorno mental, el alcoholismo y la embriaguez, el estrés, los desajustes emocionales, por reconocer los hechos, por estar deprimido, porque “pudo matarla y no lo hizo”, por deficiente instrucción del caso, porque la víctima tras la agresión “ha quedado normal”, porque hay contradicciones en el testimonio de la víctima, porque consintieron o no pusieron demasiado resistencia... En definitiva, son sentencias que generan alarma social y que trasladan un mensaje de benevolencia e impunidad que no disuade al agresor ni responde al derecho a la justicia de la víctima.

En general, y con independencia de sus frustraciones y desajustes emocionales, los matratadores son violentos de forma reiterada con las mujeres objeto de su agresión, a las que consideran inferiores y de su propiedad. Los argumentos esgrimidos suelen ser ridículos y machistas¹³; se arrojan el derecho de corregir su comportamiento a través de la violencia, algo que se hace extensivo a hijos e hijas, familiares y amigos que ayudan a la mujer. Además, es absolutamente consciente: persigue aleccionar y someter, además de ser autoafirmativa y notoria.

Es preciso que los poderes públicos arbitren medidas que garanticen la tutela efectiva de los derechos de las víctimas y el castigo de los culpables. La educación y los medios de comunicación deben cuestionar los conceptos tradicionales de masculinidad para evitar que se sigan reproduciendo los modelos que originan la violencia. Es urgente impulsar planes de actuación contra la violencia doméstica, alejar al agresor del domicilio conyugal, prestar protección policial y judicial a las víctimas, agilizar los trámites de los procedimientos de nulidad, separación y divorcio, etc. Y entre todos debemos acabar con el silencio y la resignación que contribuyen a que todo siga igual y que nos hace cómplices de una intolerancia que degrada a la humanidad.

3.3 Violencia hacia la infancia

Los sucesos y noticias relativas a los malos tratos a los niños no dejan de sorprendernos. Aunque sólo conocemos la punta del iceberg, las cifras oficiales de 2003 son impactantes: en un 46% de las denuncias por delitos sexuales las víctimas no habían cumplido los 18 años (4.500 casos en España). Si estimamos –como afirman los expertos– que se denuncian entre un 5% y un 10% de los casos, se podría hablar de unos 45.000 jóvenes y niños. La Asociación de Mujeres Víctimas de la Violencia (AMUVI) denuncia que el 51% de las víctimas de agresiones sexuales en la provincia de Sevilla tiene

¹³ Por ejemplo: no hizo la cena, se arregló mucho, miró a otro hombre...

menos de 12 años y que el 71% de las víctimas de estas agresiones en los pueblos son menores de edad.

También UNICEF ha advertido recientemente del aumento del maltrato y la explotación sexual infantil en España, una realidad de la que se conoce muy poco porque no hay cifras oficiales. Se estima que dos millones de niños son víctimas de la prostitución en todo el mundo, aunque los expertos señalan que esta cifra podría duplicarse. No se sabe cuál puede ser el impacto estimado en nuestro país. A estos datos se sumarían los relativos a las redes de pornografía infantil, especialmente activas en internet, como indica la desarticulación de una red de pederastia que alcanzaba a 20 provincias, con la circunstancia de que entre sus componentes había al menos 30 jóvenes menores de 18 años.

El panorama es sombrío. Sirva de ejemplo el problema de los centros de menores. Un informe de la Red Europea de la Federación Internacional de Planificación Familiar¹⁴, elaborado en colaboración con el Departamento de Criminología de la Universidad de Lovaina, señalaba que el 20% de los agresores sexuales procedía de los centros de menores. La falta de medios para tratar los abusos a internos convierte a muchos de estos centros en un peligro social. En cualquier caso, señala el informe, se puede considerar a este colectivo como un grupo muy vulnerable, con riesgo de ser una futura víctima o un agresor sexual. También la organización Save the Children denuncia que un 20% de las niñas y un 10% de los niños europeos han sido objeto de abusos sexuales antes de cumplir los 18 años.

En cuanto a la violencia física, en sus más variadas y crueles manifestaciones, cada cuatro días muere en España un niño víctima de esos malos tratos, aproximadamente un centenar al año. Entre los menores de cinco años, la segunda causa de mortalidad son los malos tratos. Se producen decenas de miles de denuncias por esta causa, para vergüenza de nuestra sociedad. Tímpanos rotos, derrames cerebrales, lesiones irreparables o muerte por caídas son algunas de las consecuencias físicas irreparables, a las que hay que añadir las psíquicas, ya que la quiebra de la autoestima origina numerosos suicidios.

Pese a que constituye una violación de los derechos fundamentales proclamados y protegidos por nuestra Constitución, el castigo físico en el ámbito familiar es una práctica socialmente admitida. Además, está presente en todo tipo de contextos socioeconómicos y étnicos, aunque se reconoce que atenta contra la dignidad, la integridad física y psíquica, e incluso supone riesgos para el derecho a la vida. Por último, con frecuencia actuamos como si creyéramos que el problema no existe o que al menos

¹⁴ www.ippf.org

no está en nuestro entorno próximo, lo cual conduce a una inaceptable indiferencia y desentendimiento social respecto a esta grave situación.

El panorama descrito resulta aún más desalentador ante la falta de estrategias, políticas y medios para encarar este problema creciente. Los niños son doblemente víctimas, ya que padecen la agresión y además no pueden defenderse. Aunque sea un problema complejo que afecta a los padres y a otros adultos, esto no justifica la pasividad y la falta de reproche social frente a situaciones graves de malos tratos y agresiones sexuales. Ante la dureza de los hechos, nuestra mirada debe dirigirse al sistema educativo, a la búsqueda de medidas jurídicas, a la reclamación de apoyo a las víctimas –siempre las grandes olvidadas–, y a asegurar que las medidas penales eviten cualquier espacio de impunidad por donde el agresor, el pederasta, el explotador sexual o el violador pueda eludir los costes de su bárbara conducta.

3.4 *Malos tratos a los ancianos*

Nuestras sociedades envejecen rápidamente y, paradójicamente, se incrementa en paralelo la marginación de nuestros mayores. A pesar de las buenas intenciones y mejores palabras hacia nuestros ancianos, no se valora ni respeta la experiencia vivida por éstos. Los ancianos tienen un escaso prestigio social en las sociedades contemporáneas, en las que se idolatra la imagen de lo joven. Naciones Unidas estima que para 2025 la población mundial mayor de 60 años habrá duplicado la actual. Sin embargo, aumenta el rechazo social a nuestros mayores, que muchas veces desemboca en el maltrato físico o psíquico.

Estos malos tratos son difíciles de identificar y de reconocer, dado que están considerados un asunto privado o del ámbito estrictamente familiar, como sucedía antes con la violencia de género. Sin embargo, en los últimos años, la conciencia del problema y la determinación solidaria han conseguido que el maltrato a la ancianidad se considere cada vez más un problema social.

Ante la gravedad del problema y la falta de estudios sobre el tema, el Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia organizó un seminario internacional¹⁵, en el que se ofrecieron datos de nuestro país (cuadro 2).

Sin embargo, expertos de todo el mundo coincidieron en que la privacidad con la que se trata el problema y la posición poco implicada de las instituciones, unido a las escasas denuncias de las propias víctimas, a quienes unas veces el miedo, otras la vergüenza y otras el síndrome de Esto-

¹⁵ VII Encuentro Internacional Violencia contra personas mayores. Valencia: Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, 2003.

Cuadro 2 – Las cifras del maltrato a las personas mayores

- ❖ En el período 1995-2001 el maltrato a las personas mayores creció un 110%.
- ❖ Un 5% de las personas mayores de 65 años sufren violencia.
- ❖ Los malos tratos son infligidos de forma mayoritaria por los propios familiares.
- ❖ El 70% de las víctimas conviven con el agresor.
- ❖ Tres de cada diez hechos violentos los realiza el cónyuge.
- ❖ Dos de cada tres víctimas son mujeres mayores de 75 años que dependen económicamente del agresor.
- ❖ En el 80% de los casos los agresores son hombres de la propia familia de la víctima.
- ❖ El 20% de los homicidios se registran en el seno de la familia.
- ❖ El cónyuge es el homicida en un 7% de las ocasiones.

colmo que padecen, hacen que no se denuncien la mayoría de los casos ni se solicite el amparo institucional. La dependencia económica, física o emocional acaba por prevalecer y la víctima opta por no llevar el caso a los tribunales. Además, está extendida la interpretación generalizada y equívoca sobre la privacidad de lo que, en definitiva, es otra violación de derechos humanos a la que se debe responder desde una sociedad democrática. Así, disminuyen las posibilidades de luchar contra este problema.

En cuanto al tipo de malos tratos, se detectan desde los psicológicos (angustia mental, abusos materiales y económicos, negligencia activa –rehusar conscientemente el cuidado de la persona anciana, con sus consecuencias de estrés físico o emocional– o pasiva, inconsciente) hasta el maltrato físico (daños, heridas, coerción, acoso sexual, limitaciones de la libertad física e incluso homicidio). A ello habría que añadir la exclusión social y el abandono institucional y profesional.

3.5 *Violencia juvenil y matonismo escolar*

Es evidente que ni todos los jóvenes son violentos ni toda la violencia que existe en la sociedad es protagonizada por ellos. Ahora bien, también es cierto que la violencia juvenil ha aumentado de forma lenta e ininterrumpida en los últimos años, como manifiestan los numerosos sucesos violentos y su creciente aceptación y justificación en este colectivo como forma de abordar los conflictos y de encarar los problemas.

¿Qué tienen en común quienes desarrollan conductas de violencia ultra en los campos de fútbol, el vandalismo urbano, el matonismo escolar, las reyertas de los fines de semana, las grescas que protagonizan grupos de jóvenes, los cabezas rapadas o quienes se divierten agrediendo gratuitamente a alguien, incluso hasta el extremo de provocarle la muerte? A

todos les fascina la violencia, además de carecer de empatía, de no valorar la dignidad y la integridad del prójimo y de despreciar incluso el propio valor de la vida.

Huyendo de todo planteamiento morboso, es preciso resaltar la extraordinaria e inconcebible crueldad e irracionalidad de algunos casos recientes¹⁶. Esto pone de manifiesto que la sociedad está afectada por una grave enfermedad, con el agravante de que de momento no parece que nadie plantee seriamente extender los antídotos contra este virus de la violencia.

Hay que precisar que los jóvenes violentos son una minoría, pero su capacidad de victimizar a la mayoría y destrozar la convivencia ciudadana no se mide precisamente por su número, sino por el alcance y brutalidad de sus acciones, que pueden quebrar la confianza entre los ciudadanos y el respeto a la democracia. Todos podemos ser sospechosos si se genera un clima de inseguridad; el Estado democrático puede ser declarado incapaz y no útil para una situación donde anide el miedo y la violencia. El problema no sólo afecta a las víctimas –que, además, son estigmatizadas socialmente, cuando no maltratadas institucionalmente–, sino también al conjunto de la ciudadanía, que vive como víctima indirecta lo sucedido y ruega no verse en esa situación trágica que ha conocido por los medios de comunicación. Hasta que nos toca de cerca, interpretamos que aún está distante el problema.

También es cierto que nadie nace violento y que estas conductas se desarrollan por aprendizaje y necesitan un hábitat que las favorezca. Deberíamos preguntarnos, en consecuencia, por: la contribución de las industrias audiovisuales y culturales que usan la violencia como eje; la de aquellos políticos o grupos que legitiman su uso y desarrollan una pedagogía antidemocrática; la de aquellos ambientes futbolísticos que favorecen el lenguaje bélico, la estética y épica de la violencia; la del abandono del tiempo libre y el ocio a un mercado que en las noches del fin de semana se vuelve incontrolado; y, en general, la contribución del desconcierto ético del “todo vale”, donde la subcultura de la violencia juega con ventaja, pues, al final, se valora más a quien tiene dinero, fuerza y poder. Y la violencia es un recurso para obtener todo ello.

No obstante, además de las condiciones de cultivo de la violencia, hay que consignar las responsabilidades por omisión, falta de tratamiento o abdicación de quienes tienen la obligación profesional e institucional de

¹⁶ Un joven que es capaz de matar a sus padres y a su hermana con una catana; unas menores que degüellan a su amiga; unos adolescentes que apuñalan con saña decenas de veces a una anciana; un grupo de “bakalas” que golpean a otro joven hasta causarle la muerte; unos ultras fanáticos que apuñalan en el corazón a un aficionado; unos “borrokas” que queman vivo a un *ertzaina*; una cuadrilla de jóvenes que apuñalan a un mendigo; o unos adolescentes racistas que patean hasta la muerte a una persona negra.

encarar el problema, sin perjuicio de la obligación moral y social que tenemos todos. Cuando un Estado democrático tiene leyes ineficaces contra el delito violento, cuando las víctimas son mal atendidas y olvidadas, cuando jueces y fiscales son desbordados por la realidad, cuando no existen políticas preventivas contra la violencia, especialmente contra la juvenil, cuando aumenta inexorablemente el deterioro en esta materia, independientemente de quién gobierne, entonces es que los gestores institucionales no se plantean seriamente el problema y juegan a trasladar responsabilidades, con el consiguiente daño al sistema democrático.

En cuanto al matonismo escolar, es verdad que en nuestro país no se han producido sucesos dramáticos como las masacres de Denver, Atlanta o Londres, protagonizadas por jóvenes contra miembros de la comunidad escolar. Pero, las protestas de los profesores en Málaga, de la comunidad educativa en Ceuta y Melilla o los continuos sucesos de violencia escolar en las principales ciudades españolas obligan a enfrentarnos a un problema que no puede ocultarse ni un minuto más.

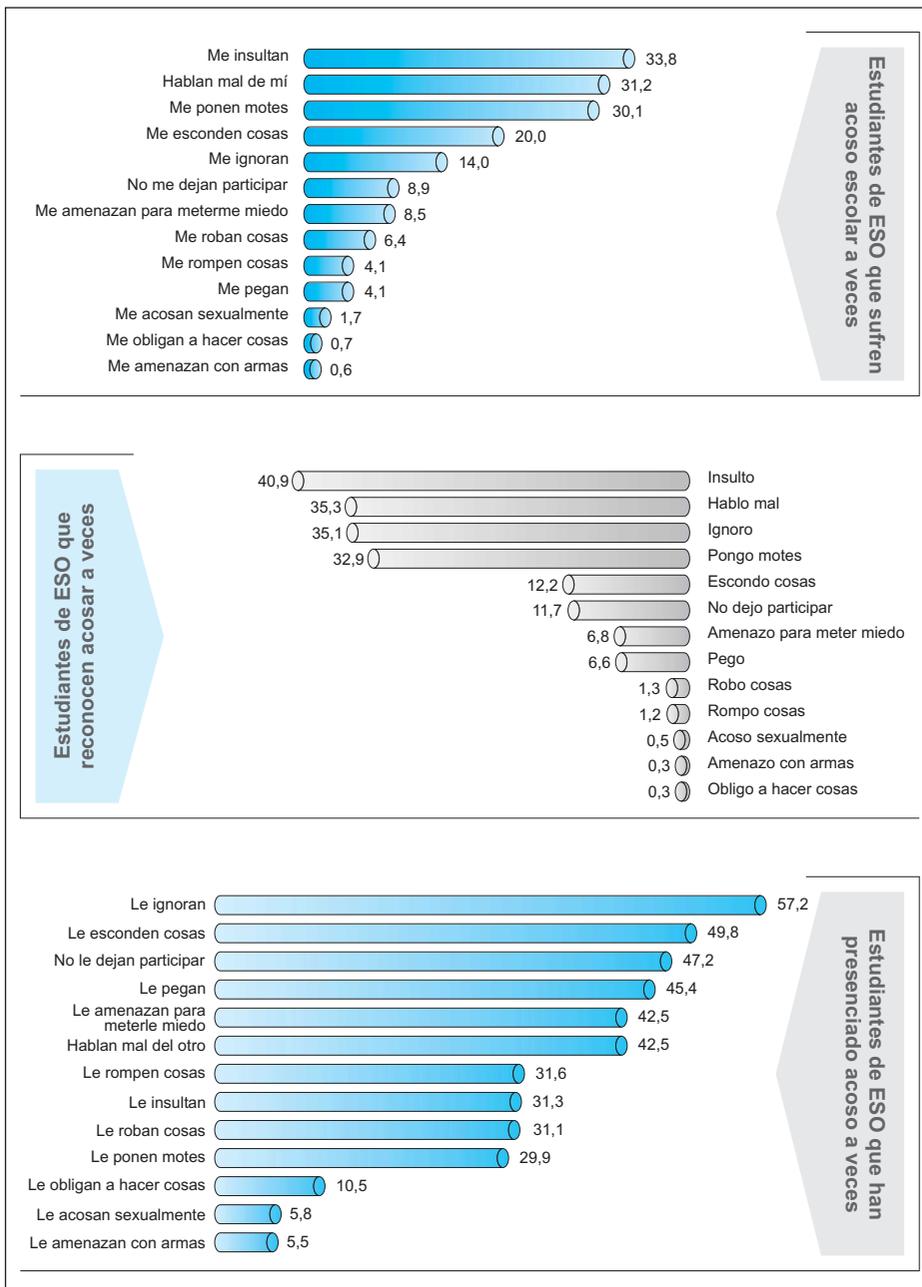
El informe sobre violencia escolar presentado por el Defensor del Pueblo¹⁷ a finales de 1999 en el Congreso de los Diputados llamaba la atención sobre esta cara oculta de la escuela. Aseveraba que 34.000 chicas sufren acoso sexual en los institutos, que 14.000 quinceañeros son forzados a “hacer cosas inconfesables” y que 12.000 chavales fueron amenazados con arma blanca al salir de clase; en conjunto, cuatro de cada diez alumnos de la ESO han sufrido alguna agresión física de sus compañeros. Los profesores son las otras víctimas: el 10% señala que a veces son agredidos y el 2% que les ocurre a menudo. Se constataba algo que ya se sabía, pero que se había negado y, lo más grave, se había pretendido reducir a sucesos individuales y esporádicos.

Se especifica que a más del 30% de los alumnos les insultan a veces, al 8,5% les amenazan y al 4,1% les agreden (gráfico 3). También se subraya que estas manifestaciones de violencia o maltrato son parecidas en los centros educativos públicos o privados y que el aula o el patio son los lugares donde se producen los actos violentos, excepto las amenazas y agresiones con armas, que se dan a la salida del centro. Además, los hechos van teñidos de pasividad y connivencia: cuando hay una agresión física, el 50% de los alumnos dice que “no se hace nada” y el 40% afirma que “se anima al que agrede”; cuando hay una agresión sexual, el 60% dice que “se jalea la embestida”.

Sin embargo, ha tenido que saltar a los medios de comunicación la tragedia de Jokin, un menor de Fuenterrabía que se suicidó por sufrir acoso muy grave, con agresiones físicas diagnosticadas por los médicos forenses,

¹⁷ Puede consultarse en www.defensordelpueblo.es

Gráfico 3 – Hostigamiento y violencia en la ESO. En porcentaje. 1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Defensor del Pueblo (2000): *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria*. Madrid.

para que despertáramos de la inconsciencia o de la indiferencia. La investigación de la tragedia, que produjo una enorme conmoción social, permitió al Gobierno vasco detectar cuatro casos más de *bullying* en el mismo instituto, certificando los hechos como algo habitual.

Otro grave problema es la extensión entre los profesores del “síndrome del quemado”, lo que los expertos también denominan el *burn-out*: angustia, estrés, pérdida de autoestima, sentimiento de acoso, dificultad para cumplir su tarea. Ocho de cada diez profesores corren el riesgo de padecer este síndrome, según las organizaciones del sector. Los cambios en el perfil del alumnado y la creciente agresividad en el aula han provocado una gran frustración entre el profesorado. Es uno de los colectivos con tasas más altas de baja laboral por estrés o depresión en España.

En los institutos, los directores niegan los problemas por miedo a estigmatizar el centro y aducen que no es responsabilidad suya lo que ocurra fuera de ellos. La policía sólo actúa cuando hay denuncias, que, al ser de adolescentes, son sobreesídas, un modo de proceder que se ha intensificado desde la entrada en vigor de la Ley del Menor. Los padres no suelen atreverse a denunciar por miedo a mayores represalias sobre sus hijos o recriminan personalmente a la propia víctima. La opción más común es que los padres acaben llevándose al menor a otro centro y alejándolo de la zona. Finalmente, los responsables políticos dicen que se exagera esta violencia o niegan taxativamente su existencia.

Pero la realidad demuestra que la violencia en el ámbito escolar es un fenómeno frecuente, protagonizado por “matones” que se divierten o quieren hacerse valer siendo los más duros o por grupos que extorsionan e intimidan. No es la edad del pavo, es el “matonismo escolar” lo que tenemos que atajar. La violencia, especialmente la practicada en grupo, ha tenido siempre como aliados el anonimato, la indiferencia social, la impunidad de sus acciones y el olvido de la víctima. Si queremos erradicar estas conductas violentas, las instituciones deberían plantearse seriamente este problema.

3.6 Grupos ultra: xenofobia, racismo y homofobia

La violencia protagonizada por los grupos neonazis en España se remonta a casi dos décadas, aunque pasó bastante tiempo antes de que las instituciones identificaran su naturaleza. Y sigue siendo difícil de reconocer, aunque la extensión y la gravedad de sus ataques en numerosas ciudades españolas ha supuesto que en diversos informes y reuniones transnacionales del Consejo de Europa y de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) se señale a nuestro país como uno de los lugares de mayor crecimiento.

A mediados de los años ochenta irrumpe en España un nuevo nazismo, radicalmente diferente al propagado por los grupos tradicionales del nacionalsocialismo. Protagonizan agresiones a jóvenes inmigrantes, indigentes, *punkis*, homosexuales, prostitutas, izquierdistas, judíos, musulmanes, protestantes, etc., y a todos los que puedan considerar objetivos de su particular cruzada de limpieza étnica y social. Madrid, Barcelona, Zaragoza y Valencia son sus principales focos urbanos. En la actualidad, se detecta en más de un centenar de ciudades una constelación de grupos que albergan entre 11.000 (según datos de 1995 del Ministerio del Interior) y 15.000 miembros (según una web neonazi).

Son los *nuevos nacionalsocialistas*. El movimiento *skin-nazi*, configurado por múltiples grupúsculos, proclama en su ideario la superioridad de la raza blanca. Las bandas practican la violencia, se declaran racistas, se consagran al antisemitismo y atacan el mestizaje, reduciendo a lemas simplificados el discurso y la doctrina ortodoxa nacionalsocialista: aprueban el Holocausto, glorifican a Hitler y su programa se reduce a levantar un nuevo Reich.

Sus miembros tienen entre 15 y 30 años y suelen pertenecer a clases medias y trabajadoras. También es frecuente que participen en el mercado negro de las drogas de síntesis, relacionándose con grupos de “pastilleros” y “bakalas” (amantes de la “música bakalao”); son consumidores intensivos de cerveza, lo que alimenta los incidentes violentos. Como elemento de identidad invocan la imagen de los vikingos y construyen una visión de sí mismos como “guerreros raciales”. La cadena que genera sensación de poder, pertenencia y destino hace que el movimiento *skin* sea muy atractivo y útil para el reclutamiento de jóvenes descontentos en busca de identidad. Hasta ahora, la mayoría de los integrantes del movimiento neonazi eran varones, pero han empezado a reclutar mujeres para reforzarse y asegurar su futuro.

Sus víctimas son personas elegidas al azar por su pertenencia a un colectivo social estigmatizado. No sólo padecen la agresión, generalmente realizada por un grupo muy numeroso que ataca de forma súbita y como una jauría, sino que el pánico y el *shock* posterior les afecta durante mucho tiempo, sin que puedan obtener el tratamiento psíquico ni la reparación adecuados, entre otros motivos por la falta de interpretación de la naturaleza de estas agresiones. La caza del diferente fue experimentada con aterrador éxito en los años treinta por el régimen hitleriano contra judíos, extranjeros y demócratas, entre otros. Hoy día, estos grupos violentos recuperan gran parte de la experiencia del terror que protagonizaron las conocidas SA y SS, utilizando con elevado mimetismo sus técnicas de violencia callejera.

La violencia *skin* difiere poco de un país a otro. Cuando salen a la calle, buscan a personas pertenecientes a los colectivos sociales que odian

y los atacan. El vandalismo es otra de sus especialidades: pintadas racistas, profanaciones de cementerios y sinagogas judías, ataques a la memoria del Holocausto. En algunos países utilizan explosivos y armas de fuego. Basan su comportamiento en desarrollar sistemáticamente la violencia contra sus chivos expiatorios o contra cualquier persona que se cruce en su camino y que según ellos “les mire mal”. El jefe de un grupo *skin* definía claramente el culto a la violencia en un medio de comunicación: “Con la violencia se convierte uno en persona y a través del miedo de otros, uno confirma su existencia”. Suelen justificar su violencia criminal diciendo que “quieren limpiar la sociedad”, que están contra la democracia porque “la gobierna el capital”, contra los policías por ser unos “vendidos al sistema”, contra los inmigrantes, *punkis*, negros, moros, homosexuales, rojos, etc., porque son “basura”. Se consideran “soldados”.

Esta violencia, aparentemente sin reglas, se realiza mediante ataques en superioridad, rápidos, imprevisibles, muy acordes con la doctrina hitleriana del ataque súbito y sorpresivo, dispuestos a malherir o matar, con ensañamiento. Se trata de una violencia cuya proyección difusa y presencia latente genera un terror colectivo entre los grupos sociales que la padecen, impotencia social en materia de seguridad ciudadana y descrédito de unas instituciones incapaces de atajarla.

En su desafío a la sociedad democrática, a la convivencia multiétnica y pluricultural, sus estrategias buscan provocar fracturas entre la sociedad y las instituciones democráticas mostrando la incapacidad del Estado de Derecho para defender a la ciudadanía y garantizar su libertad y seguridad. Comienzan por los eslabones más débiles y atacan a jóvenes, grupos diferenciados y marginados socialmente. Este aparente nihilismo ciego es estimulado por la conciencia de poder y la impunidad de sus acciones, siempre alimentadas por la permisividad y la indiferencia social.

Durante los fines de semana acaecen la mayor parte de las agresiones en todos los países. ACNUR ha denunciado que cada tres minutos se produce en Europa un acto de violencia neonazi, racista o xenófobo y ha señalado su peligroso crecimiento en los países de Europa del Este. Hay formaciones políticas ultras o de extrema derecha (Le Pen, Zhirinovski...) que ven positiva la existencia de bandas *skins* e incluso las utilizan para la seguridad de algunas de sus actividades. El Parlamento Europeo calcula que en Europa hay unos 1.300 grupos neonazis y contabiliza alrededor de 500 agresiones diarias. La Comisión de Investigación del Racismo y la Xenofobia del Parlamento Europeo, coordinada por el diputado laborista británico Glyn Ford, en las conclusiones de su informe afirmaba¹⁸: “El acontecimiento más preocupante, con mucho, que se ha producido en el

¹⁸ Parlamento Europeo (1991): *Informe sobre conclusiones de la Comisión de Investigación del Racismo y la Xenofobia*.

ámbito no parlamentario ha sido el desarrollo del movimiento de los *Skin-heads*"; y situaba en el Reino Unido el origen y difusión de esta subcultura racista y violenta.

En España no existen datos oficiales sobre este tipo de violencia. El Movimiento contra la Intolerancia, en su edición especial de 2004 del *Informe RAXEN*¹⁹, en un avance de datos hecho público, calcula que en nuestro país se producen más de 4.000 agresiones al año protagonizadas por grupos neonazis y racistas, dirigidas especialmente contra inmigrantes (magrebíes, negros y latinoamericanos en su mayoría), indigentes, homosexuales, prostitutas y jóvenes de diversos aspectos (*punkis*, izquierdistas, pelo largo, *hippies*, etc.). Esta cifra sería superior al número de agresiones que se reconocen oficialmente en Suecia (3.000) e inferior a las de Alemania (24.000) y Reino Unido (50.000).

El informe señala que la investigación ha detectado estas agresiones y la presencia de estos grupos en más de 90 ciudades españolas, desde grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza o Málaga) hasta localidades más pequeñas (Parla, Tarrasa, El Ejido, Guardamar del Segura u Orihuela). Se observa una incidencia elevada y preocupante en las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña y Andalucía y un progresivo crecimiento en Comunidad Valenciana, Murcia y Canarias.

Este mismo estudio recuerda que en nuestro país se han producido en los últimos diez años más de 60 asesinatos suficientemente acreditados protagonizados por sujetos movidos por el odio xenófobo, racial o neonazi, aunque no descarta que la cifra pudiera ser significativamente más alta. De igual manera, habría que tener en cuenta los centenares de heridos graves producidos en los últimos años.

Finalmente, el *Informe RAXEN* señala que los denominados "fondos ultra" de los campos de fútbol, presentes en prácticamente todos los estadios de categoría nacional, siguen siendo el vivero más importante para la captación y agrupamiento de los grupos que promueven el odio y la intolerancia, donde reclutan a jóvenes menores de edad, a los que empujan al ejercicio de la violencia contra personas de colectivos diferenciados. Este informe concluye con una serie de demandas y recomendaciones:

- Pide al Congreso de los Diputados que apruebe una *ley de datos estadísticos sobre crímenes de odio*, siguiendo las recomendaciones de la última conferencia de la OSCE; esta legislación ya existe en Estados Unidos.
- Reclama al Gobierno la creación de una *unidad operativa policial especializada* y centralizada que pueda actuar en todo el territorio nacional

¹⁹ www.movimientocontralaintolerancia.com

y coordinarse con los otros servicios policiales europeos e internacionales ya existentes; también pide una *fiscalía especializada* que persiga eficazmente estos delitos, que ya están tipificados en el Código Penal.

- Recomienda la adopción de un *plan integral para la erradicación del racismo y la intolerancia* que incorpore medidas de orientación a padres, profesores y profesionales de la comunicación.

3.7 Terrorismo

El terrorismo se ha cobrado en España más de un millar de víctimas mortales y más de un millar de heridos; esto hace que nuestra sociedad se conmocione periódicamente por sus brutales atentados. Al terrorismo de ETA y su incesante escenario de atentados, amenazas, extorsión y violencia callejera, se ha incorporado el terrorismo islamista –presente en nuestro país desde hace años– con la masacre del 11 de marzo, que causó 192 muertos y más de mil heridos en las estaciones de RENFE en Madrid.

Este capítulo analiza la violencia terrorista como otro elemento que configura el poliedro de la violencia y que impacta brutalmente en la ciudadanía. Así, se debe señalar que la sociedad es el objeto central de la violencia terrorista. Si las víctimas de los primeros terroristas eran personajes públicos, asesinados en cuanto “símbolos”, ahora se escogen víctimas más débiles e indefensas, con menos carga simbólica y poco relacionadas con la situación que los terroristas quieren modificar. Esto se pone de manifiesto al analizar la masacre del 11-M o los atentados en playas y estaciones ferroviarias organizados por ETA. Son, por otra parte, atentados siempre coherentes con el principio terrorista de “matar a una víctima para aterrorizar a mil”. Buscan publicidad del hecho para transformar el terror individual en alarma social y miedo generalizado.

La acción terrorista y la inmoralidad en la que se sustenta, incompatible con la acción política democrática, ha tenido una firme contestación por parte de la ciudadanía, que ha expresado su acuerdo con la unidad política contra el terrorismo (en especial al pacto PP-PSOE), su apoyo a las Fuerzas de Seguridad del Estado y a las víctimas del terrorismo, con quienes ha mostrado una profunda empatía. La movilización ciudadana contra el terrorismo, denostada y menospreciada inicialmente por algunos sectores, es un firme apoyo para la defensa de los valores democráticos y constitucionales, da lugar a una fuerte solidaridad con las víctimas y crea un muro de contención frente a quienes quieren utilizar el dolor provocado por las acciones terroristas para impulsar el descrédito de la democracia.

El sentimiento expresado en nuestras calles por millones de personas ante diversas manifestaciones de violencia no deja lugar a dudas: niega

el espacio social, cultural o político a la violencia; muestra el rechazo a quien quiebra el derecho a vivir que asiste a toda persona y a vivir sin temor, disfrutando de la libertad. Por encima del debate ideológico, político o científico sobre la violencia, afirma la convicción moral del respeto al fundamento universal de convivencia que es el derecho a la vida y a la dignidad de las personas. Y lo que es más importante, impide que la indiferencia se convierta en el principal aliado de los violentos. La ciudadanía se solidariza con las víctimas de la violencia y quiere vencer al terrorismo con el Estado de Derecho, con la ley y las instituciones; para ello, sabe que ha de ser responsable con los tiempos y problemas que le ha tocado vivir.

Esta reacción ciudadana ha tenido expresiones organizadas como Basta Ya, Gesto por la Paz, el Foro de Ermua y el Movimiento contra la Intolerancia, por señalar las ONG de mayor impacto entre las decenas que se organizaron contra esta lacra. Estos grupos realizan su labor desde un profundo espíritu constitucional democrático y desde principios de corresponsabilidad solidaria. Coinciden en la deslegitimación del uso de la violencia, el impulso de estrategias de prevención, el apoyo y solidaridad a las víctimas y la movilización ciudadana.

3.8 Mafias y otros escenarios

La preocupación de la ciudadanía y la alarma social que generan los incesantes sucesos de violencia, en especial los asesinatos y homicidios que se producen vinculados a grupos más o menos organizados, va en aumento. No sólo por la intensidad de la violencia, con un número mayor de muertos, sino también por sus nuevos protagonistas, bandas de sicarios y grupos organizados de pistoleros, que cometen sus crímenes directamente o fichados por otras bandas de extorsión y grupos mafiosos. Según datos del Sindicato Unificado de Policía (SUP)²⁰, en Madrid pueden existir cerca de 30 bandas capaces de asesinar por 3.000 euros.

La delincuencia organizada en España no es distinta a la del resto de la Unión Europea. Según un informe de la Guardia Civil relativo a las bandas de delincuencia, se han detectado más de 500 grupos, cuyos componentes superan globalmente los 12.000 miembros. Su incremento es constante. Existen bandas formadas sólo por extranjeros o por españoles, pero las más numerosas son mixtas. Según datos del Ministerio del Interior, durante el año 2003 se desarticularon 677 organizaciones, casi todas multinacionales, relacionadas con la inmigración ilegal, la explotación laboral de extranjeros, la falsificación de documentos y la prostitución. En este

²⁰ www.sup.es

hábitat de mafias, el desarrollo de situaciones de violencia está garantizado y muchos de los homicidios encuentran aquí su explicación.

Otros escenarios sociales a los que las instituciones deberían prestar atención también son los denominados “deportes de contacto”, prácticas de lucha como *kick-boxing*, *full-contact* y *maithai*, tres disciplinas muy solicitadas desde hace unos años por muchos jóvenes. La Federación Española de Full-Contact reconoce 20.000 federados practicantes, pero esa cifra podría elevarse al doble si se hiciera un rastreo por gimnasios y asociaciones no afiliadas a ningún organismo, con un inexistente control oficial. El perfil de los adeptos a estas disciplinas, salvo excepciones, es: jóvenes entre 17 y 30 años, varones, estudiantes y admiradores de las técnicas de lucha. Numerosos sucesos de violencia, incluso mortales, han sido protagonizados por conocedores y practicantes de estas disciplinas, como la certera patada de *full-contact* que acabó con la vida de Manuel Ríos, seguidor del Deportivo atacado por un ultra; anteriormente, otro experto en estas disciplinas, también cabeza rapada, mató al joven Carlos Javier Robledo en la Villa Olímpica.

Más allá de este aprendizaje de violencia hay que situar las peleas irregulares con apuestas y mucho dinero de por medio. La más conocida es la denominada *vale-tudo* (combate sin reglas), originario de Brasil, introducido desde hace tiempo en nuestro país. Se trata de una práctica no reconocida y no autorizada que tuvo su primera cita pública en España el 26 de junio de 2004 en el Pabellón Municipal de Mislata, con un incomprensible silencio institucional.

Otro escenario de violencia urbana es el que define el consumo de alcohol y determinadas drogas como el éxtasis y la cocaína. Los altos niveles de pérdida de control y de excitación provocan que múltiples conflictos se resuelvan violentamente y con frecuencia con el uso de armas blancas, especialmente en la noche del fin de semana. Los expertos insisten en el gran riesgo de perder la batalla de las drogas, dado que no se está consiguiendo disminuir la demanda entre los más jóvenes. La droga constituye, además, un factor coadyuvante en el desarrollo de la violencia.

El alcance del problema fue puesto de manifiesto por el Ministerio de Sanidad²¹ cuando hizo público en el último trimestre de 2004 que más de 750.000 personas de entre 15 y 64 años habían consumido cocaína en los últimos 12 meses en España; esta tasa de consumo es la más alta de la Unión Europea, sólo equiparable a la de Estados Unidos. La situación no es mejor en el resto de las drogas: el consumo, excepto el de heroína, ha crecido desde 1994. Según datos del Observatorio Europeo de las Drogas²²,

²¹ www.msc.es/pnd/observa/

²² www.emcdda.eu.int

Tabla 3 – Evolución del consumo de algunas drogas en la Unión Europea. En porcentaje

	Período	Grupo de edad	Cannabis	Cocaína	Anfetaminas	Éxtasis
Alemania	2000	18-59	19,3	2,3	2,3	1,6
Bélgica	2001	15-64	10,6	–	2,1	–
Dinamarca	2000	16-64	31,3	2,5	5,9	1,0
España	2001	15-64	24,5	4,9	3,0	4,2
Finlandia	2002	15-64	12,8	0,7	2,2	1,4
Francia (1)	2002	15-64	26,2	2,2	0,4	0,9
Grecia (2)	1998	15-64	13,1	1,3	0,6	0,3
Holanda	2000-2001	15-64	21,0	3,6	3,1	3,6
Irlanda	2002-2003	15-64	17,6	3,1	3,0	3,8
Italia	2001	15-44	21,9	3,4	1,5	1,8
Luxemburgo	1998	15-64	12,9	0,2	–	1,2
Portugal	2001	15-64	7,6	0,9	0,5	0,7
Reino Unido						
Inglaterra y Gales	2002-2003	16-59	30,6	6,2	12,3	6,6
Irlanda del Norte	2002-2003	15-64	16,8	1,7	3,9	5,9
Suecia	2000	15-64	12,5	0,7	1,9	0,2

(1) Francia metropolitana. (2) Excepto las Islas del mar Egeo y las Islas Jónicas.

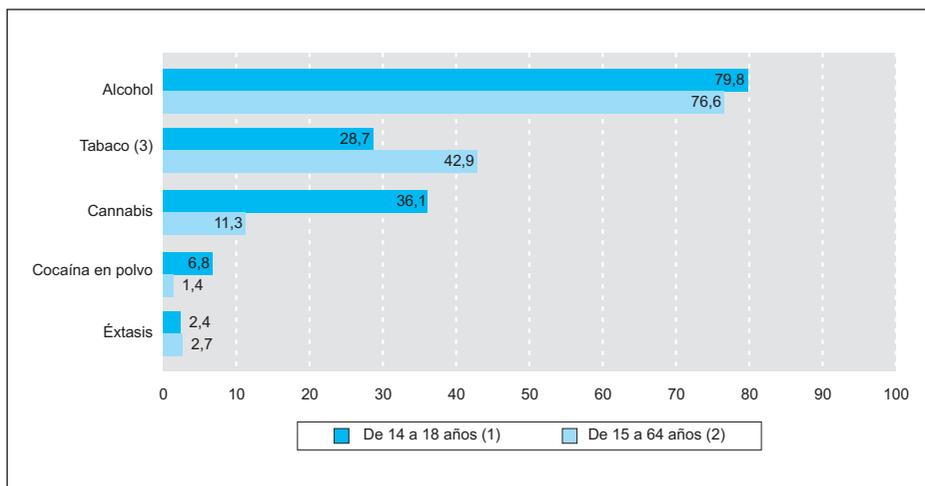
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2004): *Statistical bulletin 2004*. Lisboa.

España es el cuarto país en consumidores de cannabis y el segundo de éxtasis (tabla 3).

El consumo entre los más jóvenes crece y alcanza cifras preocupantes: el 6,8% de los adolescentes de entre 14 y 18 años ha tomado cocaína en 2004, mientras que hace 10 años era sólo el 1,7%, y el 2,4% ha consumido éxtasis, frente al 3% de 1994 (gráfico 4). Además, el número de jóvenes que reconoce que se ha emborrachado en los 30 días anteriores a la encuesta ha pasado del 21% en 1996 al 27% en 2004. En no pocos entornos de la noche, la cocaína, el éxtasis, el alcohol y el matonismo urbano se combinan para crear un ambiente donde crece la violencia “bakalaera” protagonizada por bandas y tribus.

También algunos espectáculos se convierten en escenarios de la violencia del ser humano, entre ellos merece una mención particular las peleas de perros. En algunos países han sido muy investigadas. En Italia, las arcas de la mafia ingresan al menos 750 millones de euros al año por este concepto, según un informe de 2001 de la Liga Protectora de Animales de este país. Una peligrosidad derivada del uso de perros peligrosos como instrumento de ataque son los muchos sucesos en que niños y otros ciudadanos han perdido la vida o han sufrido agresiones. La utilización de los

Gráfico 4 – Consumidores de algunas drogas en los últimos 12 meses por grupos de edad. En porcentaje. 2004



(1) Datos de 2004. (2) Datos de 2003. (3) Datos referidos al consumo en los últimos 30 días.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo (2003): *Encuesta domiciliar sobre abuso de drogas en España 2003*. Secretaría General de Sanidad; y Ministerio de Sanidad y Consumo (2004): *Encuesta estatal sobre el uso de drogas en enseñanzas secundarias 2004*. Secretaría General de Sanidad.

pit bull y rottweiler por grupos racistas y otras bandas ha sido también una constante.

En España, las peleas de perros no son delito, sino simplemente una falta. Por tanto, aunque se conozca con precisión dónde se celebra una velada ilegal, ningún juez daría una orden de entrada. Sin embargo, los organizadores de peleas están vinculados muchas veces a intervenciones de armas, drogas (cocaína y heroína), robos de coches de lujo y grupos de extorsión. El Senado abordó este problema y se desarrolló una normativa para la cría y tenencia de razas peligrosas. Pero las peleas siguen siendo falta y no delito; sólo se sancionan con una multa.

Internet y los mensajes en clave suelen ser la forma de convocatoria habitual, junto a los contactos en ese ambiente. Los entrenamientos, en los que llegan a morir perros *sparring*, que son a menudo robados de perreras o refugios, se combinan con drogas, hambre y estímulos de odio para convertir a los animales en verdaderos asesinos. Los sujetos a quienes divierte este espectáculo son muy violentos y morbosos, muchas veces vinculados a organizaciones mafiosas, que se desplazan de una provincia a otra para vivir el espectáculo y apostar importantes sumas de dinero.

Finalmente, las autoridades deberían prestar atención al clandestino mercado del “rapé”, también conocido como películas *snuff*, aunque muchos intentan negar su existencia o su autenticidad. Las películas *snuff*

—denominadas *white heat* o *the real thing*— son aquellas donde se tortura, viola y asesina con el único objetivo de registrar estos hechos por algún medio audiovisual. Se dice que es un mito y que no existen, pero hay investigadores que las relacionan con redes pedófilas, ritos satánicos y círculos millonarios. Su inicio se sitúa en la grabación del asesinato de Sharon Tate por un grupo de neonazis, con Charles Mason a la cabeza. Yaron Svoray, un ex militar israelí, publicó un libro sobre la posible existencia de estos filmes, titulado *Dioses de la Muerte*, confirmando la existencia de vídeos que registraban atrocidades cometidas por soldados en la guerra de los Balcanes. También *The Times* publicó en 1990 una investigación que sostenía que la policía había descubierto evidencias de que inmigrantes mexicanos eran asesinados para filmar películas *snuff*. Más allá de su existencia real o de que sean montajes dramatizados, estas películas, además de ser un negocio, contienen elementos que provocan que el mito siga creciendo día a día y son reflejo de una sociedad afectada por la enfermedad de la violencia.

4. Las víctimas y sus derechos

La víctima de la violencia ha padecido singularmente una profunda incomprensión y un significativo abandono, tanto social como institucional, a lo largo de los años. No sólo no ha sido escuchada en la mayoría de las ocasiones, sino que tras la agresión, incluso después de la notoriedad del suceso, vive el abandono social, sufre la estigmatización o etiquetamiento que justifica su desgracia, padece la soledad y falta de apoyo psicológico, la desinformación sobre el proceso judicial, soporta múltiples presiones a las que le somete el mismo procedimiento, e incluso durante el juicio oral revive el drama y sufre, en consecuencia, un segundo proceso de victimización. Por tanto, todo lo contrario de lo que necesita en un momento particularmente dramático, cuando el amor de la sociedad, la solidaridad y el apoyo institucional procedentes de una profunda empatía social con el dolor, deberían tender la mano —con especial amparo, protección, ayuda en todas sus necesidades y demandas— a la hora de defender los derechos de todas las víctimas del delito violento.

4.1 El olvido de la víctima

Las víctimas, y la sociedad en general, reclaman cada vez más una mayor intervención positiva del Estado, cuya responsabilidad subsidiaria en una sociedad democrática es obviamente exigible que sea restauradora, reparadora o al menos paliativa. Ante este déficit de atención, no es de extrañar que aprecien que el delincuente, el infractor o responsable del crimen tiene más garantías y medios que las propias víctimas. Éstas se sien-

ten olvidadas y piensan que sus derechos no son defendidos con la premura e intensidad que merecen.

Este inexplicable olvido de la víctima del delito también ha sido perjudicial en el desarrollo de las ciencias penales y criminológicas, dado que se estudia, castiga, protege, reglamenta o clasifica al criminal y se ignora a la víctima; a la postre, el criminal pasa a la historia y la víctima se pierde en la memoria. Este fenómeno de difícil explicación requeriría ahondar en posibles causas psicosociales, que quizás revelasen que en el fondo respetamos e incluso admiramos a quien tememos; por el contrario, nadie teme a una víctima, la perdedora en el mundo competitivo en que estamos instalados. No obstante, y no sólo por la sensibilidad social que han logrado las asociaciones solidarias en los últimos años, el estudio de las víctimas hoy día es de gran importancia. Analizar la predisposición victimal de diversos colectivos como los niños, las mujeres, los ancianos, los inmigrantes, las etnias más desfavorecidas, los sin techo..., que necesitan de una solidaridad y una acción positiva que hoy es deficitaria, resulta un elemento estratégico central en la erradicación de la violencia. La prevención victimal es un eje central de cualquier política preventiva que quiera ser rigurosa y seria.

Esta reclamación ha dado lugar a movimientos sociales en favor de los derechos de las víctimas en la mayoría de los países democráticos, también en España. Se exigen respuestas institucionales a una realidad inaceptable que vulnera derechos fundamentales, principios éticos universales, y que sitúa a la víctima en un escenario claramente injusto. Así mismo, en los últimos años ha surgido con fuerza y personalidad propia en el ámbito de las ciencias penales una disciplina que reclama un mayor protagonismo del sujeto pasivo del delito. La victimología asume implícitamente la importante aspiración de rescatar a la víctima del olvido en el consenso social, científico y legislativo; científicamente, busca conocer cómo se producen las víctimas, cómo reaccionan y qué consecuencias tiene el hecho traumático en sus vidas. El conocimiento científico y el movimiento cívico convergen de nuevo en una aspiración humanista.

Así, en todos los países emergen respuestas sociales y movimientos ciudadanos en favor de los derechos de las víctimas. Se considera que la víctima ha sufrido y merece una atención que no se le dispensa. Estos movimientos ciudadanos, que piden un "reajuste de la balanza", "una introducción del punto de vista de la víctima", han alcanzado un desarrollo y una solidez considerables a nivel internacional. Sus reivindicaciones legítimas se reconocen incluso como derechos en cartas o declaraciones en el Reino Unido, Australia y Estados Unidos. California fue el primer Estado que, en 1982, modificó su Constitución para incorporar un *Victims Bill of Rights*. En 1990, el Congreso norteamericano aprobó la Ley sobre Derechos de las Víctimas y de Restitución, que reconocía que éstas debían ser tratadas con

justicia, respeto de la dignidad y privacidad, protección razonable frente al acusado, información –incluyendo la referente a la puesta en libertad del condenado–, reparación, etc. También en Bélgica, tras el descubrimiento de los graves sucesos que afectaron a menores en 1997, el movimiento en favor de las víctimas repercutió en la reforma de la Administración de Justicia y se promovió una ley sobre los derechos de las víctimas.

En general, todos los expertos coinciden en que la protección de los derechos de las víctimas no cuestiona la de los infractores. No es cierta la denominada teoría de “los vasos comunicantes”, preocupantemente injusta, según la cual los derechos de las víctimas se consiguen a costa de los de los infractores.

4.2 Resoluciones internacionales en favor de las víctimas del delito violento

Tanto Naciones Unidas como la Unión Europea –principalmente a través de sus resoluciones, directivas, decisiones marco, convenios y jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos– han avanzado notablemente en reconocer y otorgar derechos a las víctimas del delito. Precedido de resoluciones y declaraciones de instituciones europeas, el gran aldabonazo se produjo al aprobar la Asamblea General de Naciones Unidas, el 29 de noviembre de 1985, la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*²³. Este documento recomienda medidas para mejorar el acceso a la justicia y el trato justo, el resarcimiento, la indemnización y la asistencia social a las víctimas, para prevenir la victimización ligada a los abusos de poder y proporcionar remedios a las víctimas de esos abusos, tanto en el plano internacional como en el nacional.

La ONU es consciente de que millones de personas sufren daños como resultado de delitos y del abuso de poder y de que los derechos de esas víctimas no han sido reconocidos adecuadamente. Entiende que ellas, y con frecuencia también sus familias, los testigos y otras personas que les prestan ayuda, están expuestos injustamente a pérdidas, daños o perjuicios y que, además, pueden sufrir dificultades cuando comparecen en el enjuiciamiento de los delincuentes. Por ello, insta a los Estados miembros a que tomen las medidas necesarias para poner en vigor las disposiciones contenidas en el documento y a esforzarse para aplicar políticas sociales, sanitarias –incluida la salud mental–, educativas, económicas y políticas dirigidas específicamente a la prevención del delito, con objeto de reducir la victimización y alentar la asistencia a las víctimas que la necesiten. Insta

²³ El texto está disponible en muchas webs, entre ellas, www.ohchr.org/spanish/law/delitos.htm

también a los Estados a revisar periódicamente su legislación y prácticas vigentes con objeto de adaptarlas a las circunstancias cambiantes e invita a promulgar y hacer cumplir leyes por las cuales se proscriban los actos que infrinjan normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

La Declaración de Naciones Unidas define a las víctimas como “las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”, con independencia de la relación familiar entre el infractor y la víctima. Incluye en la expresión “víctima”, en su caso, “a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización”. Asimismo, extiende el conjunto de las disposiciones de forma universal a todas las personas sin distinción alguna de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social o impedimento físico.

El documento explicita que las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad; tendrán derecho al acceso a la justicia, a la pronta reparación del daño sufrido, a un trato justo; se adecuarán los procedimientos judiciales de forma que garanticen información, participación y asistencia apropiada, minimizando las molestias y evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas. A su vez, señala el resarcimiento por parte del infractor, pudiendo considerar la restitución como una opción complementaria a la hora de sentenciar. Plantea la indemnización por el Estado cuando la restitución no sea posible de forma completa, especialmente en delitos graves, tanto a las víctimas como a la familia en el caso de que hayan muerto o hayan quedado física o mentalmente incapacitadas. Finalmente, reclama a los Estados miembros la asistencia jurídica, material, médica, psicológica y social necesaria, incluyendo la atención por necesidades especiales debidas a los daños sufridos o por otro factor, como la diversidad de lengua, etnia u otra especificidad.

En el ámbito europeo, el avance en el reconocimiento de los derechos de la víctima también ha sido considerable en los últimos años. Destacan las resoluciones del Parlamento Europeo –Resolución nº 12 del 13 de marzo de 1981 y Resolución nº 17 de 12 de septiembre de 1989– sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos, el Convenio del Consejo de Europa de 24 de noviembre de 1983 sobre la misma materia y las recomendaciones del Comité de Ministros R(83)7 sobre la participación del público en la política penal, R(85)4 sobre la violencia en la familia, R(85)11

sobre la posición de la víctima en el marco del derecho penal y del procedimiento penal y R(87)21 sobre la asistencia a las víctimas y la prevención de la victimización.

La mayoría de los países europeos reconoce en su ordenamiento jurídico el derecho de las víctimas de delitos violentos dolosos a la indemnización: Luxemburgo (1963), Reino Unido (1964), Irlanda (1968), Austria (1972), Finlandia (1973), Holanda (1975), Italia (1975), Noruega (1976), Dinamarca (1976), Alemania Federal (1976), Francia (1977) y Bélgica (1985). A escala mundial, México, Nueva Zelanda, etc.

Por último, el 24 de noviembre de 2000, la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores del Parlamento Europeo presentó un informe para la adopción de una decisión marco que regulase un innovador *Estatuto de la Víctima en el Proceso Penal*, que se aprobó el 15 de marzo de 2001. Dentro de las normas que incluyen referencias a los derechos de las víctimas, hay que mencionar el Tratado de Amsterdam relativo a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, y las resoluciones del Consejo Europeo de Tampere y el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira.

4.3 Legislación española

Ley de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual

Si bien las anteriores resoluciones, convenios y disposiciones generan un marco referencial y legal que afecta a nuestro país, hasta 1995 no se aprobó en España la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. A diferencia de las disposiciones internacionales citadas, en ella se dice que en ningún caso las ayudas han de ser consideradas como indemnización, pues el Estado no se hace responsable de las consecuencias del delito, sino que se trata de meras ayudas que se derivan del principio de solidaridad.

La ley española no reconoce a la víctima el derecho al resarcimiento o indemnización estatal –como sucede con los delitos terroristas, que disponen de una legislación específica–, sino que trata de ofrecer una ayuda pública en determinados supuestos ante los que la opinión pública está sensibilizada. La ley excluye de tales supuestos a los solicitantes que no dependan económicamente de la víctima del delito violento, por lo que quedan fuera los familiares de la gran mayoría de las víctimas juveniles, menores, ancianos y amas de casa. A su vez, para los escasos beneficiarios de la ley estas ayudas son incompatibles con las cantidades que puedan derivarse de la responsabilidad civil, seguros privados o de la Seguridad Social.

Es más, la insuficiente información sobre la propia ley que los operadores jurídicos aportan a la víctima en el procedimiento y las limitaciones inherentes a la misma, hacen que muchas personas, mayoritariamente con grandes necesidades, queden fuera de su cobertura, en franca contradicción con la propia Exposición de Motivos, donde se afirma: “En el caso de los delitos violentos, las víctimas sufren, además, las consecuencias de una alteración grave e imprevista de su vida habitual, evaluable en términos económicos. En el supuesto de que la víctima haya sufrido lesiones corporales graves, la pérdida de ingresos y la necesidad de afrontar gastos extraordinarios acentúan los perjuicios del propio hecho delictivo. Si se ha producido la muerte, las personas dependientes se ven abocadas a situaciones de dificultad económica, a menudo severa. Estas consecuencias económicas del delito golpean con especial dureza a las capas sociales más desfavorecidas y a las personas con mayores dificultades para insertarse en el tejido laboral y social”.

Las vicisitudes que puede padecer un menor o un joven víctima de la violencia de un grupo urbano resultan lamentables. En casos graves de lesiones con secuelas, muchos de los tratamientos médicos y psicológicos, la formación educativa y laboral de jóvenes con parálisis, paraplejas y otras consecuencias han correspondido a los padres, que han visto que los agresores, generalmente declarados insolventes, salvo la tímida sanción penal aminorada por distintos factores, han superado con relativa facilidad el cuestionamiento responsable que la sociedad les exigía por su punible acción criminal.

Ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo

Un avance en el reconocimiento de los derechos de la víctima es la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo, posteriormente actualizada por la Ley 14/2000 y la Ley 2/2003²⁴. Nace, como dice su Exposición de Motivos, por acuerdo unánime de todos los grupos políticos con representación parlamentaria, como tributo de honor de la sociedad española a las víctimas de la violencia terrorista. Las víctimas –sigue diciendo este apartado– son “el exponente de una sociedad decidida a no consentir que nada ni nadie subvierta los valores de la convivencia, de la tolerancia y de la libertad”. Constituye el más limpio paradigma de la voluntad colectiva de los ciudadanos en pro de un futuro en paz que se ha de construir desde el diálogo, el consenso y el respeto recíproco entre las diversas opciones políticas que ostentan la representación legítima de la mayoría.

²⁴ Los textos pueden consultarse en www.derecho.com/legislacion/; www.belt.es/legislacion/

La aprobación de esta ley permite a todas las víctimas recibir las indemnizaciones a las que no hayan podido acceder por insolvencia de los condenados, al asumirlas el Estado, incluso sin tener una sentencia, si acreditan su condición. Tomando como base el principio de solidaridad, se establece el derecho de los damnificados a ser resarcidos o indemnizados por el Estado. A esta indemnización, como recoge el artículo 2, tendrán derecho las víctimas de actos de terrorismo o de hechos perpetrados por persona o personas integradas en bandas o grupos armados o que actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana.

En cuanto a las indemnizaciones por daños físicos y psicofísicos, se establecen cuantías fijas, modificables con la variación del IPC, para fallecimiento (138.000 €), gran invalidez (390.000 €), incapacidad permanente absoluta (96.000 €), incapacidad permanente total (48.000 €), incapacidad permanente parcial (36.000 €) y otras indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes. También estipula otras ayudas para la financiación de tratamientos médicos, prótesis, intervenciones quirúrgicas, así como exenciones de tasas académicas en centros oficiales de estudio. Los portavoces parlamentarios destacaron que el objetivo de esta ley no es sólo indemnizar a las víctimas, sino solidarizarse con quienes han sufrido la violencia.

Junto a estas indemnizaciones, se establecieron unas distinciones honoríficas, en grado de Gran Cruz, a título póstumo a los fallecidos en actos terroristas, y en grado de Encomienda, a los heridos y secuestrados en actos terroristas.

Ley de protección integral contra la violencia de género

Recientemente se ha producido otro avance significativo con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, cuyo objetivo es erradicar esta violencia y proteger a las víctimas. Sus principales aportaciones son las siguientes:

- ♦ Garantiza a la víctima el derecho a la información, la asistencia social integral y la asistencia jurídica gratuita, así como derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social.
- ♦ Crea un programa de empleo, de ayudas sociales, de acceso a la vivienda y a residencias públicas para mayores.
- ♦ Establece la Tutela Institucional, por medio de la creación de una Delegación de Gobierno, un Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer y unidades especializadas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- ♦ Ordena la Tutela Penal, que garantiza la protección frente a lesiones y malos tratos, así como frente al quebrantamiento de condena.

- ♦ Establece la Tutela Judicial por medio de la creación de juzgados específicos, adoptando un conjunto de normas procesales civiles y penales, junto a medidas de protección y de seguridad de las víctimas. También se crea una Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer.

En su Preámbulo, la ley explicita que la violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado; por el contrario, se afirma que es la manifestación simbólica más brutal de desigualdad existente en nuestra sociedad. Describe la violencia sobre la mujer como un auténtico “síndrome”, con el sentido de conjunto de fenómenos que caracterizan una situación, que incluye todas aquellas agresiones sufridas por la mujer como consecuencia de los condicionantes socioculturales que actúan sobre hombres y mujeres y que se manifiestan en los distintos ámbitos de relación de la persona. A su vez, expresa el compromiso de los poderes públicos, que no pueden ser ajenos a la violencia de género, uno de los ataques más flagrantes a los derechos fundamentales proclamados en nuestra Constitución.

El carácter integral de la ley, aparte de recoger las respuestas parciales dispersas en una legislación diversificada, supone un enfoque global que sitúa la sensibilización, la intervención en el ámbito educativo, el respeto a la imagen de la mujer en la publicidad y los medios, y la formación de operadores sanitarios, policiales y jurídicos en un lugar central de la respuesta estratégica al problema de la violencia sobre las mujeres. Las medidas propuestas se extienden también a los menores que se encuentran dentro del entorno familiar, víctimas indirectas o mediatas de esta violencia.

4.4 Aumenta la movilización ciudadana

La solidaridad con las víctimas de la violencia de género y con las víctimas del terrorismo ha desencadenado multitudinarias movilizaciones sociales en defensa de unos derechos justos. Impulsadas por las organizaciones específicas, la respuesta ciudadana ha estado acompañada por los medios de comunicación y por los partidos políticos, en mayor o menor medida. La sensibilización social y el efecto multiplicador de estas protestas cívicas ha hecho reaccionar al Estado. Sin embargo, con el resto de las víctimas del delito violento no se ha producido un proceso similar, por más que cuantitativamente configuren un problema muy grave.

En España, la dispersión y desorientación constatada en la existencia de distintas ONG con interés en el “fenómeno violento” y en la solidaridad con la víctima motivó la creación del Consejo de Asociaciones de Víctimas de la Violencia. Fuera de este ámbito quedaron las asociaciones de víctimas del terrorismo y las asociaciones de mujeres, por verse afectadas por una legislación específica. Este movimiento ciudadano asociativo

impulsó la defensa de los derechos de la víctima en el ámbito de la Ley Penal del Menor; la cual había provocado un rechazo social de gran envergadura a raíz de algunos trágicos sucesos criminales.

En su primera valoración, el Consejo señalaba: “Es un hecho que las víctimas no sólo se hallan abandonadas y desprotegidas por los poderes públicos, sino que los actuales sistemas judicial, resarcitorio y asistencial son de una imperfección tal que apartan más a la víctima de la justicia, de percibir una indemnización íntegra y de reintegrarse en la sociedad”.

Se afirmaba que el sistema judicial otorga al delincuente más derechos, garantías y medios que a la víctima, cuyos derechos no son defendidos con la premura e intensidad que merecen. Desde un punto de vista “resarcitorio”, se insistía en que el Estado no reconoce su responsabilidad en el fenómeno violento, cuando en todos los casos la violencia supone una quiebra en la seguridad que el Estado debe proporcionar como contraprestación al monopolio que ejerce sobre la investigación, persecución de delito y delincuente, juicio, sentencia y ejecución. Todo ello sin olvidar la responsabilidad que tiene el Estado de fomentar una educación preventiva en la solidaridad y no violencia, igualdad y no discriminación por razón de sexo, lengua, etnia, religión e ideas, etc. También se demandaba: “El Estado debe afrontar el fenómeno violento reconociendo su propia responsabilidad y por tanto pagando indemnizaciones a las víctimas y no nuevas ayudas. Las víctimas quieren justicia y no caridad”. En cuanto a la asistencia, se señala que la víctima se mantiene fuera de todo el sistema asistencial; se insiste en que en algunos aspectos el Estado presta mayor ayuda al delincuente que a la víctima en cuanto a resocialización y reintegración social, subsidio de desempleo, apoyo psicológico, etc.

Finalmente, este Consejo instaba a las autoridades competentes a: cumplir o hacer cumplir las leyes que persiguen el delito o tratan la violencia; perseguir aquellos hechos delictivos que por su resultado lesivo o por el número de afectados pueden considerarse graves o susceptibles de crear alarma; apoyar la personación en ejercicio de la acción popular y denunciar o instar el inicio de actuaciones; en definitiva, obtener de los poderes públicos un trato a la víctima como ciudadano, que no tiene que soportar individualmente y a sus expensas las consecuencias de la violencia, responsabilizando al Estado.

Todas estas reivindicaciones se podrían plasmar en una ley de derechos de la víctima del delito violento que garantizase el derecho de la víctima a que su caso se investigue y se enjuicie con los medios adecuados y con diligencia; que el Estado le indemnice de los daños sufridos, incluyendo los morales; que se le preste la ayuda necesaria para su reintegración social; estar presente en el proceso y que se le defienda con cargo al Estado; una información comprensible sobre el estado de las investigaciones y durante el proceso, así como a que se le informe y asesore sobre sus dere-

chos y la posibilidad de recursos; a un trato humano; que no se vulnere su intimidad y dignidad; ser protegido por las autoridades y la prohibición de la impunidad de cualquier delito e inmunidad de cualquier persona en el orden penal.

5. Respuesta de los poderes del Estado

La reacción estatal ha decepcionado a amplios sectores sociales, no sólo por la precariedad preventiva que muestra su pasividad ante el avance de la violencia, sino porque su respuesta es parcial, con instrumentos obsoletos, tanto en el ámbito de las leyes como en la falta de modernización en materia de seguridad. La violencia y la delincuencia violenta van muy por delante del Estado democrático, sin olvidarnos de la escasa sensibilidad por las víctimas.

La violencia siempre ha tenido como aliados la indiferencia de la mayoría que vive cierta anomia moral y el miedo a ser potencial víctima,

Tabla 4 – Homicidios en los países de la Unión Europea. 2000

	2000	% variación 1996/2000	Tasa por 100.000 habitantes
Alemania (1)	961	-23,1	1,17
Austria	82	-17,2	1,02
Bélgica	158	33,9	1,54
Dinamarca (2)	58	-15,9	1,09
España	1.192	23,9	3,00
Finlandia	148	-5,1	2,86
Francia	1.051	-10,2	1,79
Grecia	158	-6,5	1,50
Holanda (3)	226	-5,4	1,42
Irlanda	56	21,7	1,48
Italia (4)	818	-18,3	1,42
Luxemburgo	1	-75,0	0,23
Portugal	127	9,5	1,25
Reino Unido	1.006	17,9	1,69
Suecia (5)	175	-12,1	1,97
UE-15	6.217	-3,6	1,65

Nota: Muerte intencionada de una persona excluyendo tentativa: asesinato, homicidio sin premeditación (excluyendo muerte por conducción peligrosa), eutanasia e infanticidio; excluye aborto y ayuda al suicidio. (1) Incluye los homicidios registrados por el ZERV (Grupo Central para la investigación de crimen asociado con el gobierno y la reunificación), que fueron cometidos en la antigua Alemania Oriental o en la frontera antes de la reunificación del país. (2) Incluye todas las muertes inicialmente referidas como homicidio por la policía. (3) Excluye la eutanasia. (4) Incluye asesinato, homicidio sin premeditación e infanticidio. (5) Incluye todas las muertes inicialmente referidas como homicidio por la policía. Incluye ayuda al suicidio.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Barclay, G. y Tavares, C. (2002): *International comparisons of criminal justice statistics 2000*, Research Development & Statistics Directorate, Home Office, en www.homeoffice.gov.uk; y Eurostat (2004): *Annuaire Eurostat 2004*. Luxemburgo.

además de la legitimación sociocultural de la violencia y el olvido de las víctimas. A esto hay que añadir la impunidad causada por la ineficacia institucional, algo inaceptable en un Estado de Derecho al que democráticamente los ciudadanos le otorgan el monopolio de la fuerza. Todos estos factores incrementan de forma real la inseguridad ciudadana: hay una pérdida efectiva de libertad y de espacios para ejercerla, una extendida sensación de impotencia ante las agresiones, un descrédito de las instituciones públicas al respecto y una percepción generalizada de indefensión ante los violentos.

En 2000, las cifras de homicidios nos situaban en el primer puesto de la Unión Europea (tabla 4), tanto en valor absoluto como en tasa. Mientras tanto, los problemas se amontonan: se cuestiona el modelo policial vigente, es necesario potenciar la investigación de los cuerpos de seguridad y la formación policial requiere profundos cambios; se deberían transformar las actuales funciones de fiscal, juez y policía, en aras a una mejor instrucción del procedimiento y del reconocimiento de los derechos de la víctima; hay que lograr una mayor agilidad e inmediatez en el enjuiciamiento de los delitos violentos, impulsar programas de protección a las víctimas y testigos de delitos violentos y responder a las nuevas necesidades derivadas de un mundo global, interconectado.

5.1 Proliferan las armas prohibidas

Uno de los problemas que se han agravado en los últimos años es la proliferación de armas, especialmente navajas y otras armas blancas, su circulación y uso durante los conflictos, sobre todo los que se producen en el ámbito urbano. La posesión de un arma eleva la peligrosidad de un conflicto, porque aumentan las posibilidades de utilización de la violencia.

Aunque no existen datos agregados a nivel nacional, los resultados de la "Operación Luna" de la Policía Nacional y de la "Operación Búho" de la Guardia Civil (efectuadas de forma aleatoria, sin anuncio o señalización previa, en fines de semana en zonas de "movida"), nos pueden dar una idea de la magnitud del problema. Durante los seis primeros meses de 2003 y sólo en Madrid, la Policía decomisó 2.350 armas prohibidas y 393 la Guardia Civil; la cifra anual estaría en torno a las 5.000 armas, sin contar las miles de armas no prohibidas.

¿Por qué cada vez más jóvenes cuando salen llevan navaja con riesgo de utilizarla? Según contestan ellos de forma espontánea, llevar un machete o una navaja se ha convertido en un elemento de prestigio varonil. También lo justifican con la autodefensa o la inseguridad; sin embargo, la idea más extendida entre los jóvenes de 14 a 25 años es que sin un arma encima no se es nadie. Otro argumento que esgrimen es que las con-

Cuadro 3 – Tipos de armas prohibidas por el Reglamento de Armas

- Las armas de fuego que sean resultado de modificar sustancialmente las características de fabricación u origen de otras armas, sin la reglamentaria autorización de modelo o prototipo.
- Las armas largas que contengan dispositivos especiales, en su culata o mecanismos, para alojar pistolas u otras armas.
- Las pistolas o revólveres que lleven adaptado un culatín.
- Las armas de fuego alojadas en el interior de otros objetos.
- Las armas de fuego simuladas bajo la apariencia de cualquier objeto.
- Los bastones-estoque, los puñales de cualquier clase y las navajas automáticas. Se consideran puñales las armas blancas de hoja menor de 11 centímetros, de dos filos y puntiagudas.
- Las armas de fuego, de aire u otro gas comprimido, reales o simuladas, combinadas con armas blancas.
- Las defensas de alambre o plomo; los rompecabezas; las llaves de pugilato, con o sin púas; los tiragomas y cerbatanas perfeccionados; los "munchacos" y "xiriquetes", así como cualesquiera otros instrumentos especialmente peligrosos para la integridad física de las personas.

No se considera prohibida la tenencia de las armas históricas y artísticas, inutilizadas, por los museos, coleccionistas u organismos a que se refiere el artículo 107 del Reglamento de Armas, con los requisitos y condiciones determinados.

secuencias que supone que te pillen con un arma encima son irrisorias, comparado con el poder que te da llevarlas.

Además, se estimula la difusión de armas blancas: hay revistas que publicitan sin límite su venta, se pueden comprar por internet, existen revistas que regalan un puñal con la suscripción, hay publicaciones que glosan la épica del puñal como todo un símbolo español y, lo que es más grave, hay políticos que defienden su despenalización absoluta invocando a nuestra industria del acero.

Todo esto genera una profunda preocupación en los ciudadanos que son conocedores del riesgo que comporta. En diversas ocasiones se ha requerido a los poderes públicos una mayor prevención y sanciones más severas al respecto.

El Código Penal establece en su artículo 563: "La tenencia de armas prohibidas y la de aquellas que sean resultado de la modificación sustancial de las características de fabricación de armas reglamentadas, será castigada con la pena de prisión de uno a tres años". Pero esto es lo que se conoce como una norma penal en blanco que acaba deslegalizando la tenencia ilícita de armas al trasladar la penalización al Reglamento de Armas, que es el que establece qué arma es prohibida o reglamentada, hecho que puede ser del todo inconstitucional al tratarse de una ley orgánica. A su vez, el Reglamento de Armas prohíbe la fabricación, importación, circulación, publicidad, compraventa, tenencia y uso de determinados tipos de armas o de sus imitaciones (cuadro 3).

Sin embargo, las armas proliferan entre los españoles. Las navajas y machetes sólo tienen la limitación del control y la consabida multa, contra la que se puede interponer recurso y alegar insolvencia económica; incluso si la hoja tiene menos de 11 centímetros no existe problema, aunque se pueda matar con hojas de 7 centímetros. Respecto a las armas de fuego, aunque en España están prohibidas sin la perceptiva licencia, la Guardia Civil estima que existen más de 350.000 armas ilegales en circulación. Se consiguen por internet, comprándolas como armas inutilizadas aparentemente para colección que después se modifican, adquiriéndolas en Portugal –donde las pistolas del calibre 6,35 son libres– o en el mercado negro.

Según datos de la Guardia Civil, en 2002 había cerca de cuatro millones de armas de fuego legales: 325.000 pertenecientes a las Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas, más de tres millones en manos de particulares, vigilantes jurados y federados de tiro, 400.000 armas cortas y carabinas y 2.600.000 escopetas. Todo un arsenal considerable, que se puede conseguir a bajo coste. Por ejemplo, en el mercado negro un arma “sucía” de las marcas españolas Star o Astra de 9 mm corto se puede obtener por 300 euros, y una 9 mm *parabellum*, pistola que utiliza la policía, por 600 euros. La irrupción de mafias del Este ha facilitado la compra de armas más sofisticadas (ametralladoras y automáticas) a precios reducidos.

Aunque no alcanzamos los niveles de Estados Unidos, estas armas son un peligro potencial en manos de delincuentes, de sujetos sin un mínimo equilibrio personal o social, de grupos violentos o de maridos maltratadores. La figura del delito de tenencia ilícita de armas ha de poder aplicarse con mayor efectividad y el control de armas tiene que ser mucho más riguroso y continuo si el objetivo es mejorar la seguridad ciudadana y luchar contra la violencia.

5.2 *El Código Penal y la violencia*

La escasa reacción penal en España frente a la violencia ha caracterizado nuestra legislación. La asunción histórica del “duelo”, de la resolución de conflictos mediante la violencia, la limpieza de nuestro honor mediante el uso de la violencia frente al otro, en definitiva, su legitimación como algo consustancial en nuestras vidas tiene su reflejo en nuestro Código Penal. Hasta 1989 no fue delito la violencia en el ámbito familiar sin resultado de lesiones. En el nuevo Código, aunque se avanza considerablemente en cuanto a malos tratos genéricos y otros delitos contra la integridad moral (o torturas) regulados al margen de las lesiones, la protección de la integridad física y moral no es plena, dado que no incorpora un criterio de incolumidad personal como protección no sólo física, sino moral, del honor, de la propia imagen, ante la inseguridad personal, el miedo y la sensación de violación sentida cuando una persona es agredida. La inco-

luminidad protege frente a la violencia al margen de los resultados de la acción violenta; es una protección necesaria y eficaz para sentirse intocable.

Sin embargo, una lectura comparada de los distintos tipos en el Código puede llevar a apreciar que la propiedad privada puede ser un bien jurídico más protegido que la propia integridad física y moral. Esto se evidencia comparando las sanciones previstas para determinados robos y para las lesiones, que, aunque conlleven un peligro concreto para la vida, sólo se valoran por su efecto en función del tratamiento médico.

Este punto lo puso de manifiesto el Sindicato Unificado de Policía (SUP) en la ponencia de seguridad ciudadana en su VII Congreso: "La mayoría de las lesiones, aunque éstas sean graves, terminan siendo juzgadas, si se descubre al autor, como una falta (art. 617 C.P.) o como un delito atenuado (art. 147 C.P.), por lo que la pena se limita a arrestos de fines de semana o multa. Las lesiones graves ocasionadas con arma blanca se pueden sustanciar penalmente con sanciones de arresto de varios fines de semana. Dado el volumen de muertos y heridos que se están produciendo en España en los últimos años y el crecimiento de la delincuencia violenta, resulta necesario modificar la normativa penal destinada a proteger la integridad física de los ciudadanos ante este tipo de delitos".

Otro problema añadido es el de las agresiones colectivas, con peligro implícito contra la vida, cuya dificultad es probar qué agresor produce cada herida y, por tanto, quién es el responsable concreto del delito de lesiones y ha de ser castigado con la pena señalada. Los tribunales, por lo general, no aceptan la coautoría por no darse los requisitos (acuerdo previo o dominio del hecho), no contemplando el dolo²⁵ eventual cuando, en definitiva, el grupo decide agredir a una persona y puede prever el resultado de su acción. Esto es particularmente sistemático en la violencia protagonizada por grupos neonazis contra personas indefensas o de colectivos vulnerables.

Estas agresiones, esta violencia no reivindicada, pasan inadvertidas y son adjudicadas al conjunto de los jóvenes. Esto sucede porque, junto a la ausencia de una rigurosa legislación específica, la carencia de instrumentos de observación, seguimiento, control, análisis y propuesta de medidas y, además, la inexistencia de un plan integral de prevención, las Fuerzas de Seguridad y la Fiscalía General, dos instrumentos esenciales en el Estado de Derecho para perseguir esta actividad delictiva, en la práctica no son eficaces ante este problema.

²⁵ En Derecho, el dolo se define como conciencia y voluntad deliberada de cometer un acto delictivo.

No obstante, el nuevo Código Penal aporta los elementos necesarios para la persecución y sanción de estos delitos que son reprobados por la sociedad. Aunque resulta llamativa su falta de aplicación a las conductas de los componentes de estos grupos de odio y violencia, que acaban beneficiándose de una impunidad manifiesta, se dispone ya, entre otras, de las siguientes medidas:

— Penalización de la provocación a la discriminación, al odio o a la violencia contra grupos o asociaciones, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar; la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual [...] (artículo 510.1); será castigada la difusión de informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones, con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad (artículo 510.2); esto provocará la aplicación de inhabilitación especial para empleo o cargo público (artículo 511).

— Penalización del genocidio en sus diferentes modalidades (artículo 607.1) y de la difusión de ideas o doctrinas que nieguen o justifiquen el genocidio o pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amparen prácticas generadoras del mismo (artículo 607.2).

— Penas a los fundadores, directores, presidentes, miembros activos y cooperadores económicos o de cualquier otra clase de asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración, entre otras, las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de religión, raza, etc., o inciten a ello (artículos 515.3 y 515.5 y siguientes al 521).

— Son punibles las reuniones o manifestaciones ilícitas para cometer un delito o si concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o peligrosos (artículos 513 y 514).

— Se penaliza la tenencia de armas prohibidas (artículo 563), que se especifican en el Reglamento de Armas.

— Dentro del delito de amenazas, se especifican y penalizan las dirigidas a grupos étnicos o a un amplio grupo de personas (artículo 170).

— Se castigan los delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos (artículos 522 a 526). En el anterior Código ya existía y en el nuevo se amplía el delito de violación de sepulcros y profanación de tumbas, para castigar a quien, con ánimo de ultraje, destruyese, alterase o dañase las urnas funerarias, panteones, lápidas o nichos (artículo 526).

Resulta incomprensible que con la batería de tipos delictivos que existen en el Código Penal no sea posible ir más allá en las actuaciones de persecución y sanción de la violencia y el racismo protagonizado por estos grupos.

5.3 Acción de la Justicia ante el delito violento

El Estado democrático, social y de Derecho tiene la responsabilidad de hacer frente al delito violento y a los grupos o personas que lo desarrollan. La Justicia debe implicarse a fondo, seriamente, mediante una actuación rigurosa y profunda, que impida que existan ámbitos de impunidad y contribuya a la erradicación de la violencia. Para avanzar en la persecución del delito violento, es necesario superar la apatía generada por la rutina de los juzgados y lograr una mayor interpretación de los hechos a partir de una mejor investigación del delito.

Al respecto, la Asociación de Mujeres Juristas Themis²⁶, en su informe *Respuesta penal a la violencia familiar*, concluía: “Las denuncias policiales son incompletas. Se limitan a recoger de forma somera la agresión, sin describir detalladamente los hechos ni las circunstancias coetáneas. No se practican diligencias policiales de investigación como pudieran ser inspección ocular, reportaje fotográfico, localización de testigos directos e indirectos y toma de declaración. No se tramitan procedimientos por lesiones psíquicas, cuando es una evidencia que muchas de las víctimas de malos tratos, físicos o no, las padecen [...]. Uno de los factores que determinan la ausencia de sanción penal es que no se practican exámenes médico forenses sobre las lesiones psíquicas de las víctimas [...]. En gran parte de los casos las víctimas desisten de las denuncias interpuestas, no comparecen a juicio o perdonan al agresor en dicho acto, motivadas por la falta de mecanismos judiciales de apoyo y protección integral a las víctimas [...]. Los jueces de instrucción tienden a calificar como faltas las agresiones físicas y verbales que se producen entre parientes, incluso cuando los hechos, por su gravedad, son constitutivos de delito”.

Respecto a la violencia de grupos racistas y neonazis, el Movimiento contra la Intolerancia llama la atención sobre la necesidad de que policías, jueces y fiscales superen la concepción que tienen sobre las agresiones múltiples y nocturnas protagonizadas por estos grupos, reduciendo el problema a riñas juveniles. Hay que reconocer el problema y no negarlo, analizar e investigar qué grupos impulsan la violencia, reforzar los dispositivos policiales en momentos y zonas de riesgo, detener y poner a disposición judicial y sancionar rigurosamente esas conductas. Éste sería el camino para acabar con la arrogancia agresiva de estos grupos peligrosos y la violencia que generan.

En cuanto a la actividad policial, no existen o son insuficientes los grupos especializados y operativos a nivel nacional que permitan mejorar la intervención. Resulta imposible elaborar informes y estadísticas fiables o efectuar un seguimiento eficaz y actuaciones preventivas a nivel de todo

²⁶ www.mujeresjuristasthemis.org/publicaciones.htm

el país. Los seguimientos internacionales (reuniones, conciertos, etc.) son escasos y el análisis de conexiones a través de internet, por los resultados que se conocen, deben ser prácticamente inexistentes. Prueba de ello es que muchas veces son los medios de comunicación los que descubren y airean la existencia de reuniones, encuentros, compras de pueblos abandonados, etc., lo que provoca generalmente un escándalo. Esto contrasta con la especialización policial en otros países de la Unión Europea, donde abundan los datos, estudios y análisis necesarios para el diseño de estrategias e incluso para ilustrar a la judicatura, que en la mayoría de los casos se enfrenta a ellos careciendo del más mínimo conocimiento del tema.

Igual de ineficaz resulta, si existe, la adopción de medidas por la Fiscalía General del Estado para perseguir el amplio abanico de delitos relacionados con la violencia urbana, el racismo y el odio (desde delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, hasta la tenencia de armas, lesiones y homicidios causados por grupos ilícitos, incluyendo desórdenes públicos y omisión del deber de socorro). Un ejemplo fueron los conocidos sucesos en El Ejido, acaecidos el 6 y 7 de febrero de 2000. Según el *Informe RAXEN*, se lanzaron cócteles molotov, se repartieron, desde coches, centenares de bates de béisbol, había gente coordinando los ataques con teléfonos móviles, se fotografió a personas que llevaban pasamontañas. Los medios de comunicación señalaron que había organización y destreza en los hechos violentos. Además, las manifestaciones y las jornadas de lucha se convocaban vía internet. Todo esto fue denunciado por escrito a la Fiscalía General del Estado por las ONG, pero la denuncia fue archivada.

Finalmente, a todo ello hay que añadir, donde hay caso a perseguir, el problema de la instrucción de los procedimientos. Muchos delitos que deberían ser sancionados no prosperan en la fase de instrucción. No se pregunta por los mismos, no se investiga ni se buscan pruebas, con lo cual es difícil, incluso si son procesados, obtener algún resultado en la fase de juicio oral. Quizás el ejemplo más conocido sea el caso de Aitor Zabaleta, asesinado por una persona perteneciente al grupo neonazi "Bastión" en un ataque a los seguidores donostiarras en el estadio Vicente Calderón. Ni la Fiscalía acusó ni el Juzgado de Instrucción procesó por "asociación ilícita" a los detenidos por desórdenes públicos. La acusación popular sacó adelante su calificación tras recurrir ante la Audiencia Provincial.

En síntesis, como déficit más pronunciado en el ámbito de la instrucción de los procedimientos, habría que señalar el insuficiente análisis de los hechos, la escasez de pruebas, la falta de rigor en las preguntas y de una mejor interpretación y depuración de lo sucedido. El reconocimiento de una responsabilidad colectiva (dolo o dolo eventual) resulta muy evidente en las agresiones y en los homicidios; en la mayoría de los casos es bastante obvia la cooperación necesaria, a la que debería aplicarse la doc-

trina del Tribunal Supremo del acuerdo previo (expreso o tácito), manifestada en sentencia de asesinato de cinco "Boixos Nois" a un seguidor del Español. De igual manera, el uso de armas prohibidas (cinturones de hierro, navajas...), la habitualidad (acumulación de delitos violentos) o la pertenencia a grupos violentos (asociación ilícita) suelen ser delitos no contemplados; también se echan en falta deducciones de testimonio que profundicen en la responsabilidad de los implicados.

5.4 *La Ley Penal del Menor*

No podemos obviar la repercusión que ha tenido y puede tener la Ley de Responsabilidad Penal del Menor en la opinión pública, así como la constatación de su insuficiencia e ineficacia respecto al delito violento. Es más, las organizaciones de víctimas aseguran que el retroceso puede ser significativo. De momento los hechos parecen confirmarlo. Con independencia de los principios de reeducación que la inspiran y que nadie critica –ni siquiera las víctimas y sus organizaciones–, es una ley muy contestada por la ciudadanía desde antes de su aprobación. Inicialmente, la ley alcanzaba para algunos delitos hasta una edad de 21 años, con todo el contrasentido que supone, y el tratamiento de delitos muy graves era tan benévolo (entre dos y cinco años de internamiento para delitos de asesinato cometidos por menores de 16 y 18 años, respectivamente), que antes de entrar en vigor tuvo que reformarse. En el breve lapso de tres años de aplicación ya ha sufrido tres modificaciones.

La alarma social se produjo con su entrada en vigor. Al aplicarse retroactivamente la ley, autores de crímenes execrables quedaron en libertad. Así ocurrió con tres neonazis de 18 años, condenados a quince y nueve años por el asesinato racista de la dominicana Lucrecia Pérez y por el asesinato frustrado de su compañero inmigrante, una condena ya atenuada cuando lo cometieron, que recibieron un cuasi-indulto y fueron puestos en libertad. La aplicación retroactiva produjo 1.115 excarcelaciones de jóvenes privados de libertad por delitos violentos (asesinatos, homicidios, violaciones, etc.), de los que 570 eran penados y estaban cumpliendo condena y 545 eran preventivos a la espera de juicio ordinario.

Las asociaciones de víctimas nunca fueron consultadas ni tenidas en cuenta, llegando incluso a poner en cuestión la legitimidad ética de sus protestas, calificándolas de vengativas. Nada más lejos de la realidad. Se protestaba por la indefensión de la víctima, por la impunidad que generaba, por la benevolencia en materia de delito violento y por provocar en la víctima una segunda victimización al privarla de derechos esenciales, como la personación, como sucede con los menores de 16 años. La ley ni siquiera contempla medida alguna si el adolescente homicida o violador es menor de 14 años; hasta esa edad es sencillamente inimputable, se le exime de

medida alguna y se encarga su tutela a los padres, algo que reniega del mismo principio educativo que fundamenta la ley.

Al ampliarse la edad penal hasta los 18 años, los autores de crímenes que provocaron gran alarma social se han beneficiado. Causaron honda conmoción casos como el “joven de la catana”, el asesinato de Sandra Palo, el de Klara García o el de Carlos Javier Robledo, este último perpetrado por un grupo de “rapados” que trasladaron su responsabilidad al menor, un joven al que le faltaban cuatro horas para tener 18 años. En paralelo, la opinión pública iba conociendo que el 95% de los delitos cometidos por menores prescriben porque no llegan a ser juzgados, según informaba el Defensor del Menor, y que la multirreincidencia no era contemplada por la ley: si un menor cometiera cinco, diez o veinte crímenes en un concurso de infracciones, su sanción se limitará a una, la más grave, que en caso de tener entre 14 y 16 años no excederá de cuatro años en un centro de internamiento de menores, y si tiene entre 16 y 18 años, no superará los ocho años, siendo revisada a la mitad de su cumplimiento, momento en que puede ser modificada o finalizada, sin que la víctima tenga derecho a pronunciarse.

Las primeras sentencias con la nueva ley para delitos muy graves, como asesinatos, homicidios o violaciones múltiples, no se corresponden con la gravedad de los sucesos. Limitada la sanción por ley a un máximo de internamiento de ocho años por cruel e inimaginable que sea el delito, se han producido sentencias insólitas, como la que condenaba a 80 horas de trabajo comunitario al homicida de un indigente en Getxo o que quedarán sin sanción los cómplices de asesinatos juveniles, imputados por cooperación, al facultar la ley al fiscal y al juez de menores para adoptar la medida que estime oportuna, dado que la ley no preestablece medida por delito, aunque sí fija los límites máximos que hemos comentado.

Otro aspecto que ha provocado el rechazo de la sociedad ha sido la corta duración de las medidas cautelares. La ley limita a un máximo de seis meses el tiempo que puede estar internado un joven en espera de que la sentencia sea firme. En ese tiempo y al ritmo que funcionan los juzgados, incluso los de menores, es imposible instruir un procedimiento, ir a juicio oral y resolver los correspondientes recursos que se puedan derivar en el mismo. La consecuencia es que autores de crímenes execrables salen pronto a la calle y en muchos casos las víctimas han tenido que sufrir sus amenazas y la sociedad se ha visto impotente ante la arrogancia del joven delincuente.

La situación en los centros de internamiento de menores (saturados, donde se producen fugas, motines e incendios, en los que se mezclan ex presos juveniles con delincuentes de menor edad, en los que existe un conflicto entre gestión pública-privada, etc.) parece poco compatible con la función educativa y resocializadora que propone la ley. Por el contrario, pare-

ce más proclive a la multirreincidencia delictiva, como está sucediendo. La indulgencia legal con el delito es aprovechada por las bandas organizadas, que utilizan a menores en actividades criminales de venta de droga, atracos a repartidores de comida e incluso homicidios; también se detecta la presencia de menores en acciones de violencia callejera y en la colocación de explosivos.

Transcurridos más de tres años desde la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, ni la alarma que generaron las graves consecuencias de su aplicación ni las noticias de sucesos espantosos protagonizados por menores delincuentes han podido diluirse en el mar informativo de los medios de comunicación. La tozuda realidad de los hechos contrasta con la dureza de las imágenes de las familias de las víctimas, que ven sus derechos vulnerados y claman justicia ante su drama.

Si lo que la ley pretendía era la disminución de la incidencia del delito cometido por menores, no parece que lo esté consiguiendo; si lo que intentaba era rehabilitar educando a los menores delincuentes y rescatarlos para la sociedad, a tenor del descontrol que transmiten los centros de internamiento, tampoco parece que se esté logrando. Para las víctimas de los delitos y sus asociaciones de apoyo, esta ley es injusta, posibilita la impunidad a los delincuentes, genera indefensión a las víctimas y multiplica la inseguridad ciudadana. Todo ello exige un replanteamiento en profundidad de esta ley.

6. Por una sociedad sin violencia

La violencia es un problema que presenta múltiples dimensiones, tiene raíces psicológicas, biológicas, sociales y culturales y no existe una solución sencilla o general para atajarla. Por ello, es preciso abordarla desde distintos niveles, tanto en el plano individual como en los diversos planos sociales. Los programas y políticas de prevención de la violencia deben seguir un modelo integral e interactivo, ecológico, que aborde tanto al individuo y su red de relaciones como a las comunidades y la sociedad en su conjunto, los sistemas educativos y culturales, así como el ámbito de la justicia penal.

6.1 Prevención e intervención integral

En España no existe un plan de acción contra la violencia ni tampoco programas específicos. El mayor avance, precisamente de carácter integral, es la Ley contra la Violencia de Género. Hasta la fecha, esta ley es el único intento de abarcar los aspectos preventivos, educativos, sociales, asis-

tenciales y de atención posterior a la víctima, así como la necesaria respuesta punitiva que debe recibir este tipo de violencia. El enfoque integral y multidisciplinar empieza por el proceso de socialización y educación, establece medidas de sensibilización, defiende la imagen de la mujer en la comunicación y publicidad, apoya a la víctima en el reconocimiento de sus derechos (información, asistencia jurídica gratuita y otros), proporciona una respuesta legal integral que coordina las normas procesales, crea nuevas instancias y alcanza a normas penales y civiles. Incluso interviene en la debida formación de los operadores sanitarios, policiales y jurídicos, responsables de la obtención de pruebas y de la aplicación de la ley.

Por su parte, Naciones Unidas, a través del citado *Informe mundial sobre violencia y salud* de la OMS, insiste en abordar este problema en varios niveles y dimensiones. Así, en el nivel individual recomienda que las estrategias se centren fundamentalmente en fomentar actitudes, comportamientos cívicos y saludables en la infancia y juventud, promoviendo estrategias para cambiar a los jóvenes violentos y que corren el riesgo de atentar contra sí mismos. Los programas de educación, prevención de drogodependencias, de desarrollo social, la ayuda para el autocontrol de la agresividad, el asesoramiento a las víctimas y el tratamiento de los agresores configuran estas estrategias individualizadas.

En cuanto a las estrategias que tratan de influir en los tipos de relaciones que las víctimas y los perpetradores de actos violentos mantienen con las personas de su entorno, se recurre a programas de formación familiar (especialmente para padres), programas de tutoría o acompañamiento a un joven con riesgo de comportamiento antisocial, formación en actitudes relacionales. En general, se centran en los problemas intrafamiliares y en abordar las influencias negativas del entorno de amistad.

Las recomendaciones estratégicas alcanzan también al ámbito de la comunidad. Se busca concienciar a la población sobre el problema de la violencia, promover acciones comunitarias y ofrecer a las víctimas atención y apoyo. Las campañas educativas, las modificaciones de los entornos urbanos, las actividades extraescolares, la formación de policías, los programas para ámbitos específicos como hospitales, lugares de trabajo o escuelas y las intervenciones comunitarias coordinadas se han aplicado en distintos lugares donde se habían producido actos de violencia interpersonal relacionados, como la violencia de bandas urbanas, de pareja, violaciones y acoso sexual.

Finalmente, las estrategias aplicadas a la sociedad se centran en factores culturales, sociales y económicos; se plantean medidas legislativas y judiciales, aplicando efectivamente convenios y tratados internacionales que guardan relación con el problema, modificando las políticas al respecto, así como las normas sociales y culturales, algo que resulta esencial en la violencia de género, racial o étnica o en otras situaciones de violencia de

dominación y discriminación. Todo ello persigue reducir las tasas de violencia en distintos ámbitos y en comunidades enteras.

Sin embargo, donde se ha aplicado este tipo de programas, especialmente en el ámbito de la prevención primaria –aquellas medidas necesarias para impedir que lleguen a producirse actos violentos–, se desconoce el grado de eficacia de los programas porque no se ha evaluado. Se presta menos atención a los programas que operan social o comunitariamente que a los centrados en factores individuales o de relación.

La OMS destaca la naturaleza polifacética de la violencia y reclama el compromiso efectivo de gobiernos y partes interesadas en todos los niveles de decisión (local, autonómico, nacional e internacional). Entre sus recomendaciones destacan:

- ▶ Crear, aplicar y supervisar un plan nacional (integral) de acción para prevenir la violencia.
- ▶ Incrementar la capacidad de recogida de datos sobre este tema.
- ▶ Definir las prioridades y apoyar la investigación de las causas, las consecuencias, los costes y la prevención de la violencia.
- ▶ Promover respuestas de prevención primaria, tanto en la formación (con campañas de comunicación), como en materia de uso de armas, especialmente dirigidas a los ámbitos social y urbano en donde se producen actos violentos con frecuencia.
- ▶ Reforzar la respuesta de atención y solidaridad con las víctimas de la violencia, evitando especialmente la segunda victimización y disuadiendo a los agresores de reincidir.
- ▶ Integrar la prevención de la violencia en las políticas sociales y educativas, promoviendo la igualdad social y de género.
- ▶ Incrementar la colaboración y el intercambio de información sobre la prevención de la violencia, señalando significativamente el papel de las ONG que trabajan en la reducción del problema y en apoyo a las víctimas.
- ▶ Promover y supervisar el cumplimiento de tratados internacionales, legislación y mecanismos de protección de los derechos humanos que guardan relación con la violencia y su prevención.
- ▶ Buscar desde los gobiernos respuestas prácticas y consensuadas a nivel internacional al tráfico mundial de drogas y de armas.

Sin ningún género de duda, el problema es complejo y difícil, pero nunca debe abocar a la inacción.

Pese a todo, la violencia es a menudo previsible y evitable. Las instituciones tienden a actuar sólo después de que se han producido los actos violentos. De ahí la importancia de invertir en prevención, en especial en

actividades de prevención primaria, que inciden en los factores desencadenantes antes de que lleguen a producirse los problemas. Porque, aunque sea difícil establecer una causalidad directa, hay factores claramente predictivos que se pueden identificar y sobre los que se debe intervenir.

6.2 Educación y solidaridad

En una estrategia de prevención de la violencia, cobra relevancia el fomento educativo de la tolerancia y la convivencia que promueven como virtud individual, social y pública el respeto y aprecio de la diversidad, siempre desde una común aceptación de la supremacía del valor de la persona y de su dignidad humana. De igual manera, el fomento de una ética cívica de valores democráticos, fundamentada en los derechos humanos, junto a la potenciación de una comunicación democrática y del diálogo intercultural, constituyen elementos prioritarios en la resolución de conflictos de forma no violenta y pacífica.

La violencia siempre se ha apoyado en el silencio y la indiferencia de la mayoría social, en la soledad de la víctima. Por tanto, es hora de que se escuche la voz de la solidaridad, de empatía con el dolor y de compartir para prevenir. La impunidad de los violentos siempre estimuló el ejercicio de la violencia. Es necesario acabar con todo espacio donde la justicia no pueda actuar en profundidad, pues cualquier grado de permisividad con la violencia convierte en cómplice a la sociedad. La premisa “a mayor indefensión, mayor protección” debe resumir el compromiso en la sociedad, en la escuela, en la Justicia, en todos los órdenes de la vida, ante las agresiones a los colectivos más vulnerables.

También el miedo a ser una potencial víctima paraliza a muchas personas y las hace incapaces de responder como corresponde a una ciudadanía que defiende la convivencia. Llega para todos la hora del compromiso y de la valentía cívica ante conductas que no se deben aceptar o justificar, sino erradicar. Finalmente, el olvido de la víctima jugó siempre en favor del agresor; por lo que es hora también de la memoria. Quien olvida está perdiendo su humanidad, tanto por la víctima y la realidad presente como por cuanto se traslade a las generaciones futuras.

6.3 Seguridad ciudadana, libertad y convivencia

La protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable; así lo expresa nuestro ordenamiento jurídico. Ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática. No obstante, existen interpretaciones antinómicas de libertad y seguridad que buscan el equilibrio entre la

tarea de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y la de garantizar la seguridad ciudadana a costa de uno u otro elemento de este binomio.

Nada más lejos de la realidad que presentar esta dialéctica excluyente entre dos condiciones indispensables en una sociedad democrática. Por el contrario, la seguridad es la condición necesaria para la libertad y, a su vez, la democracia no es posible sin libertad. Esta interpretación subsidiaria de la seguridad (instrumento al servicio de la garantía de los derechos y libertades, en interacción con valores democráticos como la solidaridad, la tolerancia y la convivencia pacífica, de servicio público para el conjunto de la ciudadanía y al servicio del bien común para la sociedad) es la que debe prevalecer en un Estado social y democrático de Derecho.

El sentido que confiere a la seguridad ciudadana la Declaración Universal de los Derechos Humanos confirma esta orientación. De igual manera, nuestra Constitución refuerza esta posición humanista y universalista reafirmando a su vez la inseparabilidad del binomio en su artículo 17: "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad".

Pero una concepción integral de la seguridad no es compatible con una interpretación centrada exclusivamente en la acción policial. Al contrario, es la expresión y resultado de unas políticas de cohesión fundamentadas en la ciudadanía, la solidaridad, la proximidad, la prevención y la eficacia. Su fundamento es asegurar unos principios constitucionales, algo totalmente alejado del concepto jurídico de "orden público" heredado del franquismo. Precisamente, con el final de la dictadura se derogaba la emblemática Ley de Orden Público y se instituía un nuevo marco legal acorde con el orden constitucional, adquiriendo así un sentido de progreso coherente con los valores democráticos.

Sólo las políticas de seguridad ciudadana basadas en la prevención pueden reducir el problema real de la inseguridad, y, a su vez, toda acción preventiva debe estar orientada a atacar las raíces económicas, sociales y culturales que alimentan la inseguridad objetiva y subjetivamente. De igual forma, un planteamiento democrático y progresista de seguridad ciudadana debe tener un carácter de proximidad, como criterio operativo de acercamiento a territorios y de empatía con los colectivos que sufren la inseguridad. También desde la corresponsabilidad, la seguridad ciudadana es un asunto de todos, de las instituciones, de cada ciudadano y de las redes sociales. Por solidaridad, la colaboración es necesaria, porque la inseguridad es un fracaso colectivo y una quiebra de libertades, de derechos y del principio de igualdad. Finalmente, sin eficacia, sin una articulación coherente de los instrumentos policiales en los distintos niveles del Estado, sin especialización, medios y dotaciones adecuadas a las tareas que deben asumir, sin planes transversales y específicos de seguridad que coordinen instituciones e interrelacionen problemas, sin una participación activa de la

ciudadanía, el Estado de Derecho perdería su credibilidad en la defensa de valores superiores como la vida, la libertad, la integridad y la dignidad de los ciudadanos.

Ante el terrorismo y la violencia urbana, la violencia contra la mujer, la violencia racista y xenófoba, el matonismo escolar y la delincuencia juvenil, el tráfico ilícito de drogas, la violencia y las agresiones sexuales a la infancia, los malos tratos a las personas mayores, el delito organizado, las sectas destructivas, el flujo clandestino y la explotación ilegal de inmigrantes, la delincuencia internacional, la explotación sexual de seres humanos, el tráfico ilícito de sustancias nucleares o radioactivas, la seguridad de las instituciones y todo el arco de problemas derivados de la quiebra de los derechos fundamentales, tenemos la responsabilidad de construir una vida en libertad, reduciendo los déficit de seguridad que padece una sociedad victimizada. No se puede seguir planteando antagónicamente dos principios que fundamentan la convivencia democrática como son la libertad y la seguridad.

La seguridad ciudadana es una reivindicación permanente en un Estado democrático, necesaria para mejorar las condiciones de vida en una sociedad progresista y avanzada. El valor de la tolerancia exige una democracia fuerte que impida la violencia en todos los ámbitos y que haga de la seguridad ciudadana (solidaria, próxima, preventiva y eficaz) un baluarte de la convivencia y de la democracia.

Sólo es posible vivir en libertad si impedimos que haya gente que nos la quite, es decir, si somos capaces de desarrollar una política de seguridad que impida que alguien (persona, grupo o ente alguno) emprenda y desarrolle actividades o actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados universalmente.

Parte Tercera

CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I

UN MODELO ENERGÉTICO INSOSTENIBLE

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Los desafíos del modelo actual

Iniciamos el siglo XXI con una nueva situación de crisis energética, que se manifiesta en la subida de los precios del petróleo y en el consiguiente temor al freno del crecimiento económico inmediato. La preocupación primordial de los políticos y de los responsables del sector energético de los países de nuestro entorno es: por un lado, la seguridad del abastecimiento, esto es, que durante un largo tiempo esté garantizado el suministro de toda la energía que se demande a un precio asequible; y, por otro, la calidad del servicio, es decir, que las posibles interrupciones del suministro energético sean infrecuentes y de corta duración. Son inquietudes que, muy posiblemente, reflejan de forma adecuada los intereses de los ciudadanos.

Sin embargo, aunque la seguridad y la calidad del abastecimiento energético inmediato sean preocupaciones legítimas, una comprensión correcta del problema de la energía debe evitar una perspectiva excesivamente local (España y los países de nuestro entorno) y cortoplacista (ahora y el futuro más inmediato). Un planteamiento realista y profundo de la cuestión energética tiene que integrar que un tercio de la humanidad carece hoy de suministro eléctrico y de cualquier otra forma avanzada de energía, tiene que contemplar la seguridad del abastecimiento para las generaciones futuras y tiene que ser consciente de las consecuencias del impacto medioambiental que el consumo y la producción energética están ocasionando en el planeta que legaremos a nuestros descendientes.

Múltiples estudios, realizados por instituciones de indiscutible solvencia desde distintas metodologías, perspectivas y posiciones políticas, coinciden en que el actual modelo energético es insostenible en términos económicos, sociales y medioambientales¹. Parece existir un consenso amplio sobre los retos de sostenibilidad del actual modelo energético y sobre las líneas maestras para hacerles frente. Los desafíos mayores que conlleva el modelo energético actual son los siguientes:

¹ Se hace uso del concepto “desarrollo sostenible”, definido en el informe presentado por la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas en 1987 –conocido como Informe Brundtland– como: “El desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”. Esta concepción sostiene que el desarrollo es posible y necesario, que éste debe ser sostenible, perdurable y viable en el tiempo y que la sostenibilidad debe ser triple: económica, social y ambiental.

- Cerca de 2.000 millones de personas, la mayor parte en zonas rurales de países en vías de desarrollo, no tienen acceso a servicios energéticos fiables, asequibles, económicamente viables y social y medioambientalmente aceptables. Esto constituye un impedimento fundamental para su desarrollo y para mitigar su actual situación de pobreza.

- La utilización de combustibles fósiles es, con mucho, la principal fuente de emisión de gases de efecto invernadero; a su vez, esto da origen a un cambio climático con graves consecuencias potenciales, tanto sociales, medioambientales como económicas.

- La contaminación –en especial la atmosférica, aunque no exclusivamente– derivada del consumo y producción de energía genera riesgos importantes, tanto para la salud de las personas como para el medio ambiente.

- La creciente dependencia de las importaciones de recursos energéticos amenaza la seguridad del suministro en España y en la mayoría de los países europeos.

- Aunque la evolución de las reservas de combustibles fósiles parece indicar que su disponibilidad podría ser suficiente para buena parte del siglo XXI, estos recursos –gas y petróleo especialmente– estarán concentrados en un escaso número de regiones y su coste previsiblemente aumentará. Es determinante, desde el punto de vista de la sostenibilidad, el progreso que se debe realizar para reemplazar los recursos energéticos disponibles hoy día, con vistas a asegurar a las futuras generaciones el acceso a recursos energéticos suficientes, equiparables al menos a los que actualmente se disfrutaban en los países desarrollados, aun cuando no sean necesariamente los mismos que la generación actual utiliza.

Nuestro país no es ajeno a estos problemas. Si bien el servicio energético es fiable y asequible, muchas de sus consecuencias pueden hacer insostenible el mantenimiento del modelo energético actual.

2. Una propuesta para un modelo sostenible

Parece claro que las líneas maestras de la estrategia a seguir a largo plazo para construir un modelo energético sostenible² deben incluir, al menos, los elementos siguientes:

- ♦ El reconocimiento de la falta de sostenibilidad de la vía actual de desarrollo energético y de la urgencia de adoptar medidas para corregirlo,

² Una información mucho más detallada puede encontrarse en el documento “Observatorio de Energía y Desarrollo Sostenible en España”, *Informe anual 2004*, Cátedra BP de Desarrollo Sostenible (2004), en www.upco.es/catedras/bp/principal.htm

debido a la larga vida económica y el elevado coste de las instalaciones y a la dificultad para cambiar los hábitos de consumo.

- ♦ El aumento de la utilización de las energías renovables en la futura cobertura de la demanda de energía (por ejemplo, entre un tercio y la mitad de la energía primaria a mediados de siglo), abandonando el rol menor que han desempeñado hasta la fecha. Esto requiere medidas de promoción de estas tecnologías (incluyendo un importante esfuerzo en I+D), que compensen la falta de internalización de los costes medioambientales de las tecnologías no renovables.

- ♦ La existencia de una verdadera cultura de ahorro y de mejora de la eficiencia energética, asumida por la población, las empresas y las instituciones. Esto daría lugar a una drástica reducción del ritmo de incremento del consumo (alrededor de un 30%, al menos) con respecto a la mera extrapolación de la situación actual.

- ♦ La investigación y el desarrollo de tecnologías energéticas avanzadas que conduzcan a procesos más limpios y eficientes, como la introducción masiva de recursos renovables, la desulfuración, la captura del CO₂ o la potencial utilización del hidrógeno como vector energético.

- ♦ Un cambio profundo en el paradigma del transporte, de acuerdo con los criterios anteriores, con mayor participación del transporte público, una presencia creciente de los biocombustibles y la incorporación de los oportunos cambios tecnológicos.

- ♦ La incorporación de las poblaciones con graves problemas de acceso a las formas modernas de energía a esta estrategia energética global, facilitando su participación con las tecnologías que van a ser determinantes en el futuro modelo y que sean más adecuadas a sus recursos y características.

- ♦ La adopción de medidas económicas y regulatorias adecuadas que concreten en acuerdos internacionales, leyes y otras normas de diferente rango los anteriores objetivos.

- ♦ La educación es fundamental para que todo lo anterior se internalice en las actitudes de las personas y se cree presión social a favor de la sostenibilidad energética, de forma que se acabe filtrando lentamente en las decisiones políticas. El Consejo Mundial de la Energía afirma: “Sin una aceptación y comprensión ampliamente extendidas de estas implicaciones por los pueblos del mundo, no es fácil ver cómo los gobiernos nacionales o las organizaciones internacionales estarán en condiciones de formular e implantar los marcos económicos, legales, regulatorios y administrativos que se requieren para devolver al mundo a un sendero de sostenibilidad”³.

³ World Energy Council (2001): *Living in One World*, en www.worldenergy.org

3. Elementos para el debate

Al plantear el necesario debate sobre el futuro modelo energético que queremos para España, en el contexto europeo y mundial, hay una serie de elementos que deben ser abordados.

Energías renovables

La Agencia Internacional de la Energía sostiene: “El mundo está en las fases iniciales de una transición inevitable hacia un sistema energéticamente sostenible que dependerá fundamentalmente de los recursos renovables”⁴. La realización de esta hipótesis sin duda abriría oportunidades para nuevas formas de organización social y de relación con la energía: la *sociedad de la energía renovable* permitiría un modelo de desarrollo medioambientalmente limpio, territorialmente más descentralizado y autogestionado a diferentes niveles (municipios, consumidores individuales, etc.).

Como se podrá comprobar, las energías renovables –eólica, solar o biomasa– pueden desempeñar un papel relevante en un futuro modelo energético sostenible. El Grupo de Trabajo sobre Energía Renovable del G8 –el grupo de los ocho países más industrializados– concluía en 2001: “Aunque esto suponga un coste mayor en las primeras décadas, y teniendo en cuenta solamente los costes que actualmente se reflejan en los mercados, una adecuada promoción de las energías renovables hasta 2030 será más económica que adoptar la estrategia *business as usual* para cualquier valor realista de tasa de descuento”. La decidida apertura de áreas de negocio en energías renovables por parte de algunas de las mayores compañías petroleras y eléctricas del mundo es un claro signo en esta dirección.

¿Por qué entonces este gran potencial no se traduce en una mayor participación en el suministro energético global? Los costes de producción de energía a partir de fuentes renovables son en general todavía demasiado altos para ser competitivos con los de las fuentes tradicionales de producción, dados los actuales precios de la energía, que no incluyen la valoración económica del impacto ambiental. Se necesita internalizar plenamente en los precios los costes medioambientales –que no son en absoluto despreciables– para que se reconozca la viabilidad económica de estas tecnologías. Esta limitación de los mercados energéticos actuales debe, por tanto, ser compensada con mecanismos regulatorios específicos: primas a la producción, subsidios directos, límites de emisiones, compras obligatorias, mercados de emisiones, comercialización de energía verde, etc.

⁴ International Energy Agency (1999): *The Evolving Renewable Energy Market*, en www.iea.org/textbase/publications

Los resultados de la aplicación en España de algunos de estos mecanismos de apoyo han sido muy desiguales. Se ha desarrollado con mucha rapidez la generación eólica de electricidad, en contraste con el resto de las tecnologías, que han tropezado con distintas barreras, ya sean tecnológicas (como la incorporación segura de fuentes aleatorias de producción al sistema eléctrico), económicas o administrativas. Estas barreras deben eliminarse o reducirse para que el potencial de las energías renovables más prometedoras en España –biomasa, eólica y solar de alta temperatura– pueda aprovecharse ampliamente en nuestro modelo energético en el medio plazo.

Esfuerzo en I+D en energía

A la vista del potencial español en el desarrollo de la capacidad de producción de energía a partir de fuentes renovables, una de las principales prioridades de los recursos de I+D dedicados al sector energético debería ser el apoyo a estas tecnologías. Confirma esta prioridad el destacado papel de la tecnología eólica, así como la necesidad de su desarrollo para hacer frente a la creciente dependencia exterior de fuentes energéticas y al excesivo crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

La industria eólica española tiene hoy capacidad para suministrar entre el 5% y el 8% de los aerogeneradores que se instalan en el mundo, una buena proporción teniendo en cuenta que en la industria mundial representamos como promedio un 2%. Por otro lado, se estima que esta industria ha creado casi 30.000 empleos directos, entre fabricación y diseño.

La instalación de generadores eólicos en España progresa rápidamente. El año 2004 finaliza con unos 8.000 MW instalados y el 6% de la electricidad generada. Las previsiones del Plan de Fomento de las Energías Renovables eran alcanzar 13.000 MW en el año 2010, pero las grandes dificultades para cumplir el Compromiso de Kioto, entre otras consideraciones, lleva a que desde ciertas instancias gubernamentales se proponga como objetivo para el final de esta década lograr 20.000 MW. Hay que señalar que, a pesar del significativo crecimiento de la potencia eólica instalada, la participación de esta energía en el conjunto del sistema eléctrico se mantendría minoritaria, ya que la demanda total y, por consiguiente, la generación, sigue creciendo a fuerte ritmo.

Para llegar a 20.000 MW en España se ha de triplicar la potencia instalada, aunque no el número de aerogeneradores, ya que éstos son cada vez de mayor potencia unitaria. Actualmente se instalan máquinas de 1.500 kW, cuando todavía están operativas otras de 150 kW, que sería lógico sustituir por otras mayores. Si España alcanzase este objetivo sería un referente para muchos países –por ejemplo, del norte de África o de América Latina–, que previsiblemente harían un uso significativo de estas energías.

La energía eólica marina es el gran reto para los próximos años. El diálogo social es aquí más necesario que para la eólica en tierra, pues las sensibilidades –ambientales y sociales– en relación con el mar son muy importantes. También son de interés las soluciones técnicas que se adopten y su desarrollo industrial. Los astilleros, que atraviesan actualmente un período de crisis de trabajo, podrían participar significativamente.

A pesar de nuestra favorable situación en Europa respecto a la irradiación solar, la utilización de la energía solar en la producción de energía ha progresado muy lentamente. Las aplicaciones para el calentamiento de agua sanitaria parece que van a experimentar un avance sensible en los próximos años, a tenor de las nuevas normativas en ordenanzas municipales y en promoción estatal y autonómica. La reciente revisión de las primas para generación de electricidad puede mejorar también la penetración de esta tecnología; esta medida debería ir acompañada asimismo de un mayor esfuerzo en desarrollo tecnológico.

La radiación solar es una energía con un alto grado de dispersión energética, que es preciso concentrar para transformarla en alternativa aprovechable para generación de electricidad. Esto hace que la inversión específica en las instalaciones de generación sea muy elevada. En los años ochenta, la Plataforma Solar de Almería fue un referente de desarrollo tecnológico en el mundo en la generación solar de alta temperatura. Sería muy interesante retomar esta línea con nuevas plantas de demostración, que hagan factible que la energía solar pase a ser en una década una opción renovable con una proyección parecida a la de la eólica.

La industria española fotovoltaica ocupa una destacada posición internacional, pues produce casi el 10% de los paneles fabricados en el mundo. De ellos, el 80% se exportan a otros países, bien a través de programas de ayuda, bien a países desarrollados como Alemania, donde hay una posición social favorable para su instalación.

Además de la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, los otros grandes temas de I+D para promover un sector energético español sostenible son: el transporte (producción y utilización de biocombustibles para la automoción, así como el desarrollo e implantación de la tecnología del hidrógeno como vector energético para usos diversos y muy en particular para el transporte) y la adopción de medidas para promover el ahorro y la eficiencia energética.

La aplicación de la Política Agraria Común y la apertura de los mercados europeos a los productos agrícolas de terceros países previsiblemente va a situar en una difícil situación a un buen número de explotaciones agrícolas españolas. Los cultivos energéticos para producir biocombustibles líquidos, sustitutivos tanto de la gasolina (bioalcoholes) como del gasóleo (biodiésel), constituyen una alternativa que conviene explorar a gran escala.

La educación y la toma de conciencia de la sociedad

El origen de los problemas de la energía está en la misma sociedad, ya que ésta es la que les da relevancia o no y la que sufrirá finalmente sus consecuencias. Por ello, los problemas de la energía son básicamente sociales, y la formación y participación social son elementos clave para su solución.

La complejidad de los problemas asociados a la energía ha exigido un giro en las políticas públicas y privadas. Desde aquellas primeras de tipo correctivo y de carácter legislativo y tecnológico a las más actuales de tipo preventivo e incluso precautorio, donde se combinan los instrumentos reguladores (legislación y otros) y los científico-tecnológicos con los incentivos económicos (fiscales y otros), los integradores (políticas integrales) y, las más novedosas, las políticas que acentúan la participación social en la gestión de la energía, intentando implicar al conjunto de la sociedad en la resolución de esos problemas.

Dentro de las nuevas formas de política energética, los *instrumentos sociales*, principalmente la educación y, en particular, la participación social, son clave. El énfasis en la educación y en la participación pública es consecuencia de la creciente evidencia de que gran parte del escaso éxito de algunas políticas se deriva de la falta de implicación de las poblaciones a las que se dirigen. Ése es el caso del ahorro y la eficiencia energética. La formación y la participación son fundamentales para conseguir una sociedad informada y sensibilizada. Los instrumentos sociales nos ayudan a comprender las percepciones de la comunidad y de los diferentes grupos que la conforman, y a entender por qué las personas e instituciones actúan como lo hacen, los contextos que dan sentido a esas actuaciones y las vías que permiten la transformación de las prácticas sociales. Conocer y comprender las percepciones de la comunidad es útil para prever la acogida de las políticas públicas.

El cambio social respecto a la energía requiere un enfoque transversal, que atraviese todos los patrones sociales y culturales de la sociedad. La educación, la comunicación y la participación social, fundamentales para el cambio social, son instrumentos transversales que deben tener un reconocimiento equivalente a los instrumentos legales, económicos y tecnológicos. Además, deben ser utilizados en combinación estratégica con las otras herramientas de la gestión de la energía. Los instrumentos sociales de intervención, por tanto, serían: información y comunicación social; formación y capacitación; participación social; e investigación social y evaluación.

Ahorro y eficiencia energética

Distintos análisis elaborados por numerosas organizaciones solventes coinciden en que, a pesar de las mejoras que ha experimentado la efi-

ciencia energética (particularmente en los países económicamente más desarrollados), todavía queda un amplio margen para lograr una reducción adicional de la energía consumida por unidad de Producto Interior Bruto. Por ejemplo, un 30% de la energía se malgasta por el uso ineficiente en hogares, edificios, empresas y vehículos. Una política que sea capaz de reducir ese porcentaje en algún grado será un éxito.

La disminución del uso final de energía implica trabajar no sólo sobre la oferta, sino principalmente sobre la demanda, con políticas públicas y tecnologías innovadoras, mecanismos de precios y de mercado en general, etc. Pero todos ellos, necesariamente, requieren a priori un cambio de paradigma: del de consumo y despilfarro al del ahorro. Cualquier estrategia de ahorro energético se enfrenta con esta dificultad, pues implica una verdadera transición cultural, con los consiguientes cambios de organización y de comportamiento institucional, grupal e individual.

Esta nueva cultura del ahorro energético no existe en España, por lo que hay que construirla. En nuestro país, como en muchos otros, el que haya mucha o poca luz en las calles, casas y comercios se asocia todavía a riqueza o a pobreza. El derroche de luz es símbolo de estatus social alto. En cambio, el ahorro es un concepto negativo, vinculado a penurias económicas y contrario a la lógica interna de la sociedad de consumo.

Es preciso, pues, romper esas asociaciones y crear otras identidades de estatus social, que permitan a los individuos una identificación cultural nueva, en la que tengan cabida la solidaridad generacional e intergeneracional y el respeto al medio ambiente, de forma que el concepto de calidad de vida esté cada vez más vinculado al consumo responsable y al respeto por el entorno físico. Así, el ahorro energético no sería cosa de pobres y de sociedades atrasadas, sino símbolo de excelencia ambiental, de modernidad y desarrollo, de democracia y de valores positivos; conseguirlo sería motivo de orgullo y de identidad social.

La energía nuclear

Un caso aparte es el de la energía nuclear, cuyo rechazo en amplios sectores de la población y sus dificultades económicas han conducido a la práctica paralización de su expansión comercial en la mayoría de los países; sin embargo, no produce emisiones de gases que contribuyan al cambio climático⁵. Precisamente por esto, se ha abierto recientemente un de-

⁵ Éste es sin duda un aspecto muy positivo de la opción nuclear, aunque debe valorarse en sus justos términos, ya que la energía nuclear actualmente sólo se utiliza en la producción de electricidad. De acuerdo con las estimaciones del Consejo Mundial de Energía y de la ONU, para que la energía nuclear pudiese tener una contribución significativa en la reducción de la amenaza del cambio climático, la capacidad instalada de centrales nucleares –hay actualmente 438 centrales en funcionamiento– debería al menos multiplicarse por diez

bate, a nivel internacional y nacional, sobre la conveniencia de incluir la energía nuclear como una opción de futuro en la combinación más adecuada de tecnologías energéticas, con posicionamientos muy acusados a favor y en contra. La opción nuclear consistiría en mantener en funcionamiento las centrales nucleares existentes, incluso alargando su vida útil en lo posible, y en instalar centrales nuevas, con las mejores tecnologías comercialmente disponibles. Es un tema controvertido, porque la sociedad tiene que elegir entre opciones que necesariamente tienen luces y sombras, adoptando la vía que presente un mejor balance de ambas.

Además de no producir gases de efecto invernadero, la energía nuclear tiene a su favor que las reservas de uranio –a partir del cual se fabrica su combustible– son, como las de carbón, amplias y suficientemente distribuidas. Esto garantiza el suministro, la estabilidad de los precios de producción de la electricidad y la distensión geopolítica.

Sin embargo, la energía nuclear tiene inconvenientes muy graves, que no han sido resueltos satisfactoriamente⁶: la seguridad de las instalaciones⁷; el riesgo de utilización bélica, facilitada o amparada por la utilización civil⁸; la falta de una solución aceptable para los residuos radioactivos. Los residuos nucleares de alta actividad constituyen una herencia inadmisibles para las generaciones futuras –por cientos de miles de años–, en contra de toda idea de sostenibilidad. Se trata de encontrar la forma de mantener contenidos, a salvo de escapes al medio externo, los elementos combustibles ya utilizados, durante cientos de miles de años. Hay soluciones transitorias aceptables, como el almacenamiento local en las propias centrales, y propuestas de almacenamiento temporal a más largo plazo, como el enterramiento en contenedores especiales que serían depositados en capas geológicas estables y profundas. El problema no desaparece aunque se cierren las plantas en funcionamiento actualmente, pues ya hay im-

durante los próximos cien años. Un razonamiento análogo podría aplicarse a cualquier otra tecnología. Dada la actual oposición pública a la energía nuclear en muchos países, se trata de visualizar la magnitud de lo que supondría incorporar activamente la energía nuclear en la solución del problema del cambio climático.

⁶ Massachusetts Institute of Technology (MIT) (2003): *The future of nuclear power*.

⁷ El accidente de Chernóbil en 1986 sigue muy presente en la opinión pública, y con razón, pues las consecuencias fueron catastróficas. Es cierto que las condiciones de seguridad de esta central estaban muy por debajo de las que se exigen en los países de la OCDE, donde el registro de seguridad ha sido bueno hasta la fecha, aunque no ha estado exento de algunos accidentes serios, pero sin consecuencias para la población.

⁸ La comunidad internacional ha realizado importantes esfuerzos para limitar el riesgo de utilización bélica de la energía nuclear, consiguiendo que 187 países firmen el Tratado de No Proliferación Nuclear. Solamente es posible conseguir el material nuclear para construir una bomba de fisión a partir del combustible de determinados tipos de centrales nucleares. Además, el actual tratado impone requisitos de vigilancia muy estrictos para los países firmantes. Sin embargo, determinados países han hecho caso omiso a los compromisos adquiridos.

portantes cantidades acumuladas de residuos de alta actividad. Existen tecnologías avanzadas –como la transmutación de los elementos de alta radioactividad–, actualmente en fase de investigación, que permitirían acortar los largos plazos. No se han asignado suficientes recursos para la solución de estos problemas, en coherencia con la gravedad y urgencia de los mismos. La viabilidad económica de la energía nuclear es asimismo cuestionable en el actual entorno de competencia en el sector energético⁹.

A la vista de todo lo anterior, parece que en el futuro modelo energético sostenible se debe dejar la opción nuclear como una segunda alternativa –una posible alternativa puente o de transición– a la que recurrir en última instancia, en la medida en que sea necesario, si los esfuerzos por mejorar la eficiencia energética e incrementar la penetración de las energías renovables no logran los resultados deseados¹⁰.

Actitud de las empresas

La principal finalidad de cualquier empresa ha sido tradicionalmente maximizar el valor para sus accionistas. Sin embargo, han aparecido nuevos objetivos para el sector empresarial, relacionados con otros grupos de intereses (trabajadores, proveedores, público en general, etc.). En esta línea se inscribe una mayor sensibilización de las empresas hacia las cuestiones referidas a la sostenibilidad y la responsabilidad social corporativa (RSC), aunque esta tendencia tenga que manifestarse en más acciones concretas en el futuro, en las que se incluyen análisis rigurosos de riesgos que evalúen posibles responsabilidades, o la consolidación de los conceptos de sostenibilidad y RSC en los órganos sociales de decisión.

Las empresas españolas del sector energético participan de todo lo dicho anteriormente. En la búsqueda de la maximización de su valor, han tomado iniciativas que, con el fin de mejorar su posición en el mercado, han traído como consecuencia, además, una mayor eficiencia energética, tanto en los procesos productivos como en los de generación de energía. Se trata, sin duda, de acciones en pro de un marco energético más sostenible, sin perjuicio de que el regulador deba ejercer sus potestades.

⁹ En un número creciente de países –entre ellos todos los de la Unión Europea–, la producción de electricidad por cualquier medio está sujeta a las leyes del libre mercado. Parece difícil que en este contexto económico la iniciativa privada escoja la tecnología nuclear, a la vista de la oposición pública y de la incertidumbre regulatoria respecto a la solución de los graves problemas enunciados. Además, el nuevo contexto regulatorio acrecienta la preocupación sobre la existencia de incentivos económicos para los propietarios de las centrales en detrimento de la seguridad, ya que mantener las plantas en funcionamiento es ahora el único medio de conseguir los ingresos que permiten rentabilizar las cuantiosas inversiones realizadas.

¹⁰ Grupo de Reflexión sobre Energía y Desarrollo Sostenible (2002): “Luces y sombras en la energía nuclear y el desarrollo sostenible”, en *Cinco Días*, 17 de julio.

Ayuda a la cooperación internacional

Un análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española muestra la escasa orientación a la lucha contra la pobreza que ha tenido en los últimos años, así como la atención secundaria prestada al sector de la energía. El necesario aumento de fondos debe ir acompañado de medidas que incrementen la eficacia y calidad de la ayuda y que garanticen que se destinan a combatir la pobreza, desvinculándola de intereses comerciales, políticos o estratégicos y en línea con lo que señala la Ley de Cooperación 23/1998. El apoyo para facilitar el acceso de toda la población a servicios sociales básicos (salud primaria, educación, agua, saneamiento y formas modernas de energía) debe ser un elemento esencial en esta estrategia.

Con respecto a la AOD española en el sector de la energía, se recogen las conclusiones de un estudio sobre el sector de la energía y la AOD española elaborado por Greenpeace e Ingeniería Sin Fronteras¹¹:

- Los países receptores de la ayuda deben ser los que realmente la necesiten, en particular aquellos para los que el déficit en el acceso a la energía sea un condicionante para el desarrollo.
- La modalidad de ayuda no reembolsable (las donaciones) debería ser prioritaria en el caso de los “países menos adelantados” y de los “países pobres altamente endeudados”.
- Debe primarse la inversión en energías renovables cuando sean adecuadas para proporcionar electricidad y otras formas avanzadas de energía, ya que, además de ayudar en la lucha contra la pobreza, promueven un modelo energético sostenible.

Una oportunidad interesante para incrementar el volumen de la cooperación española al desarrollo en el campo de la energía se presenta en relación con el cumplimiento de los compromisos de España derivados del Protocolo de Kioto, mediante los llamados mecanismos de desarrollo limpio (MDL), que consisten en la ejecución en países en vías de desarrollo de proyectos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero, para así obtener los correspondientes Certificados de Reducción de Emisiones (CRE). Hay que señalar, en todo caso, que la valoración económica de los CRE que se obtengan a partir de proyectos MDL no deberá incluirse en el monto de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, ya que constituyen un instrumento de internalización de costes ambientales asociados a las actividades de las empresas en España.

¹¹ Greenpeace e Ingeniería Sin Fronteras (2005): *Ayuda oficial al desarrollo en energía*, en www.greenpeace.org/espana_es/

II. RED DE LOS FENÓMENOS

La energía ha sido y es un asunto central para todas las sociedades. Es tan central que conforma el tipo de sociedad, al ser una precondition para la supervivencia humana y para el desarrollo económico y tecnológico, junto con otros recursos naturales, ya que forma parte del metabolismo social. Las sociedades, tanto las tradicionales como las industrializadas, han evolucionado hasta donde les han permitido llegar sus recursos energéticos, incluyendo, en sentido amplio, fuentes de energía, tecnología y organización social. Por ello, el modelo energético de una sociedad es como la “huella digital” de dicha sociedad, aunque también lo es de su impacto sobre el medio ambiente y de sus conflictos sociales y políticos, incluyendo guerras, en determinados momentos históricos.

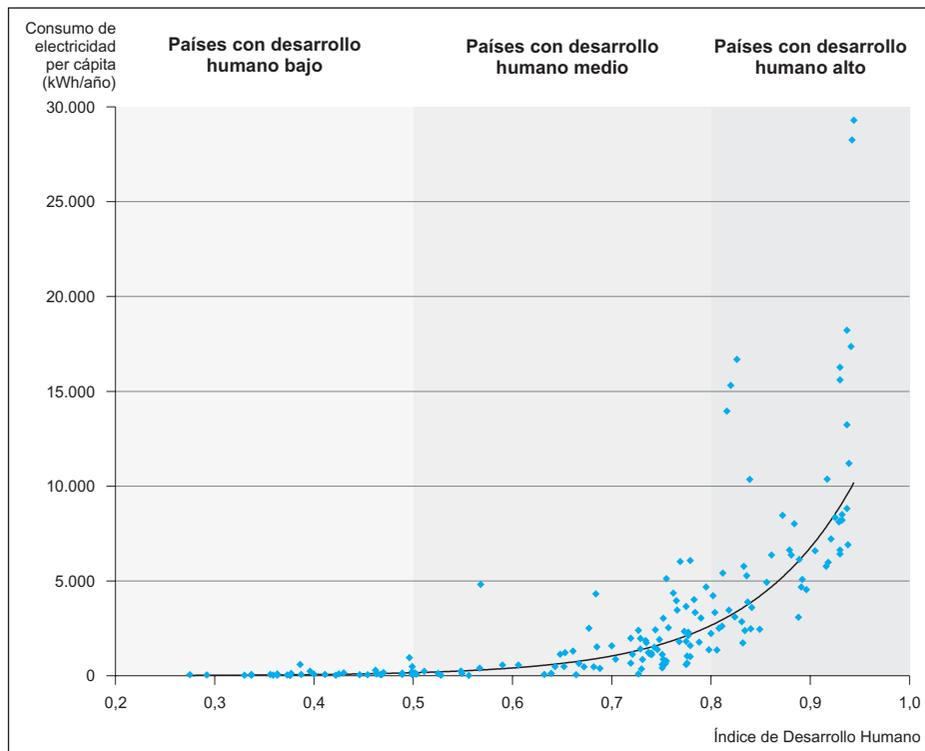
El tipo de combustible utilizado, al igual que su producción, distribución y consumo, produce diferencias sustanciales entre las sociedades, no solamente en cuestiones tecnológicas, sino en aspectos tan relevantes como su organización social y su cultura. Por ejemplo, hay una cultura y socioeconomía de la leña y la energía humana, una cultura y socioeconomía del carbón o una cultura y socioeconomía del petróleo. A este respecto, es muy ilustrativa la correlación entre el Índice de Desarrollo Humano¹² y el consumo eléctrico por habitante en el mundo –la energía eléctrica es considerada la energía final más versátil y de mayor calidad–. El gráfico 1 muestra cómo los consumos eléctricos altos se corresponden con índices de desarrollo más elevados¹³.

Sin llegar a extremos de reduccionismo cultural (pues las causas del cambio social incluyen también otras esferas de análisis), se puede afirmar que la historia de la humanidad también puede ser examinada a partir de la energía. Desde la aparición del ser humano y durante un largo período de tiempo, la leña, la fuerza muscular de los seres humanos o de los animales utilizados como tracción, así como los sistemas mecánicos movidos por el viento o las corrientes de agua, fueron las únicas fuentes de energía utilizadas. Hasta el siglo XVII no comenzaron a surgir nuevas fuentes, como el carbón, que cobró auge y gran demanda durante la Revolución Industrial. Éste empezó a declinar con la aparición en el siglo XIX del petróleo y sus derivados y de la energía hidroeléctrica.

¹² El Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por la ONU, tiene en cuenta la esperanza de vida, la matriculación escolar, la alfabetización y el PIB por habitante. Se considera que el IDH mide mejor el bienestar que el mero PIB.

¹³ White, L. (1943): “Energy and the Evolution of Culture”, en *American Anthropologist*, 45(3), 335-356. Desde perspectivas teóricas culturalistas, se llegó a establecer que las sociedades que más aprovechan la energía y más eficientemente la utilizan tienen una ventaja sobre las demás y, por lo tanto, son sociedades más avanzadas, en un sentido histórico-evolutivo. Basado en esta lógica, White concluyó que el desarrollo de un control efectivo sobre la energía es la primera causa de la evolución cultural de las sociedades.

Gráfico 1 – Relación entre el Índice de Desarrollo Humano y el consumo de electricidad per cápita en el mundo. 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi-Prensa, varios años.

Comienza entonces la era del petróleo como combustible más importante para el sistema de producción industrial y el consumo, dando lugar a un modelo de organización social: la *sociedad del petróleo*¹⁴ que, además, es *energívora* (gran consumidora de energía). Este modo de organización se manifiesta en el tipo de desarrollo tecnológico, en el modelo de urbanización y poblamiento territorial, en el de movilidad y de concentración del capital, entre otros. La crisis energética de 1973 provocó una estabilización, e incluso una ligera disminución, de la demanda, ante los constantes aumentos del precio del crudo. El encarecimiento de la energía, la dependencia energética de muchos de los países económicamente desarrollados (y, por tanto, la consiguiente vulnerabilidad), así como los graves

¹⁴ En la *sociedad del petróleo*, el petróleo y la organización socioeconómica en torno a este combustible pasa a ser hegemónica, en el sentido de supremacía. Sin embargo, no desaparece la utilización de otras formas de energía anteriores, no sólo en las sociedades con economías poco desarrolladas sino también en las sociedades industrializadas.

problemas medioambientales que se han puesto de manifiesto (el cambio climático, como caso paradigmático), obligaron a un replanteamiento de la estrategia energética global. Actualmente, ésta se basa en el fomento de la eficiencia y el ahorro energético y en actividades con una menor dependencia de las fuentes de energía fósiles.

En la actualidad, las sociedades se encuentran ante la disyuntiva de seguir alimentando su creciente prosperidad mediante los recursos energéticos finitos que poseen o plantearse seriamente su equilibrio y la búsqueda de nuevas fuentes de energía renovables. El actual modelo energético se ve cuestionado por las crisis que afectan a distintos ámbitos: crisis en cuanto al tipo de combustible del modelo energético hegemónico, el petróleo, como recurso finito que es; crisis medioambiental por el fuerte impacto de la producción y consumo de la energía fósil, muy en particular el calentamiento del planeta; crisis social por su carácter geoestratégico e imprescindible para el desarrollo económico de las sociedades, donde hay que contar con las lógicas aspiraciones de los países en vías de desarrollo. Además, las tres esferas de influencia de la energía (economía-medio ambiente-sociedad) están fuertemente relacionadas, aunque estemos todavía lejos de entender sus conexiones plenas.

El tema de la energía requiere, por tanto, una nueva forma de pensamiento y un tratamiento desde disciplinas científicas muy diversas (de las ciencias de la naturaleza a las ciencias sociales), con una perspectiva estratégica. De esta manera, junto a los problemas indicados, la crisis energética es una oportunidad de repensar y redirigir el desarrollo económico y social. El desencuentro de las tres esferas indicadas se podría superar con un tipo de desarrollo que elimine o minimice profundamente el impacto ambiental, así como las tensiones sociopolíticas, del modelo energético vigente.

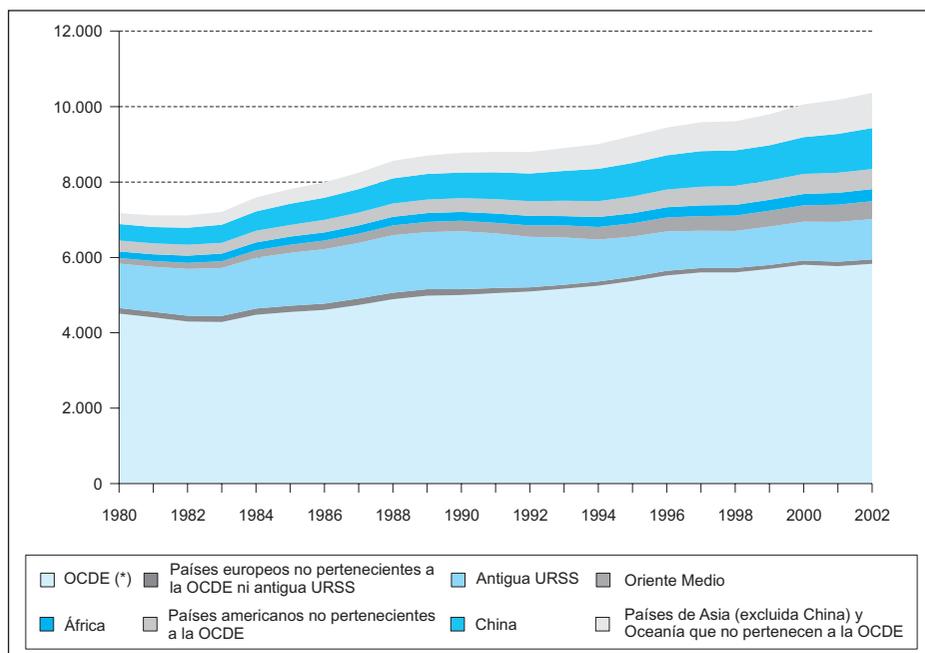
1. Situación energética española y contexto internacional

1.1 ¿El modelo energético a escala global es sostenible?

El consumo energético mundial ha crecido en el período 1980-2002 más de un 45%, hasta 10.362 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) en términos de energía primaria¹⁵ (gráfico 2). La mayor parte de este consumo, más del 56%, se realiza en los Estados Unidos y la Unión

¹⁵ La energía primaria es la cantidad total de recursos energéticos consumidos, para cualquier uso, ya sea final directamente (carbón en un proceso siderúrgico) o para su transformación en otra forma de energía (carbón en una planta de generación eléctrica). La energía primaria puede incluir o no la energía consumida en usos no energéticos, como la utilización del petróleo para fabricar plásticos o del asfalto para construir carreteras.

Gráfico 2 – Evolución del consumo de energía primaria por regiones. En Mtep. 1980-2002



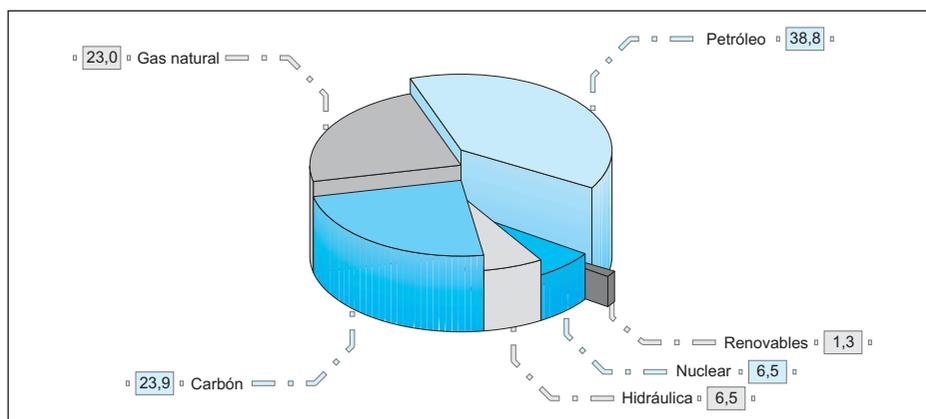
(*) Países que actualmente forman la OCDE.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Energy Information Administration, en www.eia.doe.gov

Europea (países pertenecientes a la OCDE), si bien su importancia está disminuyendo a favor de países como China o India, cuyas tasas de crecimiento son mucho mayores (cerca de un 5% anual frente al 1% de la OCDE o el 1,5% de la media mundial).

En cuanto a las fuentes de energía, el petróleo sigue constituyendo la principal a escala mundial (utilizado fundamentalmente en el sector del transporte), con un 39%, seguido del carbón y del gas natural (gráfico 3). La cuota de este último ha experimentado en los últimos años un mayor crecimiento, permaneciendo más o menos constante la del petróleo, así como la del resto de las fuentes energéticas. El carbón ha incrementado en el último año su participación por el aumento de demanda de China.

Este aumento de la demanda energética se basa en la todavía amplia disponibilidad de reservas energéticas en el mundo. Como muestra la tabla 1, al ritmo de consumo actual, existen reservas para unos 40 años de petróleo, casi 70 años de gas natural y cerca de 200 años de carbón. Sin embargo, es importante destacar la concentración geográfica de dichas reservas (a excepción de las del carbón).

Gráfico 3 – Distribución del consumo mundial de energía primaria según fuente. En porcentaje. 2002

Nota: No incluye las importaciones netas de electricidad.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Energy Information Administration, en www.eia.doe.gov

Tabla 1 – Estimación de las reservas de combustibles fósiles. A 31 de diciembre de 2003

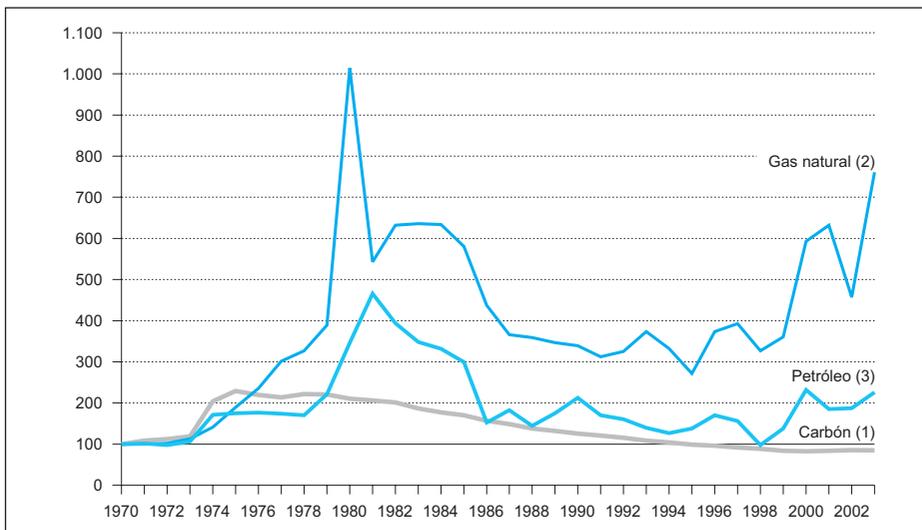
	Petróleo			Gas natural			Carbón		
	Miles de millones de barriles (1)	Reservas/Producción (%) (2)	Años (2)	Billones de metros cúbicos	Reservas/Producción (%) (2)	Años (2)	Millones de toneladas	Reservas/Producción (%) (2)	Años (2)
América del Norte	63,6	5,5	12	7,3	4,2	10	257,8	26,2	247
América Central y del Sur	102,2	8,9	42	7,2	4,1	61	21,8	2,2	354
Europa y Eurasia	105,9	9,2	17	62,3	35,4	61	355,4	36,1	300
Oriente Medio	726,6	63,3	88	71,7	40,8	Más de 100	1,7	0,2	Más de 100
África	101,8	8,9	33	13,8	7,8	97	55,4	5,6	227,4
Asia Pacífico	47,7	4,2	17	13,5	7,7	43	292,5	29,7	113
Total	1.147,7	100	41	175,8	100	67	984,5	100	192

(1) Un barril de petróleo equivale a 159 litros. (2) Años que durarán las reservas con los actuales ritmos de producción.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de BP (2004): *Statistical review of world energy 2004*. Londres.

Esta disponibilidad de reservas también puede explicar la relativa estabilidad de los precios energéticos a nivel mundial, salvo episodios puntuales, en los últimos tiempos (gráfico 4). No obstante, en los últimos meses se observa una tendencia al alza en los precios del petróleo (explicada parcialmente por la guerra de Irak), del gas (cuyo precio generalmente está indexado al del petróleo) y del carbón (debido al aumento de demanda de China). Estas subidas están asociadas a la reducción de las reservas y a la inestabilidad geopolítica de los países productores, lo que condiciona la oferta, y le hace difícil dar respuesta a la demanda. En lo que se refiere al

Gráfico 4 – Evolución del precio de los combustibles (en dólares del año 2000 por tep). En números índice. Base 1970=100. 1970-2003



Notas: Los datos de 2003 son provisionales. (1) Precios *free on board* (FOB). (2) Precios en el punto de extracción. (3) Precios del primer comprador doméstico.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Energy Information Administration, en www.eia.doe.gov

petróleo, esta situación no parece coyuntural y, aunque mejore a corto plazo, los expertos vaticinan que la época de precios del petróleo por debajo de 30 \$/barril no volverá.

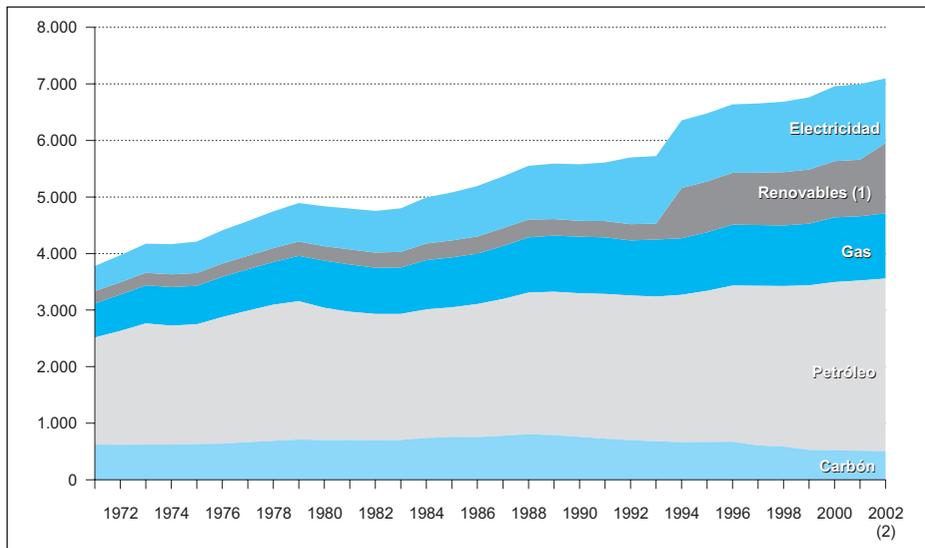
También es interesante señalar que las energías renovables siguen manteniendo una participación limitada en la cobertura de la demanda energética mundial (a excepción del uso tradicional de la biomasa), a pesar del enorme potencial del que parecen disponer (tabla 2).

Tabla 2 – Potencial anual de las energías renovables (1). En exajulios (2)

	Biomasa	Hidráulica	Solar (3)	Eólica	Geotérmica	Océanos (4)	Total
África	63	7	783	91	242	–	1.186
Asia + Pacífico	72	21	266	106	362	–	827
Europa	35	6	228	168	312	–	749
América Latina, Caribe	61	10	112	64	235	–	482
América del Norte	52	6	181	151	250	–	640
Total mundial	283	50	1.570	580	1.401	730	4.614
Uso actual	50	10	0,2	0,2	2	0	62,4

(1) Paralelamente al término "recursos" usado para el petróleo y las energías nucleares primarias, el término "potencial técnico" describe la cantidad de energía renovable disponible cada año de flujos naturales, teniendo en cuenta las limitaciones técnicas de captura o recogida de los flujos teóricos, sin considerar la viabilidad práctica o de gastos. (2) Un exajulio es un trillón de julios (10^{18}). (3) Los datos representan una estimación bruta. (4) Los datos representan el 10% del potencial teórico.

Fuente: Renewables (2004): *Conference ISSUE Paper*. Bonn.

Gráfico 5 – Evolución del consumo de energía final por tipo de combustible. En Mtep. 1971-2002

(1) Los valores anteriores a 1994 han sido estimados. (2) Datos estimados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la Agencia Internacional de la Energía.

En lo que se refiere al consumo de energía final¹⁶, la demanda también aumenta (gráfico 5), con una participación cada vez mayor del gas y la electricidad, aunque de nuevo el petróleo sigue siendo la principal fuente energética. La mayor demanda de electricidad está impulsada por el sector servicios y el doméstico (que incluyen el transporte).

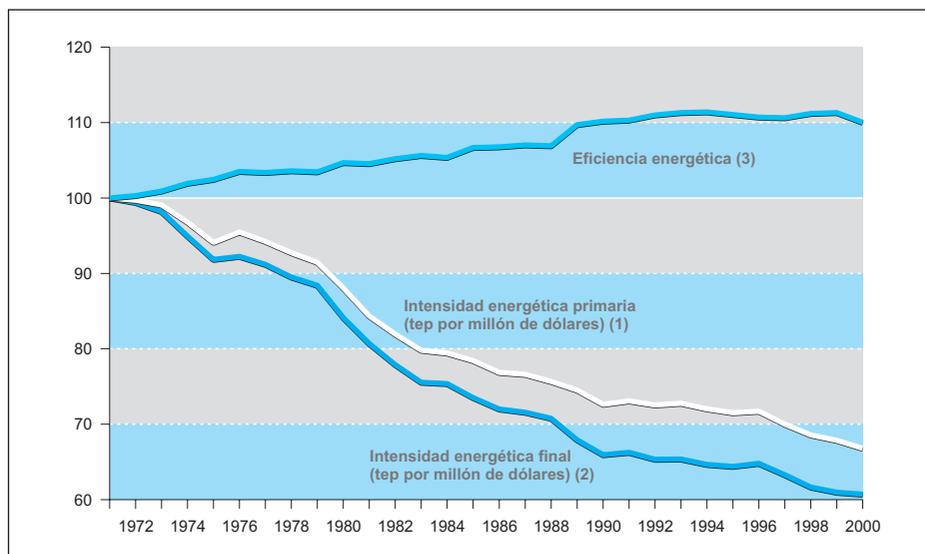
De toda la energía final consumida, un 30% se destina al sector industrial y de transformación de la energía, un 25% al del transporte (basado fundamentalmente en productos petrolíferos) y el resto a otros usos.

El consumo de energía final crece a un ritmo inferior al de la energía primaria, por lo que parece haber un cierto empeoramiento en la eficiencia de conversión (aunque se ha estabilizado en los últimos años), debido fundamentalmente al aumento de la utilización de la electricidad (con sus pérdidas en generación asociadas).

Por otra parte, en general, se están logrando mejoras en términos de intensidad energética (gráfico 6), es decir, en energía consumida por uni-

¹⁶ La energía final es la consumida en los procesos que utilizan energía para obtener un servicio o un bien específico de uso final. Así, por ejemplo, la energía eléctrica consumida por una bombilla para dar luz es energía final, pero la energía empleada para generar esa electricidad es energía primaria. La energía final, como la energía primaria, puede definirse de forma que incluya o no la energía consumida en usos no energéticos, como la utilización del petróleo para fabricar plásticos o del asfalto para construir carreteras.

Gráfico 6 – Evolución de la intensidad energética primaria y final en los países pertenecientes a la Agencia Internacional de la Energía. En números índice. Base 1971=100. 1971-2000



(1) Cantidad de energía primaria consumida por unidad de PIB. (2) Cantidad de energía final consumida por unidad de PIB. (3) Relación entre la energía primaria consumida y la energía final consumida.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la Agencia Internacional de la Energía.

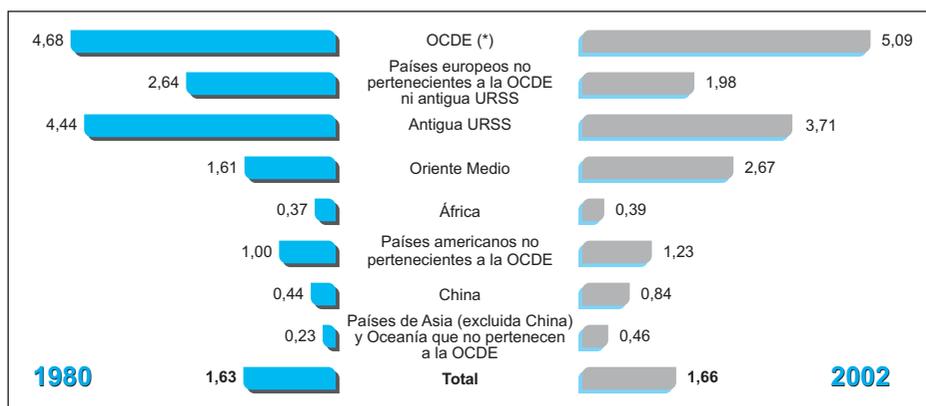
dad de PIB, aunque con grandes diferencias por países. La razón se encuentra sobre todo en la disminución del número de industrias intensivas en energía y en el menor gasto energético en infraestructuras. En Europa también ha tenido gran importancia la reunificación alemana y la clausura del tejido industrial de la zona oriental.

El consumo de energía primaria por habitante varía mucho de unas regiones a otras. Así, los habitantes de los países de la OCDE consumían en 2002 casi 13 veces más que los de los países africanos y 11 más que los de los asiáticos (gráfico 7). Dentro de la OCDE también hay grandes variaciones: Estados Unidos consume 8,55 tep/hab, Finlandia 5,96, Francia 4,63 y España 3,61.

Es importante señalar que el acceso a las formas avanzadas de energía difiere mucho entre regiones. Más de 1.600 millones de personas, fundamentalmente habitantes de países en vías de desarrollo, no tienen acceso a la electricidad (tabla 3).

A pesar de la reducción general en la intensidad energética y del aumento de la participación del gas natural, el incremento de la demanda y la baja contribución de las energías renovables hacen que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs), principalmente el CO₂ y el metano, así como la de otros gases contaminantes como el SO₂ y NO_x, sigan au-

Gráfico 7 – Evolución del consumo de energía primaria. En tep por habitante. 1980-2002



(*) Países que actualmente forman la OCDE.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Energy Information Administration, en www.eia.doe.gov

Tabla 3 – Población sin acceso a la electricidad y tasa de electrificación según áreas geográficas. 2002

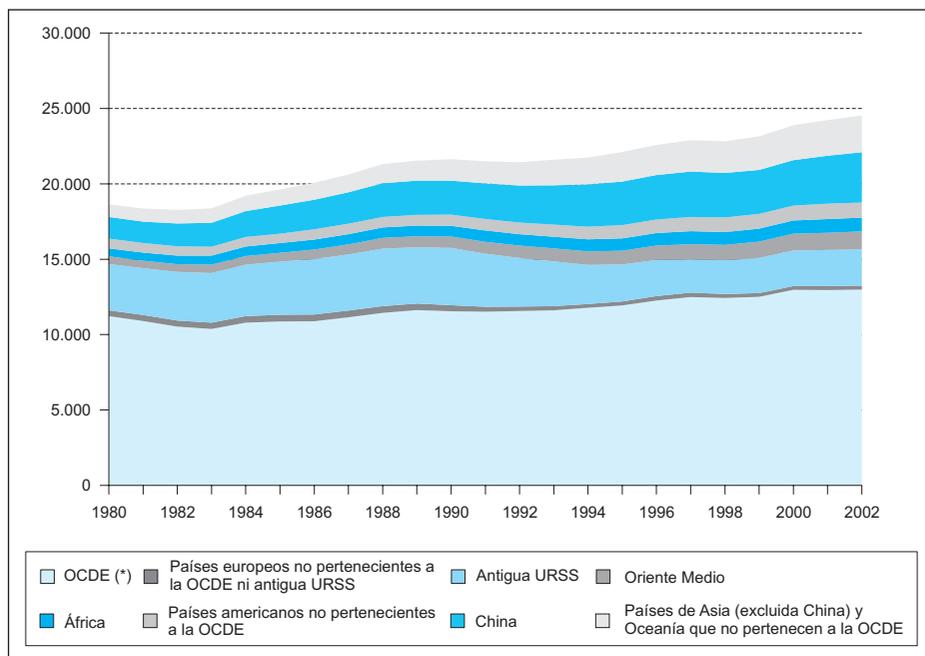
	Población total (en millones)	Población sin acceso a la electricidad (en millones)	Tasa de electrificación (*)	
			Urbana	Rural
África	831	535	62,4	19,0
Norte	143	9	98,9	87,9
Subsahariana	688	526	51,5	8,4
Asia (en desarrollo)	3.255	1.019	36,7	59,3
China y Asia oriental	1.860	227	96,0	83,1
Asia meridional	1.396	798	69,4	32,5
América Latina	428	46	97,7	61,4
Oriente Medio	173	14	99,1	77,6
Países en vías de desarrollo	4.687	1.615	85,3	52,4
Economías en transición y OCDE	1.492	7	100	98,2
Total	6.179	1.623	90,7	58,2

(*) Porcentaje de población que tiene acceso a la electricidad.

Fuente: Agencia Internacional de la Energía (2004): *World energy outlook 2004*. París: OCDE.

mentando (gráfico 8). Como consecuencia de ello, se acentúa el efecto invernadero natural de la atmósfera, que a su vez origina una subida de las temperaturas globales. Este aumento de las temperaturas puede tener efectos significativos sobre el nivel del mar, las precipitaciones, los ecosistemas, la salud, etc., por lo que es generalizada la opinión de que constituye el problema medioambiental más serio al que se enfrenta actualmente la humanidad.

Gráfico 8 – Evolución de las emisiones de dióxido de carbono por regiones. En millones de toneladas. 1980-2002



(*) Países que actualmente forman la OCDE.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Energy Information Administration, en www.eia.doe.gov

El aumento de emisiones de GEIs se está produciendo sobre todo en países en vías de desarrollo, mientras que en los países de la OCDE se observa un cierto desacoplamiento entre las emisiones de CO₂ y el PIB, ligado a los recientes cambios en la intensidad energética.

En resumen, puede decirse que el consumo energético mundial sigue creciendo a un ritmo intenso, apoyado en la existencia de unas producciones de combustibles fósiles suficientes para satisfacer la demanda y en unos precios relativamente estables. En los últimos meses de 2004 se ha producido un cambio de tendencia, como consecuencia de una conflictiva situación geopolítica y de unos sistemas productivos ahora insuficientes, pero sin que se haya llegado aún a los niveles de los años ochenta. Este crecimiento es relativamente mayor en los países en vías de desarrollo, con tasas cercanas en algunos casos al 5% anual.

Sin embargo, este crecimiento puede verse afectado a medio plazo por un conjunto de factores. Por una parte, las previsiones de reservas de combustibles fósiles no tienen en cuenta la demanda futura, sino la actual. Y está previsto que esta demanda actual se multiplique por 1,6 en los próximos 30 años, tal como se muestra en la tabla 4. Por otra parte, el con-

Tabla 4 – Previsiones de consumo de energía primaria en el mundo. En Mtep. 2002-2030

	2002	2010	2030	% variación 2002/2030
Carbón	2.389	2.763	3.601	50,7
Petróleo	3.676	4.308	5.766	56,9
Gas	2.190	2.703	4.130	88,6
Nuclear	692	778	764	10,4
Hidráulica	224	276	365	62,9
Biomasa y residuos	1.119	1.264	1.605	43,4
Otras renovables	55	101	256	365,5
Total	10.345	12.193	16.487	59,4

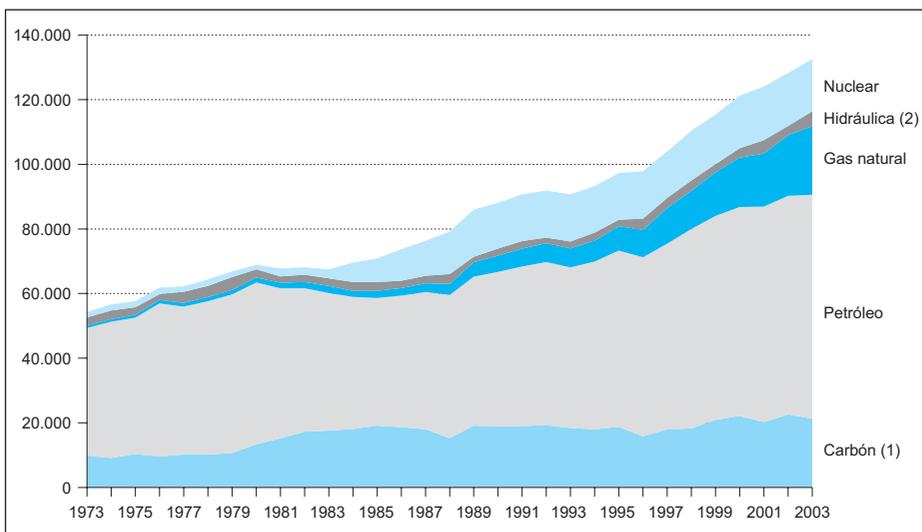
Fuente: Agencia Internacional de la Energía (2004): *World energy outlook 2004*. París: OCDE.

sumo energético origina unas emisiones cada vez mayores de GEIs y de gases contaminantes, lo cual amenaza seriamente el clima y la salud de los habitantes del planeta. Por tanto, si bien a corto plazo no hay razones para la alarma, la situación energética mundial a medio plazo no parece sostenible si se mantienen los patrones de consumo actual.

1.2 Radiografía de la producción y el consumo en España

El consumo energético en España crece a un alto ritmo, con tasas superiores a las de los países de nuestro entorno. Desde 1975 se ha duplicado el consumo de energía primaria, con un incremento muy significativo en los últimos años (gráfico 9). El petróleo supone la principal fuente energética en nuestro país, cerca de un 52%, superior a la media europea o del resto del mundo, lo que tiene consecuencias directas sobre el nivel de autoabastecimiento energético. También es interesante señalar el gran crecimiento en los últimos años del gas natural, aunque sin llegar a los niveles del resto de la UE. La energía hidráulica sí tiene una participación significativa en España comparada con la mayor parte de los países europeos; el resto de las energías renovables contribuyen globalmente en menor proporción que en otros países.

Parte de este notable incremento de la demanda se explica por la convergencia hacia tasas de consumo por habitante similares a la media europea; actualmente, 3,6 tep/hab frente a 4,3 tep/hab. Esto es consecuencia de la bonanza de la climatología (excepto en verano), a las horas de luz y a los hábitos sociales; y todo ello a pesar del consumo del turismo, que computa en el numerador, pero no en el denominador. Sin embargo, el cambio en las pautas de comportamiento hace previsible una mayor convergencia de estos consumos.

Gráfico 9 – Evolución del consumo de energía primaria en España por fuentes de energía. En ktep. 1973-2003

Notas: No se incluye el saldo de intercambios internacionales de energía eléctrica. Importación menos exportación. (1) Incluye residuos sólidos urbanos (RSU) y otros combustibles sólidos consumidos en generación eléctrica. (2) Incluye energía eólica y solar fotovoltaica.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2004): *La energía en España 2003*.

Como se ha mencionado, el tipo de energías utilizadas en España condiciona su nivel de autoabastecimiento. Éste alcanza un 24,2% (tabla 5), la mitad del nivel medio de abastecimiento en la UE-15 (51%), con el riesgo que esto conlleva para un sector tan estratégico como el energético. El grado de autoabastecimiento español depende de la hidraulicidad, por lo que puede variar según los años. Una de las posibilidades de reducción de la dependencia energética es el desarrollo de las energías renova-

Tabla 5 – Evolución del grado de autoabastecimiento energético (*) por fuentes de energía. 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Carbón	38,6	40,3	40,3	35,1	35,2
Petróleo	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
Gas natural	1,0	2,9	2,9	2,5	0,9
Nuclear	100	100	100	100	100
Hidráulica	100	100	100	100	100
Energías renovables	100	100	100	100	100
Total	25,5	26,3	26,3	24,2	24,2

(*) Relación entre la producción interior y el consumo total de energía.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *La energía en España*, varios años.

Tabla 6 – Evolución de la producción de energía con fuentes renovables en España. En ktep. 1990-2003

	1990	1999	2000	2001	2002	2003 (2)
Minihidráulica (At0 MW)	184	380	384	423	351	381
Hidráulica (>10 MW)	2.019	1.866	2.150	3.105	1.626	3.026
Eólica	1	225	416	581	842	1.082
Biomasa (1)	3.753	3.602	3.630	3.678	3.893	3.976
Biogás		114	125	134	168	273
Biocarburantes		0	51	51	121	131
RSU		276	279	279	279	279
Solar térmica	22	28	31	36	40	45
Solar fotovoltaica	0	1	2	2	3	3
Solar termoeléctrica	0	0	0	0	0	0
Geotermia	3	5	8	8	8	8
Total	5.982	6.497	7.076	8.297	7.331	9.204

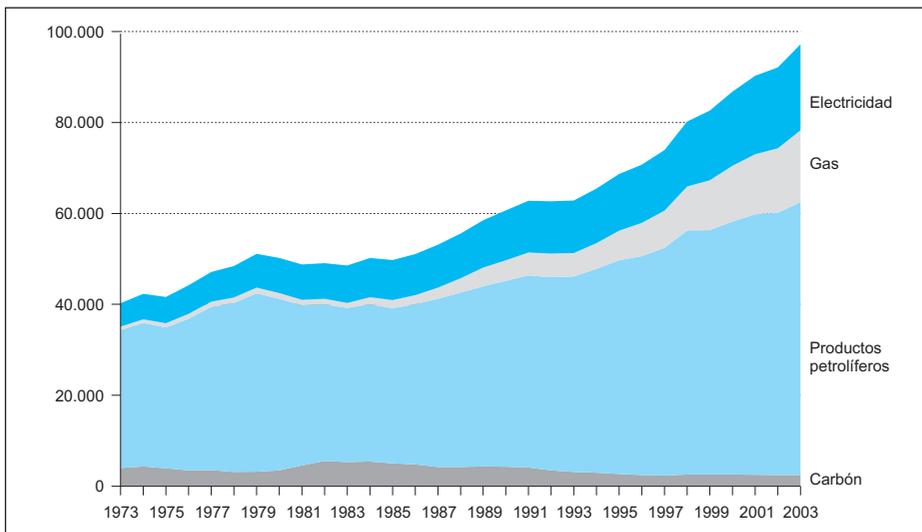
(1) En 1990, biomasa incluye RSU, biogás y biocarburantes. (2) Datos provisionales.

Fuente: Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (2004): *Eficiencia energética y energías renovables*. Boletín IDAE, 6.

bles, de carácter autóctono. Sin embargo, la evolución de éstas no ha sido muy positiva, a excepción del gran crecimiento de la energía eólica, debido al favorable régimen de primas a la producción eléctrica con esta tecnología (tabla 6).

El consumo de energía final también se ha incrementado mucho en los últimos tiempos: 4,6%, frente a 3,9% de la energía primaria. Esto muestra mejoras en la eficiencia de conversión, en comparación con los países de la OCDE, donde la energía primaria crece a mayor ritmo que la final. Sin embargo, estas mejoras de eficiencia son inferiores a las obtenidas como media en la UE, donde el ritmo de crecimiento de la energía final es el doble de la primaria. Los mayores incrementos de consumo de energía final corresponden a la energía eléctrica, con un crecimiento medio del 7% anual, y al gas natural, con un 15% anual (gráfico 10). Se puede decir que las tasas de gasificación en España se van aproximando a las europeas a buen ritmo.

La demanda de electricidad se ha duplicado entre 1985 y 2003 en el sistema peninsular. La tasa de variación interanual se ha mantenido por encima del 2%, llegando incluso algún año a valores del 7,5%. Así, la participación de la electricidad en la demanda supera la tasa europea (18,5% frente al 19,2% español en 2001). Esto se debe al desplazamiento de los combustibles en ciertos procesos industriales (siderurgia, aluminio, etc.) y al aumento del equipamiento en el sector terciario y doméstico, posiblemente ligado al descenso relativo de los precios de la electricidad en nuestro país en los últimos años. Se ha incrementado el consumo de electrici-

Gráfico 10 – Evolución del consumo de energía final en España por fuentes de energía. En ktep. 1973-2003

Nota: No incluye energías renovables.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2004): *La energía en España 2003*.

dad por habitante (5.986 kWh/hab en 2001), alcanzando y superando a Italia (5.770 kWh/hab en 2001), aunque todavía es inferior al de Francia, Reino Unido y Alemania, donde también se incrementa.

Por sectores, la industria supone un 31% (igual que en la UE-15), el transporte un 39% (mayor que en la UE-15) y los sectores terciario y doméstico un 30% (inferiores a los de la UE-15). Los crecimientos de consumo energético han sido mayores en el transporte y en el sector terciario y doméstico (tabla 7).

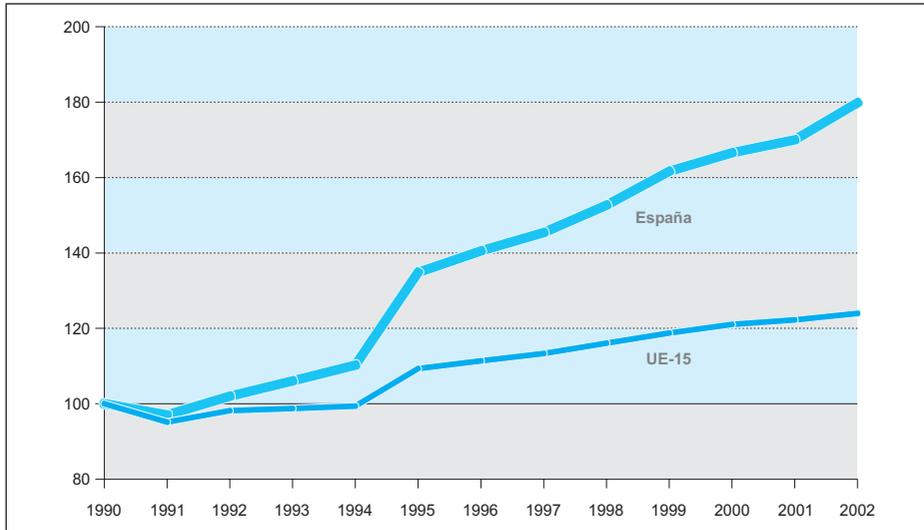
Tabla 7 – Evolución del consumo final de energía en España y en la Unión Europea. En Mtep. 2000-2001

	España				Unión Europea			
	2000		2001		2000		2001	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Industria	25,5	31,4	26,3	30,9	321,7	31,6	319,7	30,8
Transporte	32,0	39,4	33,5	39,4	318,5	31,3	319,5	30,8
Otros sectores	23,6	29,2	25,2	29,7	377,6	37,1	399,0	38,4
Total (*)	81,1	100	85,0	100	1.017,8	100	1.038,2	100

(*) No se incluyen los usos no energéticos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2004): *La energía en España 2003*; e Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (2004): *Eficiencia energética y energías renovables. Boletín IDAE*, 6.

Gráfico 11 – Evolución de la movilidad total de pasajeros en España y en la Unión Europea. En números índice. Base 1990=100. 1990-2002



Nota: Incluye datos de viajeros en coche, motocicleta, autobús, tranvía, metro, ferrocarril y transporte aéreo intra UE.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de European Commission (2004): *Energy and Transport: Figures and Main Facts. Statistical pocketbook 2004*, en http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/2004_en.htm

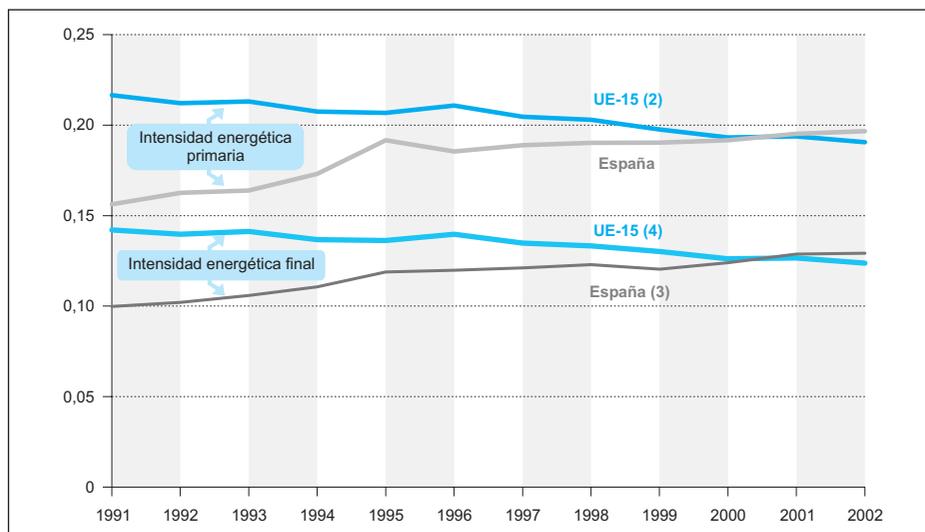
A pesar de las mejoras en la eficiencia de los vehículos, el espectacular crecimiento del consumo energético del transporte está relacionado con el gran incremento de la movilidad, mayor que el experimentado en Europa, y el menor precio relativo de los carburantes en nuestro país. En el gráfico 11 se observa la evolución de la movilidad de pasajeros en viajeros-km: la movilidad en la UE ha aumentado un 24% desde 1990, mientras que en España el incremento alcanza un 80%.

1.3 Intensidad, ahorro y eficiencia energética: conceptos clave

Ya se ha señalado que el consumo energético crece a nivel mundial y seguirá creciendo en un futuro cercano. También aumenta en España, incluso con tasas muy superiores a las de los países de nuestro entorno. Además, las tasas españolas de crecimiento energético están por encima de las del PIB. Esto denota, en una primera aproximación, que la eficiencia en la utilización energética para generar una unidad de riqueza está disminuyendo. Lo cual es cierto, pero debe ser matizado.

Como puede observarse en el gráfico 12, la intensidad energética primaria (consumo de energía primaria por unidad de PIB) sigue en España

Gráfico 12 – Evolución de la intensidad energética (1) primaria y final en España y en la Unión Europea. En ktep por millón de euros constantes de 1995 en paridades de poder de compra. 1991-2002



(1) Energía consumida por unidad de PIB. (2) Los datos de 2001 y 2002 son provisionales. (3) Los datos de 2000, 2001 y 2002 son provisionales. (4) Desde 1998 inclusive son datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Eurostat (2004): *Énergie: statistiques annuelles-Donnés 2002*. Luxemburgo; Eurostat (2002): *Energy efficiency indicators. Data 1990-99*. Luxemburgo; y datos Eurostat.

una tendencia creciente, que se traduce en un incremento del 26,3% entre 1991 y 2002. Esta evolución contrasta con la de la Unión Europea, que registra un decremento del 11,6% en el mismo período. En el año 2002, la intensidad energética primaria española superaba la media europea (correcta con la paridad de poder de compra). En el caso de la intensidad energética final, las tendencias registradas son cualitativamente similares: creciente en el caso español y decreciente en la Unión Europea. De 1991 a 2002, España acumula un incremento del 29%, mientras que la UE reduce este índice en un 13%. Al final del período analizado, la intensidad final española supera a la media europea.

En la UE y en España los incrementos de la intensidad energética primaria resultan inferiores a los de la energía final, por lo que se producen ganancias de eficiencia. Los crecimientos del consumo final de energía en la UE y en España son amortiguados por las ganancias de eficiencia que se producen en la transformación de la energía primaria, tanto en los sectores de generación de electricidad como en el de refino y cogeneración. Por otra parte, si bien en los últimos años se ha producido en España una disminución de la intensidad energética en la industria, como consecuencia de las mejoras técnicas adoptadas y los desplazamientos hacia actividades menos intensivas, los sectores residencial, comercial y de transporte han crecido con tasas muy importantes.

La buena marcha de la economía en los últimos años, con crecimientos del PIB (2,5% en 2003) superiores a la media europea (0,8%), ha propiciado un incremento del empleo y de la renta. Esto ha posibilitado un mayor equipamiento y una aproximación a las pautas de consumo europeas, tanto en los hogares como en el sector terciario. Este crecimiento ha estado basado en el consumo interno y en las infraestructuras, por lo que se ha disparado el consumo de cemento, aluminio y acero. El número de viviendas ha aumentado espectacularmente, al igual que su equipamiento: en 2003 se facturaron más de 940.000 unidades de equipos de aire acondicionado, un 42,4% más que en el ejercicio anterior; y cada año se venden 23 millones de electrodomésticos.

Parte de este crecimiento puede explicarse por los bajos precios relativos de la energía en España y el menor consumo de electricidad por habitante; por ejemplo, el gasto medio de electricidad de una vivienda en España aún equivale a un 47% de la media europea. Esto supone que la energía represente un coste muy reducido en el presupuesto familiar (2,4%).

Además, el sector del transporte ha tenido un crecimiento espectacular, como en los demás países, pero aún más acentuado en España. Esto ha llevado a tener una de las mayores intensidades energéticas en Europa en este sector; fruto de utilizar relativamente más el transporte por carretera que por ferrocarril, y hacerlo con mayores recorridos que en el resto de los países.

En definitiva, el mayor equipamiento en los hogares y en el sector terciario, el modelo de transporte adoptado y el desarrollo de las infraestructuras explican el incremento de la intensidad energética. Con la particularidad de que, por una parte, el incremento del consumo de energía en los hogares y en el transporte individual no tiene un reflejo similar en el crecimiento del PIB y, por otra, tampoco, en el corto plazo, la energía invertida en infraestructuras.

El mensaje positivo es que posiblemente se reducirá la intensidad energética en España cuando decrezca el ritmo de inversión en infraestructuras, como sucedió en los países de la UE. Además, nuestra industria transformadora de la energía, de acuerdo con las ratios señaladas, presenta una eficiencia adecuada. Por otra parte, y a pesar del incremento del equipamiento en los hogares y en el sector terciario, sobre todo en aire acondicionado, nuestro consumo per cápita y por hogar es aún inferior al medio de la UE.

Sin embargo, se consideran negativos dos aspectos que parecen ser representativos y relevantes: primero, la escasa proporción de electrodomésticos eficientes que se adquieren, lo que denota que la sociedad española no ha tomado conciencia de la necesidad del ahorro energético; y, segundo, el modelo de desarrollo urbanístico predominante, que está basado

en el transporte individual, lo que muestra que la sociedad española y las distintas Administraciones no disponen de planteamientos de largo plazo orientados a fomentar el ahorro y la eficiencia energética.

1.4 El impacto sobre el medio ambiente

El gran aumento del consumo energético de nuestro país ha tenido consecuencias sobre el impacto ambiental, que ha aumentado significativamente en algunos aspectos, aunque ha disminuido en otros. En 2003, las actividades de transformación de la energía fueron responsables del 60% y el 20% de las emisiones de SO₂ y NO_x, respectivamente, principales causantes de las lluvias ácidas, de la generación de más del 95% de los residuos radiactivos de media y alta actividad y del 33% de las emisiones de CO₂, principal causante del efecto invernadero.

Las emisiones de gases de efecto invernadero mantienen una tasa creciente, al contrario que en otros países europeos, sobrepasando am-

Tabla 8 – Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión Europea. En miles de toneladas equivalentes de dióxido de carbono. 1990-2002

	Emisiones			Emisiones per cápita			Distancia al objetivo marcado en el Protocolo de Kioto en 2002 (en puntos porcentuales)
	1990 (1)	2002	% variación	1990	2002 (2)	% variación	
Alemania	1.253,3	1.016,0	-18,9	15,8	12,3	-22,2	-6,3
Austria	78,0	84,6	8,5	10,2	10,5	3,1	16,3
Bélgica	146,8	150,0	2,2	14,8	14,5	-1,4	6,6
Dinamarca	69,0	68,5	-0,7	13,4	12,8	-5,0	11,8
España	286,8	399,7	39,4	7,4	9,9	33,9	30,4
Finlandia	76,8	82,0	6,8	15,4	15,8	2,2	6,8
Francia	564,7	553,9	-1,9	10,0	9,3	-6,5	-1,9
Grecia	107,0	135,4	26,5	10,6	12,3	16,6	11,5
Holanda	212,5	213,8	0,6	14,3	13,3	-7,0	4,2
Irlanda	53,4	68,9	29,0	15,2	17,7	16,0	21,1
Italia	508,0	553,8	9,0	9,0	9,7	8,4	12,9
Luxemburgo	12,7	10,8	-15,0	33,5	24,3	-27,4	1,7
Portugal	57,9	81,6	40,9	5,8	7,9	35,3	24,8
Reino Unido	746,0	634,8	-14,9	13,0	10,7	-17,3	-7,4
Suecia	72,3	69,6	-3,7	8,5	7,8	-7,9	-6,1
UE-15	4.245,2	4.123,4	-2,9	11,7	10,9	-6,5	

(1) Valores utilizados para establecer los objetivos del Protocolo de Kioto. (2) Los datos de Irlanda, Italia, Reino Unido y UE-15 son provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Agencia Europea de Medio Ambiente (2004): *Analysis of greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2004*. Luxemburgo: EEA; y Eurostat: *Population statistics*. Luxemburgo, varios años.

pliamente los compromisos internacionales de reducción en los que España participa (tabla 8). Los datos de 2003, no tabulados, fueron más desfavorables todavía.

En lo que respecta a gases contaminantes como SO₂ y NO_x sí se aprecia una mejora, aunque también inferior a la media europea (tabla 9). Este avance ha sido mayor en las emisiones de SO₂ que en las de otros gases acidificantes.

Por último, en lo que se refiere al volumen de residuos radiactivos, la cantidad anual generada se mantiene estable (tabla 10), aunque, al tener estos residuos una vida muy larga y, por tanto, carácter acumulativo, no puede considerarse un factor positivo. En todo caso, las tasas de variación son similares a las europeas.

A modo de resumen, hay que decir que en el contexto de un modelo energético mundial insostenible, el sistema español contribuye a esta falta de sostenibilidad, dada su fuerte dependencia de los combustibles fósiles, el alto ritmo de crecimiento del consumo, e incluso de la intensidad energética, y su elevado impacto ambiental. Los datos de los últimos años y los

Tabla 9 – Evolución de las emisiones de gases acidificantes en la Unión Europea. En kilotoneladas de ácido equivalente. 1990-2002

	Emisiones			Emisiones per cápita (toneladas de ácido equivalente por 1.000 habitantes)		
	1990	2002	% variación	1990	2002 (*)	% variación
Alemania	271,5	87,8	-67,7	3,4	1,1	-69,0
Austria	10,5	8,7	-17,2	1,4	1,1	-21,2
Bélgica	24,4	15,8	-35,2	2,5	1,5	-37,5
Dinamarca	19,5	11,1	-43,2	3,8	2,1	-45,7
España	115,1	102,0	-11,3	3,0	2,5	-14,8
Finlandia	16,9	9,1	-46,3	3,4	1,7	-48,6
Francia	128,5	91,9	-28,5	2,3	1,5	-31,8
Grecia	26,4	26,7	1,1	2,6	2,4	-6,9
Holanda	32,2	19,1	-40,8	2,2	1,2	-45,2
Irlanda	15,0	12,7	-15,0	4,3	3,3	-23,6
Italia	121,5	76,8	-36,8	2,1	1,3	-37,2
Luxemburgo	1,4	0,9	-35,5	3,6	2,0	-44,9
Portugal	18,5	18,6	0,1	1,9	1,8	-3,9
Reino Unido	197,8	83,1	-58,0	3,4	1,4	-59,2
Suecia	13,6	10,3	-24,2	1,6	1,2	-27,4
UE-15	1.012,7	574,5	-43,3	2,8	1,5	-45,4

(*) Los datos de Irlanda, Italia, Reino Unido y UE-15 son provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Eurostat: *Population statistics*. Luxemburgo, varios años; y datos Eurostat.

Tabla 10 – Evolución del combustible gastado en centrales nucleares de generación de electricidad en la Unión Europea. En toneladas. 1985-2001

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Alemania	350	430	380	320	360	490	510	500	490	490	470	450	450	450	430	420	420
Bélgica	97	140	140	135	122	120	120	102	95	99	121	123	80	165	78	110	144
España (*)	160	203	206	235	191	187	160	168	151	177	168	158	192	97	139	180	136
Finlandia	65	72	76	73	73	74	63	60	67	67	68	68	71	72	74	74	72
Francia	300	640	750	900	1.000	1.120	1.200	1.050	1.150	1.190	1.200	1.264	1.130	1.165	1.141	1.141	1.146
Holanda	12	14	14	14	15	17	15	15	15	14	14	14	12	12	12	12	10
Italia	38	58	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reino Unido (*)	775	843	919	884	910	1.022	1.022	997	1.080	1.286	1.713	781	820	865	789	650	650
Suecia (*)	238	296	236	250	190	230	250	250	200	212	213	235	238	238	240	250	310
UE-15 (*)	2.035	2.696	2.734	2.811	2.861	3.260	3.340	3.142	3.248	3.535	3.967	3.093	2.993	3.064	2.903	2.837	2.888

(*) Los datos de 2001 son provisionales.

Fuente: OCDE (2003); *Données OCDE sur l'environnement. Compendium 2002*. París.

previstos para los próximos no invitan al optimismo, ya que no se prevén cambios significativos en estas tendencias, salvo el continuo crecimiento de la energía eólica, que no será suficiente para paliar los efectos citados.

2. Medidas para hacer frente a la situación

2.1 *Programas de ahorro y eficiencia: potencial efectivo y grado de aplicación*

Las posibles acciones por el lado de la demanda de energía son muy numerosas y diversas en sus planteamientos. Además, los mecanismos concretos que se pueden utilizar dependen mucho del marco regulatorio vigente y de la estructura organizativa de las empresas. Existen numerosas iniciativas, tanto a nivel supranacional como nacional.

La Comisión y el Parlamento europeos se han mostrado hasta el momento como unas Administraciones mucho más efectivas que la española en el terreno medioambiental y, recientemente, también en el energético. Estas instituciones tienen, en general, unos planteamientos más globales y una visión estratégica de más largo plazo. Algo de lo que carecen frecuentemente las políticas nacionales y empresariales, más cortoplacistas y condicionadas por intereses electorales y políticos o por los resultados económicos.

En este sentido, las instituciones europeas han impulsado la liberalización energética sin demorar a la vez la adopción de directivas de carácter medioambiental para que el desarrollo energético en la Unión Europea sea sostenible. Al mismo tiempo, se han preocupado por la seguridad y la sostenibilidad del abastecimiento energético. En el año 2000, la Comisión abrió un debate con su Libro Verde¹⁷, en el que se analizan por separado las dos caras del abastecimiento energético: el suministro y el consumo, aspectos ambos que han de formar parte de la política energética común, encaminada al abastecimiento y al consumo energético sostenible.

Es en la faceta del consumo –en el control de la demanda de energía– donde el Libro Verde juzga que existe un mayor potencial para establecer una estrategia eficaz de actuación. Para ello, recomienda varias actuaciones, entre las que destacan: la profundización en los procesos de liberalización –para hacer llegar al consumidor la señal de precio–, el establecimiento de mecanismos que aseguren que estos precios reflejen los

¹⁷ Comisión Europea (2000): *Hacia una estrategia europea de seguridad de abastecimiento energético*.

costes reales y la promoción del ahorro energético. Por último, sugiere intensificar los esfuerzos en dos sectores de creciente desarrollo e intensivos en energía, pero con un gran potencial de mejora: transporte y edificación.

Las acciones que, desde el ahorro y la mejora de la eficiencia energética, pueden aplicarse por el lado de la demanda para responder a los retos que plantea la falta de sostenibilidad del modelo energético actual son bien conocidas en términos generales y están estrechamente asociadas a la naturaleza de cada sector o actividad concreta. Estas acciones incluyen normas o estándares, auditorías, campañas de información y divulgación, incentivos financieros y fiscales, junto con medidas o actuaciones más recientes: acuerdos voluntarios e incentivos para mejoras tecnológicas sectoriales.

Entre los mecanismos posibles de ahorro y gestión de la demanda eléctrica se destacan los siguientes¹⁸:

- a) La participación efectiva de la demanda en los mercados energéticos por medio de la ampliación de la capacidad de elección de suministrador a todos los consumidores, con el apoyo de las empresas comercializadoras, a las que se les dota de libertad de funcionamiento.
- b) La adopción de sistemas de tarifas eficientes.
- c) La introducción de incentivos económicos para la adquisición de equipos eficientes de consumo de electricidad y de gas natural por parte de aquellos sectores de la demanda menos elásticos a las señales de precio.
- d) La incorporación de programas de información y concienciación para que los consumidores adopten nuevas pautas de consumo y de ahorro energético.
- e) Las actuaciones dirigidas a las empresas distribuidoras y asociadas a su retribución.
- f) Los acuerdos voluntarios de las empresas con la Administración o con las autoridades regulatorias para reducir su consumo energético o mejorar su eficiencia energética.

Con carácter general, las acciones concretas y las principales líneas seguidas por la UE en el campo del ahorro y de la eficiencia energética por el lado de la demanda son:

- Información a los consumidores a partir de las directivas sobre el etiquetado (electrodomésticos, vehículos), sobre el mercado interior de la

¹⁸ Véase, por ejemplo, el citado Libro Verde de la Comisión Europea, o el capítulo 9 del *Informe Marco sobre la demanda de energía eléctrica y de gas natural y su cobertura* de la Comisión Nacional de Energía, de 2002.

electricidad¹⁹, sobre la promoción de energías renovables²⁰ y cogeneración o el Programa *Energy Star* (equipamiento de oficinas).

- Reducción del consumo energético de los edificios, con la directiva sobre eficiencia energética de edificios, cuyo objetivo es alcanzar un ahorro energético del 22% en 2010.

- Mejora de la eficiencia en el consumo. Existe un *Plan de Acción para Mejorar la Eficiencia Energética en la Comunidad Europea*²¹, que establece un objetivo orientativo de reducción de la intensidad energética global en un 1% anual hasta el año 2010. Este plan se va a plasmar en una nueva directiva que agrupe a todas las emitidas sobre requisitos mínimos de eficiencia energética (en calentadores de agua, neveras, congeladores, balastos de lámparas fluorescentes²², etc.). Asimismo, incorporará la necesidad de suministrar servicios energéticos²³ por parte de los distribuidores y comercializadores, que deberán adoptar programas de eficiencia energética²⁴ y otras medidas.

En la regulación española también existen experiencias e iniciativas, vigentes o en elaboración, relacionadas con el ahorro energético y la gestión de la demanda. La Ley 82/1980, de 30 de noviembre, sobre conservación de la energía, introdujo Planes de Ahorro y Eficiencia Energética que acompañaron a los planes energéticos que se elaboraron hasta el comienzo de la liberalización. El Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 1991-1999 estaba asociado al Plan Energético 1991/2000 e incorporó, entre otros, 1.200 millones de euros de subvenciones destinadas al ahorro energético de 6,3 millones de tep en los sectores industrial, de transporte y terciario.

Por otra parte, el sector de electricidad –y en alguna medida también el del gas natural– cuenta con tarifas integrales y de acceso que tienen complementos tarifarios con incidencia cuantitativa en la modificación de las pautas de consumo, como la tarifa horaria de potencia y los complementos por discriminación horaria, por energía reactiva y por interrumpibilidad. En este sentido, la experiencia del operador del sistema eléctrico en la aplicación de estos elementos regulatorios a determinados consumidores industriales en momentos de escasez de potencia ha sido muy positiva.

¹⁹ Es obligatorio que el comercializador informe en las facturas sobre el origen de la energía comercializada en el año anterior. También debe hacer público el impacto ambiental (emisiones de CO₂ y de residuos radiactivos) derivados de la electricidad comercializada durante el año anterior. Esta directiva debería haber estado traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico desde el 1 de julio de 2004.

²⁰ Sistema de garantía de origen. Debería haber estado traspuesta desde el 1 de octubre de 2003.

²¹ COM(2000)247.

²² Directiva 2000/55/CE.

²³ Mediante auditorías gratuitas hasta un 5% de los consumidores.

²⁴ Mediante instrumentos financieros, como los contratos de financiación por terceros o los de eficiencia energética.

Por otra parte, la liberalización de los sectores de la electricidad y del gas ha creado mercados y ha dotado progresivamente de capacidad de elección de suministrador a los consumidores, alcanzando a todos ellos en España a principios del año 2003. La libertad de contratación permite al consumidor adquirir la energía directamente o mediante la intermediación del comercializador. Asimismo, puede adquirir productos diferenciados, como la energía verde, aunque las experiencias en este sentido hasta el momento no han sido muy positivas, pues no hay evidencia alguna de que el extra coste de la electricidad verde se esté traduciendo en la introducción de mejoras medioambientales o en inversiones adicionales por parte de las empresas.

La liberalización en general está suponiendo una reducción de los precios. Sin embargo, la participación del consumidor en el mercado es bastante baja aún. Ésta ha de incrementarse en el futuro, una vez que sean revisadas ciertas ineficiencias en el sistema tarifario. La participación de los consumidores industriales, con una mayor elasticidad-precio, ha de ser significativa.

Respecto a la generación de electricidad, en la medida en que se introduce la competencia y que ésta es efectiva, se propicia una mejora de la eficiencia económica. En el caso del sector eléctrico español, dada su actual estructura de generación, se produce también una mejora de la eficiencia energética y medioambiental.

En las Leyes Sectoriales de Electricidad y de Hidrocarburos se contempla asimismo la posibilidad de establecer normas y mecanismos para la implantación de planes de ahorro y de eficiencia energética (artículos 47 y 85, respectivamente) y programas de gestión de la demanda (artículos 46 y 84, respectivamente). En los reales decretos de tarifas eléctricas de los años 1995, 1997 y 1998 se fijaron unas dotaciones anuales de unos 32 millones de euros (0,25% de la facturación total) para los programas de gestión de la demanda eléctrica, que se concretaron en órdenes ministeriales para cada uno de los años²⁵. Los resultados de los programas implementados en 1998 fueron analizados por la Comisión Nacional de la Energía²⁶. Se dedujo de este análisis que la experiencia fue, en general, positiva. La mayoría de las actuaciones, consistentes en incentivar económicamente la pe-

²⁵ Orden de 20 de enero de 1995, por la que se establecen programas de incentivación de la gestión de la demanda de energía eléctrica y se determina su inclusión en el sistema de retribución de las empresas gestoras del servicio (BOE de 26 de enero de 1995). Orden de 29 de mayo de 1997 (BOE de 11 de junio de 1997). Orden de 5 de noviembre de 1998 (BOE de 20 de noviembre de 1998).

²⁶ *Informe de los resultados de los programas de gestión de la demanda de 1998 asignados a las grandes empresas distribuidoras*, de 24 de abril de 2001; *Informe sobre los resultados de los programas de gestión de la demanda de 1998 asignados a las empresas asociadas a Aseme*, de 3 de octubre de 2001. *Informe sobre los resultados de los programas de gestión de la demanda de 1998 asignados a las empresas asociadas a Apyde*, 3 de octubre de 2001.

netración de nuevas tecnologías de consumo eficiente (lámparas de bajo consumo, electrodomésticos de clase A, sistemas de regulación de motores o bombas de calor) consiguieron unos ahorros energéticos que amortizan estos incentivos en pocos años. Los distintos programas fueron destinados a los consumidores de menor elasticidad-precio, como el sector doméstico, el sector público y del alumbrado público y el sector de las pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, la experiencia hubiera sido más positiva todavía si se hubieran corregido algunas deficiencias regulatorias en su implantación, como su falta de continuidad en el tiempo, la ausencia de mecanismos de concurrencia para su asignación o la escasez y falta de oportunidad de los períodos de promoción. Tras varios años sin apoyo alguno a la gestión de la demanda, el Gobierno, en el Real Decreto de la Tarifa Eléctrica para 2004, ha introducido de nuevo una partida de 10 millones de euros (el 0,06% de los ingresos totales, aproximadamente) para financiar estos programas.

La Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012²⁷, denominada E4, se promulgó por la elevada dependencia energética exterior, por el mayor crecimiento de la demanda energética respecto a la media europea, por la necesidad de mejora de la eficiencia en los procesos productivos, para promover la reducción de las emisiones de contaminantes atmosféricos y, por último, para reducir la factura energética. A pesar de constituir un buen estudio teórico sobre la eficiencia energética de los distintos sectores consumidores, ha sido muy criticada por su escasa financiación, así como por la ausencia de medidas normativas adecuadas, aspectos que pueden hacerla menos efectiva de lo previsto. En este documento no se precisa el origen de las dotaciones públicas, que, por otra parte, parecen escasas frente a la inversión total, aunque prevé que determinadas actuaciones se realicen por imposición normativa.

2.2 *Energías renovables: un potencial desaprovechado*

El desarrollo de las energías renovables en España se promueve desde tres planteamientos distintos, pero que pueden tener aspectos complementarios:

- ♦ Mejora de los parámetros de emisiones de CO₂, tratando de acercarnos al cumplimiento del Compromiso de Kioto.

²⁷ Orden ECO/3888/2003, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 2003, por el que se aprueba el Documento de Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012.

- ♦ Reducción de la dependencia exterior en el suministro de energía, disminuyendo la generación de electricidad que utiliza en parte combustibles fósiles de importación y sustituyendo combustibles de uso directo.

- ♦ Creación de actividad industrial y empleo, tanto en fabricación de equipos y componentes, como en construcción, operación y mantenimiento de instalaciones.

Para ello, especialmente en los primeros años para los dos últimos puntos, se han desarrollado desde 1980 distintos programas de apoyo a las energías renovables, tanto subvenciones a la inversión como primas al funcionamiento.

Los programas de subvenciones a la inversión comenzaron con los Planes de Ahorro y Eficiencia Energética ya citados y siguieron con el Plan de Fomento de las Energías Renovables aprobado en 1999 y actualmente en revisión. Este plan pretende alcanzar una contribución de las energías renovables superior al 12% de la energía primaria en 2010. Actualmente, estos programas están gestionados en general directamente por las comunidades autónomas, por lo que las condiciones varían según la región, aunque existe un esfuerzo de coordinación.

En cuanto a las primas al funcionamiento, desde 1994 se han establecido condiciones favorables de venta para aquellos productores de energías renovables que decidan verter su electricidad a la red. El régimen económico fue modificado ligeramente en 1998 y posteriormente en 2004 con el Real Decreto 436/2004, en el que se establecen dos posibles sistemas de cobro de estas primas: como una cantidad total fija o como una prima sujeta al precio medio de mercado de la electricidad (en caso de que se decida acudir al mercado para vender la electricidad, para lo que también se establece un incentivo adicional). Este régimen económico ha asegurado la rentabilidad de algunas energías como la eólica y, además, ha proporcionado seguridad a los inversores.

En general, estos sistemas de apoyo han tenido resultados muy desiguales. Si bien la energía eólica ha constituido un éxito, situándose España en el tercer puesto mundial en cuanto a potencia instalada y con un significativo desarrollo industrial y de empleo asociado, el resto de las energías renovables no ha alcanzado un gran crecimiento. La energía solar ha avanzado mínimamente, si se compara con otros países europeos con peores condiciones de insolación, como, por ejemplo, Alemania. La biomasa, pese a ser la que más debe contribuir a alcanzar los objetivos fijados de acuerdo al plan, no acaba de despegar, posiblemente por razones institucionales y económicas. La energía minihidráulica, también con un potencial interesante, choca con los largos períodos necesarios para la aprobación de licencias. En la tabla 11 puede observarse la evolución en cuanto a energía producida. Salvo la energía eólica, los resultados obtenidos están bastante alejados del potencial efectivo estimado por el IDAE en su plan.

Tabla 11 – Producción de energía con fuentes renovables y objetivos del Plan de fomento de las energías renovables para el año 2010. En ktep y MW. 2003

	Producción en 2003 (1)	Objetivos para 2010		Diferencia al objetivo (en porcentaje)
	Ktep	Ktep	MW	
Eólica (2)	1.082	1.852	8.974	71,2
Minihidráulica	381	594	2.230	55,9
Biomasa (3)	4.380	10.295	1.975	135,0
RSU	279	683	262	144,8
Solar térmica	45	516	200	1.046,7
Fotovoltaica	3	19	144	533,3
Geotérmica	8	3	–	–62,5
Total	6.178	13.962	13.785	126,0

(1) Datos provisionales. (2) El objetivo ha sido modificado recientemente a 13.000 MW. (3) Incluye biomasa, biogás y biocarburantes.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (2004): *Eficiencia energética y energías renovables. Boletín IDAE*, 6; e Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (1999): *Plan de fomento de las energías renovables en España*.

La energía eólica es la que mayor potencial tiene en cuanto a potencia eléctrica instalada. El factor que limita su expansión es la capacidad del sistema eléctrico para incorporar esta energía de carácter aleatorio con incrementos aceptables de los costes de operación y sin afectar negativamente a la seguridad de suministro. Sin embargo, las necesidades asociadas a la firma del Protocolo de Kioto están haciendo replantearse estas limitaciones y se habla actualmente de un posible nuevo objetivo de 20.000 MW en España. Para ello, además de construir nuevos parques y sustituir máquinas antiguas de poca potencia (150 kW, por ejemplo) por otras más potentes (2 MW en la actualidad), la eólica marina u *off-shore* puede desempeñar un papel relevante. En este sentido, después de estudios y desarrollos previos, la zona del Golfo de Cádiz parece ser la más prometedora, habiéndose aprobado recientemente la construcción del primer parque eólico de este tipo en España. De hecho, algunos estudios hablan de hasta 20.000 MW posibles de eólica marina en España²⁸. En cualquier caso, para alcanzar este potencial habrá que diseñar adecuadamente los emplazamientos para minimizar los impactos sociales y medioambientales y los anteriormente citados referentes a la operación del sector eléctrico.

El potencial de la biomasa también es muy amplio, tanto para la provisión de energía térmica como para la generación de electricidad o para el transporte (biocarburantes). De hecho, se prevé que sea la energía renovable que más contribuya al suministro de energía primaria. Sin embargo, como ya se ha mencionado, actualmente no se está aprovechando este potencial más que en casos limitados. La razón de este retraso no es

²⁸ Greenpeace (2003): *Viento en popa. La necesidad de un plan eólico marino en Europa*.

tanto técnica, por cuanto existen tecnologías probadas para su aprovechamiento, sino más bien institucionales: la biomasa no está integrada en la política agraria, su aprovechamiento implica aspectos logísticos relevantes que aún no están bien resueltos, las primas establecidas no son suficientes y no se incentiva adecuadamente la eliminación de los residuos orgánicos que podrían suponer una fuente de interés.

En cuanto a la energía solar, nuestro país dispone de unas condiciones de insolación superiores a las de la mayoría de los países europeos, lo que justificaría un desarrollo muy amplio de esta energía. Sin embargo, si bien en aplicaciones para agua caliente sanitaria parece que podría experimentar un avance sensible gracias al nuevo código de la edificación y a las ordenanzas municipales, su utilización para generación eléctrica no está previsto que alcance niveles significativos. Los proyectos de energía solar de alta temperatura avanzan despacio, a pesar de la reciente introducción de una prima a la electricidad generada con estas tecnologías, y la energía solar fotovoltaica no puede de momento suponer un aporte relevante, dados sus actuales costes de producción.

Otras energías, como la minihidráulica, también presentan potenciales limitados, en este caso por la disponibilidad de emplazamientos.

Así pues, el potencial efectivo de las energías renovables en España es amplio, y más aún a medio plazo (hacia el 2030), especialmente en lo que se refiere a la energía de la biomasa, energía eólica y energía solar de alta temperatura. Sin embargo, es necesario eliminar algunas de las barreras comentadas que impiden en la actualidad aprovechar este potencial.

2.3 I+D+I: *faltan visión estratégica integral y recursos*

En la compleja coyuntura energética actual es importante que se destinen esfuerzos significativos a actividades de I+D en el campo de la energía. La Comisión Europea así parece entenderlo, ya que en el VI Programa Marco dedica una parte importante a temas energéticos o relacionados con ellos. De hecho, suponen la quinta parte de todo el presupuesto de ese programa que se extiende del 2003 al 2007.

En España, en cambio, los gastos generales en I+D son muy escasos (1,1% del PIB en 2003) en comparación con la media europea.

El Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica incluye todas las actuaciones públicas que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o a otros recursos presupuestarios, como los Fondos Estructurales de la UE, enmarcando toda la acción de la Administración General del Estado en una estrategia común. Dentro de este plan, existe un Programa Nacional de Energía, que da prioridad a actuaciones más próximas al desarrollo precompetitivo y a las

necesidades de las empresas del sector. Las líneas preferentes de actuación son: sistemas energéticos más eficientes y menos contaminantes; transporte, almacenamiento, distribución y utilización más económicos y eficientes de la energía; sistemas alternativos de propulsión y nuevos combustibles para el sector del transporte; y otras actuaciones, tales como la optimización de los combustibles fósiles, la integración de las energías renovables, la seguridad nuclear y los aspectos medioambientales y socioeconómicos de la energía. En 2001, la gestión del Programa Nacional de Energía pasó del Ministerio de Economía (Dirección General de Política Energética y Minas) al de Ciencia y Tecnología. La financiación se basa en subvenciones y anticipos reembolsables con cargo a las partidas presupuestarias generales del Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT).

En la convocatoria de 2003 se aprobaron 97 proyectos, de un total de 199 presentados (frente a 48 y 197 en 2002, respectivamente), a los que se les adjudicó 3,3 millones de euros en subvenciones y 29,6 millones en anticipos reembolsables (1,03 y 10,07 millones, respectivamente, el año anterior)²⁹.

También el Centro de Investigaciones Energéticas Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) investiga en el sector energético. Fue creado en 1983 a partir del Instituto de Energías Renovables dentro de la Junta de Energía Nuclear. Este organismo público de investigación, dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia, tuvo en 2003 un presupuesto total de 69,4 millones de euros, con un aumento del 0,3% sobre el año anterior. Mantiene actuaciones en ámbitos energéticos muy diversos, habiendo asignado su presupuesto de la siguiente forma: tecnologías de fisión nuclear (15%); tecnologías de combustibles fósiles (8%); fusión nuclear y física de partículas (27%); energías renovables (21%); e impacto ambiental de la energía (22%).

Otra fuente de financiación de actividades encaminadas a una gestión más eficiente de la demanda de energía eléctrica, ya sean estrictamente de I+D o incluso comerciales, ha sido establecida por la Ley del sector eléctrico, como el mencionado programa de gestión de la demanda.

Los indicadores presentados muestran claramente lo exiguo del esfuerzo español en investigación en términos globales, en comparación con los países del mismo entorno económico. Los fondos públicos dedicados a investigación en el sector energético son una mínima fracción (3,3 millones de euros en subvenciones y 29,6 millones en anticipos en 2003, 69,4 millones de euros para el CIEMAT) del ya escaso total (8.213 millones de

²⁹ Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2004): *La energía en España 2003*. Se ofrece el desglose de resultados por formato de financiación, líneas estratégicas, comunidades autónomas y tipos de organismos de investigación.

euros en 2003). Evidentemente, no se trata solamente de aumentar el volumen de la financiación, sino de que ésta se oriente hacia grupos investigadores competentes y hacia problemas relevantes. Durante la década de los años ochenta y en buena parte de la siguiente, las ayudas del IDAE y el Programa de Investigación Electrotécnica (PIE), pagado con el 0,3% de la factura eléctrica (cerca de 36 millones de euros en 1995, año en que fue cancelado) y, en general, bien administrado y orientado a resolver problemas reales del sector energético, dieron lugar a un marco de desarrollo tecnológico bastante bueno, que incluyó, por ejemplo, aportaciones industriales significativas en energía eólica y fotovoltaica.

Sin embargo, en la actualidad parece haberse difuminado aquel esfuerzo inicial tan prometedor. Desde 1996 no existe el PIE, y las empresas energéticas, bajo el nuevo marco regulatorio orientado a la competencia y sin una financiación garantizada y orientada específicamente al I+D, han abandonado casi totalmente todo esfuerzo de investigación con perspectivas de largo plazo. Se mantienen proyectos de demostración tecnológica en buena medida por los esfuerzos del IDAE y del CIEMAT, así como de algunas empresas. Falta una visión estratégica integral, que señale unas líneas prioritarias de I+D en las que España pueda contribuir de forma efectiva, en consonancia con el modelo energético de largo plazo que se haya adoptado, y unos recursos que permitan financiar o promover las actividades correspondientes.

En efecto, cada país debe definir su estrategia de I+D atendiendo a los planteamientos y tendencias globales y de los países de su entorno, pero también a sus propias fortalezas y debilidades. Entre los puntos débiles de nuestro país destaca la altísima dependencia exterior y una intensidad energética que crece de forma continuada mientras que en el resto de Europa está estancada o disminuye ligeramente. El crecimiento de la demanda y de las emisiones de gases de efecto invernadero ha sido muy fuerte en los últimos años. A esto se une que no existe una cultura arraigada de ahorro y eficiencia energética. Además, España no cuenta con una clara tradición investigadora en tecnología, por lo que, para ser competitiva, debería especializarse en aquellos campos prometedores donde pueda conseguir más fácilmente una ventaja comparativa. Por el contrario, entre las fortalezas se puede hablar de una cierta posición inicial de liderazgo industrial en las tecnologías eólica y fotovoltaica para la generación de electricidad, así como en la producción de biocombustibles, y con un importante potencial de viento y de irradiación solar. Asimismo, hay un amplio campo de actuación en la promoción del ahorro y de la eficiencia energética, aprovechando las experiencias de otros países que han tomado la iniciativa hace tiempo en este sentido.

Todo lo anterior parece indicar que, dentro del punto de vista de sostenibilidad, España podría centrar sus esfuerzos en I+D de largo plazo en

el sector energético en una triple dirección, consecuente con un futuro modelo energético sostenible:

1. La mejora de las tecnologías de generación de electricidad con energías eólica y solar, tanto de alta temperatura como fotovoltaica. Esta última es la que más investigación necesita para poder romper la barrera económica que actualmente impide su utilización masiva.

- Respecto a la tecnología fotovoltaica, debe apoyarse más claramente la investigación en los planes nacionales, buscando una presencia y una participación activa en el desarrollo de esta prometedora fuente de energía en el largo plazo. Las líneas de trabajo más claras³⁰ son:
 - Mejorar los procesos productivos para aumentar la eficiencia de los módulos y reducir su coste.
 - Implementar procesos de fabricación de cristales de silicio dedicados específicamente a la aplicación fotovoltaica.
 - Conseguir materiales con rendimientos de transformación más altos que los actuales.
 - Aumentar la concentración de la radiación solar sobre las células fotovoltaicas.
 - Producir hidrógeno, ya sea directamente mediante el uso de electricidad de origen fotovoltaico o por fotodescomposición del agua.
- En cuanto a la tecnología eólica, los aspectos que requieren más atención son:
 - Aumentar la captación de energía, con máquinas de mayor potencia.
 - Mejorar la predicción de la producción a corto, medio y largo plazo.
 - Acumular experiencia en la construcción e instalación de centrales eólicas marinas u *off-shore*, con la colaboración de industrias asociadas, como pueden ser los astilleros.
 - Optimizar la explotación del sistema eléctrico y utilizar tecnología avanzada para incrementar la capacidad de incorporación de potencia eólica a la red.
 - Combinar lo anterior con las futuras tecnologías de producción de hidrógeno.
- Asimismo, se debe fomentar la cooperación internacional en el desarrollo e implantación de las tecnologías solar y eólica con paí-

³⁰ Menéndez, E. (2004): *Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables*. Madrid: Fundación Alternativas.

ses en desarrollo con amplio potencial y con necesidades de mejorar el acceso a la red de su población.

2. La producción y utilización de biocombustibles para la automoción, en proporciones significativas, así como el desarrollo e implantación de la tecnología del hidrógeno como vector energético para usos diversos, muy especialmente para el transporte. Las células de combustible aplicadas en la automoción y la utilización de biocombustibles podrían transformar el sector del transporte. La producción de biocombustibles requiere la coordinación con el sector agrícola y entre las Administraciones central y autonómicas. Se trata de desarrollar tecnología apropiada para producir eficientemente biocombustibles con los recursos de biomasa disponibles en el país. Además, se deben establecer acuerdos de colaboración equitativos con países en vías de desarrollo con capacidad de producir y exportar hidrógeno y biocombustibles.

3. La puesta en marcha de programas de I+D que permitan profundizar en las medidas que se deben adoptar para promover el ahorro y la eficiencia energética, verdadera asignatura pendiente del modelo energético español.

2.4 Marco regulatorio y sostenibilidad energética

En los últimos años se ha iniciado un proceso liberalizador de los diferentes sectores energéticos, que tradicionalmente han desarrollado su actividad en estructuras verticalmente integradas y en régimen de monopolio.

Existe el convencimiento general de que es en el mercado donde se alcanzan las mayores eficiencias como consecuencia de unas mejores asignaciones de recursos. En este sentido, las nuevas regulaciones promueven mercados tanto organizados (el mercado de producción de electricidad o los mercados de futuros de crudo o de productos petrolíferos) como libres (los mercados de comercialización de electricidad o de gasolinas).

A pesar de esto, los precios de la electricidad, del gas natural o de los productos petrolíferos no recogen actualmente la totalidad de los costes de los impactos ambientales que llevan asociados. Además, los recursos naturales son utilizados de forma ineficiente y sin ninguna responsabilidad intergeneracional. Los precios, por tanto, no informan del verdadero coste social de las actividades energéticas, por lo que pueden darse asignaciones ineficientes de recursos ya que el coste medioambiental o el coste del suministro a largo plazo no se repercute sobre los agentes que contaminan o consumen la energía, sino sobre la sociedad en su conjunto.

Para conseguir esta asignación eficiente, una posibilidad es internalizar los costes ambientales y de largo plazo en el precio de la energía. De

esta forma, los mercados energéticos podrían asignar más eficientemente los recursos y el desarrollo podría ser más sostenible. Desafortunadamente, esta tarea tropieza con dos serias dificultades: la inexistencia de un consenso aceptado sobre la metodología de cuantificación de los costes medioambientales y de largo plazo; y la asimetría entre países en la aplicación de mecanismos regulatorios de internalización. Por ello, el objetivo de internalización debe tomarse conceptualmente como referencia, pero ha de acometerse con gradualidad y prudencia.

Por otro lado, en los entornos liberalizados, donde determinadas actividades energéticas se desarrollan en los mercados, aparece la regulación económica en su doble faceta de garantía para las empresas y para los consumidores. La regulación económica tiene por objeto asegurar que las actividades liberalizadas se desarrollen en mercados lo más perfectos posibles, mientras que las actividades reguladas se desarrollan con normativas que promuevan su funcionamiento de la forma más eficiente posible. La regulación trata de paliar en lo posible los llamados fallos de mercado, entre otros, la no consideración de los costes sociales (como los medioambientales o los de largo plazo).

En el nuevo marco regulatorio, en el que prevalecen los principios de libertad de instalación y de contratación, el Estado, aparte de las señales económicas e indicativas que aporta en la planificación energética, no puede imponer directamente a los agentes más condiciones de protección del medio ambiente que las que normalmente se establecen en las declaraciones de impacto ambiental que acompañan a las autorizaciones de las instalaciones³¹. En ellas, antes del trámite de audiencia pública, la Administración ambiental analiza la viabilidad de la instalación desde el punto de vista ambiental, formula las actuaciones correctoras que considera necesarias e impone los límites de emisión e inmisión que se han establecido con carácter general³². Esta evaluación se convierte en dinámica con la

³¹ La regulación de la declaración de impacto ambiental se establece en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, en el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, y en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que trasponen las directivas 85/337/CE y 97/11/CE.

³² Los reales decretos 1613/1985, 1321/1992, 1073/2002 y 717/1987 establecen normas de calidad del aire en lo referente a la contaminación por SO₂, NO_x, partículas y plomo.

La Directiva 2001/80/CE, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre limitación de emisiones de contaminantes atmosféricos procedentes de grandes instalaciones de combustión. Revisa la Directiva 88/607/CEE, imponiendo límites más exigentes de emisión de SO₂, NO_x y partículas, que afectan tanto a instalaciones nuevas como existentes, en este último caso a partir del año 2008. Su objetivo es la reducción en la UE de las emisiones de SO₂ en un 63% y de NO_x en un 21%. En dicha directiva se establecen límites también para las turbinas de gas y para la biomasa; fue traspuesta por Real Decreto.

La Directiva 2001/81/CE, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre techos de emisión nacionales para el año 2010, cuyo fin es luchar contra la acidificación, el ozono troposférico y la eutrofización en cada país, teniendo en cuenta el concepto de carga crítica. Establece, para cada país, unas emisiones máximas de SO₂ y NO_x a partir de 2010.

aplicación de la Ley 16/2002³³, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, mediante la cual las instalaciones están obligadas a obtener periódicamente un permiso ambiental integrado revisando su incidencia en el medio ambiente y adoptando las mejoras que los avances tecnológicos permitan con un coste asumible. Éstos son los mecanismos de tipo directo o de *command and control*, según la terminología anglosajona.

No obstante, si con posterioridad la presión de la conciencia ambiental de la sociedad se incrementa, se precisa imponer nuevas restricciones a los agentes. Ya se ha señalado que en los entornos liberalizados se suelen introducir mecanismos de tipo “indirecto”, con el fin de evitar en lo posible restricciones directas en el mercado. Por medio de estos mecanismos se procura la internalización de los costes ambientales hasta el nivel que la sociedad demanda, sin interferir directamente en el funcionamiento de los mercados energéticos. En otras ocasiones, la sociedad no admite determinados impactos y el poder político prohíbe “directamente” el desarrollo de la actividad o la fabricación del producto, imponiendo determinadas calidades mínimas a los combustibles. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de la tradicional gasolina súper (con plomo), cuya comercialización quedó prohibida en los países de la UE a partir de 2002.

Los instrumentos más importantes de internalización de los costes ambientales y de largo plazo, que se emplean cada vez con mayor asiduidad en los sectores energéticos liberalizados, son de tipo fiscal, de incentivos económicos y de mercado. Además, existen otros instrumentos como el fomento de la información al consumidor, la formalización de acuerdos voluntarios entre empresas y Administraciones o la comercialización verde.

Por lo que respecta a España, se han adoptado hasta el momento una serie de medidas positivas para tratar de conseguir que nuestro desarrollo energético sea más sostenible. La política energética española, de acuerdo con las leyes sectoriales eléctrica y de hidrocarburos, coincide con la de la UE en tres objetivos: seguridad de abastecimiento; liberalización y mercados competitivos; y protección del medio ambiente.

Esta política energética, que prioriza por igual los objetivos de liberalización y de protección medioambiental, ha conducido hasta el momento a la siguiente regulación:

³³ La Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, es el origen de la Ley 16/2002. Su objeto es reducir y controlar la contaminación a la atmósfera, el agua y el suelo de una serie de actividades, entre las que se encuentran todas las energéticas. Se exige a cada actividad la obtención de un permiso medioambiental basado en la utilización de la mejor tecnología disponible, bien en el comienzo de su desarrollo, o si esta actividad ya existe, al cabo de un determinado período transitorio (hasta finales de 2007).

- La liberalización total del suministro eléctrico y de gas en 2003. Se han creado mercados mayoristas (organizados y libres) y minoristas (basados en contratos con comercializadores). Se ha dotado de capacidad de elección de suministrador a todos los consumidores. Todo esto pretende una mejora de la eficiencia económica; en el caso del sector eléctrico, dada la actual estructura de generación, también busca mayor eficiencia energética y medioambiental. Sin embargo, la participación de la demanda en el mercado es escasa, ya que únicamente alcanza al 30% de la energía. Por otra parte, aún no se ha desarrollado la regulación para permitir que la demanda pueda participar en el suministro de servicios complementarios.

- El citado Plan de Fomento de las Energías Renovables.

- El documento Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas. Desarrollo de las redes de transporte (2002-2011), que analiza la cobertura del suministro a diez años, con el establecimiento de nuevos objetivos respecto a las energías renovables y a la cogeneración. Este documento planifica realmente las actividades reguladas, concretamente las infraestructuras de transporte de gas y electricidad.

- La regulación eléctrica de apoyo a las energías renovables y a la cogeneración.

- La liberalización de la actividad de generación. Como consecuencia de esta liberalización, del desarrollo tecnológico y de las nuevas directivas de contenido medioambiental, se están construyendo nuevas centrales de ciclo combinado que emplean gas natural. Así, se mejora el rendimiento energético global de la generación de electricidad y se reducen las emisiones específicas.

- Las tarifas integrales y los complementos tarifarios con incidencia cuantitativa en la modificación de las pautas de consumo (la tarifa horaria de potencia y los complementos por discriminación horaria, control de reactiva e interrumpibilidad).

- Los mencionados programas de gestión de la demanda.

En definitiva, parece que estamos en el buen camino respecto a las políticas energéticas. Sin embargo, nuestro desarrollo energético dista de ser sostenible. Por ello, se ha de profundizar aún más en estas políticas para adoptar medidas adicionales y concretas que implementen las estrategias que permitan que nuestro desarrollo energético pueda llegar a ser sostenible. Entre otros aspectos, se debería:

- ♦ Establecer mecanismos concretos para implementar las actuaciones previstas en la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4): el Plan de Acción.

- ♦ Trasponer cuanto antes las directivas del mercado interior de la electricidad y del gas natural, así como la de cogeneración.

- ♦ Hacer cumplir la directiva de comercio de emisiones de CO₂ y el compromiso adquirido como consecuencia del Protocolo de Kioto.
- ♦ Desarrollar la normativa para permitir la participación de la demanda de electricidad en el suministro de servicios complementarios.
- ♦ Revisar la normativa sobre garantía de potencia, para extenderla a las energías renovables y a la cogeneración, e incluso a la demanda interrumpible.
- ♦ Desarrollar las normas específicas de conexión y operación de las instalaciones de producción en régimen especial.
- ♦ Introducir señales económicas de localización para la generación y, tal vez, para la demanda.

3. Cambio de mentalidad y toma de posiciones

3.1 Los ciudadanos

En este apartado nos basaremos fundamentalmente en una investigación llevada a cabo por la Comisión Europea acerca de la opinión de los ciudadanos sobre la energía³⁴. En esta encuesta se investiga: la percepción de la población sobre la energía; la estructura del uso de la energía y sus tendencias; las fuentes de información de los ciudadanos sobre la energía; la percepción de la energía en el futuro; las prioridades en el sector de la energía; y el comportamiento individual y las políticas energéticas³⁵.

³⁴ Comisión Europea (2002): *Energy: Issues, Options and Technologies. Science and Society*. Luxemburgo. Participaron 16.032 personas de más de 15 años de los 15 países que formaban la UE en ese momento, entre el 23 de febrero y el 4 de abril de 2002. En http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_169.pdf

³⁵ La Federación Europea de Energías Renovables considera que, a pesar del apoyo concluyente de los encuestados a las energías renovables, la manera en que algunas preguntas se han formulado revela una tendencia de la Comisión Europea hacia la energía nuclear. Por ejemplo, en la pregunta 20, “¿Por cuál de las siguientes razones cree que la Unión Europea debería financiar la investigación en energía nuclear?”, la principal razón dada es el incremento de la seguridad de las centrales nucleares (48% de las respuestas), seguida de la búsqueda de una solución ampliamente aceptada para el depósito de los residuos radioactivos (43%). De estos resultados, el informe concluye: “La justificación para, y conveniencia de, financiar la investigación nuclear, se acepta con un amplio margen”. Sin embargo, la pregunta no es si consideran que la UE debería o no financiar la investigación en energía nuclear. Además, en la pregunta 21, “¿En cuál de las siguientes áreas le gustaría ver que se orientan los esfuerzos de investigación en energía de la UE?”, el estudio muestra que dos tercios (69%) optan por las energías renovables, seguido de los medios de transporte menos contaminantes (51%), la fusión nuclear (21%) y la fisión nuclear con sólo un 10%. En esa misma línea critica otras preguntas.

□ Percepción general

— La mayoría de la población española, como la europea, tiene una visión bastante vaga de la estructura global del gasto energético y subestima el asociado a los transportes. Los ciudadanos de algunos países del norte de Europa (Dinamarca y Holanda) tienen una visión algo más ajustada a la realidad de la estructura de los gastos de energía.

— Nueve de cada diez encuestados (89% España, 88% UE) piensa que el recalentamiento del planeta y los cambios climáticos son problemas graves frente a los que hay que actuar inmediatamente; es algo menor el porcentaje de los que lo relaciona con el uso de los combustibles fósiles (74% y 75%, respectivamente). Sin embargo, vinculan la utilización de estos combustibles con el hecho de que afecta adversamente al aire (70% y 76%). Un porcentaje considerable (64% y 47%) opina que la energía nuclear contribuye significativamente al calentamiento global y al cambio climático. Igualmente, destaca la proporción de los que contestan que no tienen conocimiento sobre las cuestiones planteadas.

— Existe una correlación entre el nivel de estudios y el nivel social con la consideración de los problemas medioambientales.

— Los españoles creen que el consumo de energía está aumentando en su propio país (91%) en mayor medida que la media europea (86%), y que tiende a crecer en la UE (84% y 79%, respectivamente). Destaca que los daneses y alemanes no están tan de acuerdo con el hecho de que esté aumentando, quizá debido a que las políticas de ahorro energético son más relevantes y más visibles en estos países.

— El 80% de los encuestados cree que es posible conseguir a bajo coste un ahorro de energía en oficinas y hogares, siendo mayor en el caso de los españoles (84%).

□ Las actitudes frente al consumo doméstico de electricidad

— Aunque una mayoría considera que saber cuánta electricidad consume en sus hogares es importante, lo es en menor medida para los españoles que para el europeo medio (55% y 61%). Un porcentaje destacable no sabe cuánto paga o no contesta a esta pregunta (23% y 17% en España; 21% y 11% en UE).

□ Información

— Los europeos desean tener información sobre cuestiones concretas como el ahorro de energía en casa o sobre las energías alternativas, siendo ligeramente mayor la cifra de españoles que la media europea. Destaca el hecho de que están menos interesados por el ahorro de energía en el trabajo. Las mujeres y las personas con ideología de izquierdas muestran un

mayor deseo de recibir esa información. Hay un interés particular en la información sobre la seguridad de la energía nuclear (36% en UE), sobre todo en los países que tienen un amplio parque de plantas nucleares.

— El 85% de las personas encuestadas admite no ser consciente de las actividades de investigación y desarrollo en el ámbito de la energía que promueve la Unión Europea (89% en España).

— Los medios de comunicación son las principales fuentes de información sobre cuestiones energéticas, aunque internet ocupa también un lugar destacado, sobre todo entre los jóvenes.

□ Prioridades

— Los españoles, como ocurre con los ciudadanos de otros países del sur de Europa, dan más prioridad a los bajos precios de la energía para los consumidores, seguida de la protección al medio ambiente; existe una correlación con la clase social y el nivel educativo.

— Para el futuro (en 2050), piensan que la energía más barata será la renovable, tanto los españoles como la media europea, y también la mejor para el medio ambiente (70% y 67%, respectivamente; 79% en Dinamarca).

— En cuanto a la investigación y el desarrollo, se prefieren mayoritariamente las energías renovables (60% y 69%, respectivamente), seguidas de los transportes menos contaminantes y eléctricos (37% y 51%).

□ Comportamientos y políticas

— Sobre quién puede llegar a producir un impacto positivo importante en la cantidad de energía que usamos, los españoles opinan que principalmente la UE, seguida del gobierno de la nación, la industria y los ciudadanos. La mayoría de los ciudadanos comunitarios, sin embargo, piensa que son los comportamientos de los “industriales” los que podrían tener un mayor impacto en el ahorro de energía. Desean una regulación y controles más estrictos de la industria.

— Entre las medidas dirigidas a ahorrar energía, la población apoya en primer lugar las que no imponen obligaciones a los particulares, aunque una cuarta parte aceptaría normativas más estrictas sobre los automóviles o el aislamiento de los edificios. En el caso de España, se pone gran énfasis en las campañas de información al público.

— Los asuntos sobre los que les gustaría ser consultados son los proyectos locales (por ejemplo, transportes), las fuentes de energía para el futuro y la construcción de nuevas plantas de energía.

— De ocho acciones concretas dirigidas a ahorrar energía, los encuestados declaran haber realizado dos por término medio, con una media claramente más alta en los países del norte de Europa. En España,

la medida más habitual es el control de las luces y los aparatos, seguida de la calefacción y el aire acondicionado.

— La actuación de los individuos respecto al ahorro de energía es diferente según los países y los grupos sociales o culturales. Sólo una minoría de europeos declara que no hace nada para ahorrar energía. Las medidas de ahorro fundamentalmente se dirigen al control del consumo en el hogar (calefacción, alumbrado y aislamiento térmico). Alrededor de dos tercios de los europeos manifiestan su voluntad de hacer más en el futuro, aunque anteponiendo el consumo doméstico sobre el transporte.

— La encuesta confirma la aparición de un mercado de consumidores de energía “verde”, sobre todo en la Europa del norte, pues más de un tercio de las personas encuestadas aceptaría pagar más cara una energía renovable. El mismo porcentaje declara tener en cuenta la cantidad de energía que gasta un aparato cuando lo compra.

Como resumen, esta investigación elabora un índice de ahorro energético por países, que oscila entre el 7,68 de Dinamarca y el 3,66 de Portugal, situándose España en el 4,54.

También es interesante extraer algunos datos de estudios nacionales sobre temas relacionados, como la encuesta sobre consumo doméstico de energía del IDAE, de 2003³⁶. Este estudio pone de manifiesto, por ejemplo, que la eficiencia energética se tiene en cuenta a la hora de comprar electrodomésticos, aunque no otro tipo de equipamientos para el hogar. Sólo el 33% de los hogares declara conocer o haber visto alguna vez la etiqueta energética. La vía principal ha sido la tienda o el folleto de la tienda de electrodomésticos, siguiéndole muy por detrás otros medios (6% “en campañas de medios masivos”). Sobre el porcentaje de hogares que nombran la etiqueta energética como factor a tener en cuenta en la compra de electrodomésticos, indica un 25% en la gama blanca, un 11% en el pequeño aparato, un 5% en gama marrón y un 4% en informática doméstica, aunque no queda claro el origen de estos porcentajes.

Sobre las razones para decidirse a comprar un nuevo electrodoméstico más eficiente energéticamente, el 41% responde que la orientación/recomendación en el punto de venta, seguido del ahorro en la factura eléctrica (25%). En mucha menor medida, los que declaran conocer el beneficio medioambiental que reporta (9%), los que afirman verlo claramente especificado en la etiqueta energética (9%), por algún tipo de incentivo econó-

³⁶ Se trata de una encuesta a 1.900 hogares, seleccionados entre los 6.000 que componen la base muestral del *Panel Homescan*. Se basa en un cuestionario autoadministrado con formato escáner, que se envió por correo. Los hogares transmiten la información electrónicamente. Reciben puntos canjeables por regalos como agradecimiento a su colaboración. El informe parece que está inconcluso, ya que describe los resultados sin cruzar con variables socioeconómicas, y no entra en análisis. Los datos que se presentan son de ámbito nacional y por zonas geográficas.

mico en los aparatos más eficaces (6%) y sólo un 1% dice que a partir de la orientación/concienciación a través de campañas de televisión.

En cuanto al consumo de energía, los encuestados piensan de manera bastante general que la energía eléctrica es la más cara. Sin embargo, no saben cuál es la más barata. La energía eléctrica destaca también por ser considerada la más ecológica. Los dos hábitos que se declaran como más despilfarradores de energía son: dejar abierto el grifo del agua caliente y las luces encendidas. Sólo el 27% señala no llenar la lavadora y el lavavajillas y el 17% tener la calefacción muy alta en invierno.

Los datos que aporta esta encuesta indican posibles vías de intervención, aunque se requeriría una explotación mayor de los datos para poder realizar un análisis más detallado.

La información que proporciona es muy útil para cuantificar las percepciones sobre los temas energéticos. Es decir, la encuesta aporta el *qué*. Para conocer más ampliamente la opinión pública respecto a la energía, interesaría profundizar también en el *por qué* y el *cómo*. Esto requiere una investigación con metodología cualitativa, que sólo se ha llevado a cabo parcialmente para algunos aspectos del campo de la energía y la sociedad. A continuación, exponemos los resultados de una investigación cualitativa sobre las barreras y oportunidades para el ahorro energético en los hogares³⁷, que aporta elementos explicativos (las justificaciones y narrativas sociales), no sólo descriptivos.

□ Sobre la comprensión del concepto de energía, de ahorro energético y de eficiencia energética

— La energía no se presenta como un concepto claro; en el ámbito doméstico se relaciona sobre todo con electricidad y, en menor medida, con gas. En algunos casos se entendió como la energía de las personas. Por otra parte, cuando se habla de energía en general no se asocia automáticamente con el transporte, que se identifica más con los términos gasolina o gasoil.

— El ahorro energético es un concepto más claro, puesto que lo relacionan sin dificultad con apagar las luces, no poner la lavadora con poca ropa, apagar la vitrocerámica antes de terminar de cocinar, no poner la calefacción demasiado alta, no dejar las ventanas abiertas mientras está la calefacción puesta, no tener el televisor encendido todo el tiempo, etc. Sin embargo, lo complicado es llevarlo a la práctica.

³⁷ Pardo Buendía, M. et. al. (2003): *Barreras y oportunidades para el ahorro de energía en el ámbito doméstico*. Gobierno de Navarra, D.G. Medio Ambiente.

— Así y todo, el discurso del ahorro se elabora sobre el hecho de que no hay que despilfarrar la energía, sino gastar sólo la necesaria. Es mucho más difícil, y así lo manifiestan en sus argumentaciones, concretar qué es lo necesario y qué no y cuál es el punto de equilibrio. El vocablo “no despilfarrar” es utilizado recurrentemente. Claramente, despilfarrar no es algo con valor social en nuestra cultura.

— La eficiencia energética no se sabe qué es y, además, es muy difícil de comprender: ¿cómo va a funcionar un frigorífico con menos vatios igual que otro que tiene más?; ¿cómo va a iluminar lo mismo una bombilla con menos vatios que otra con más? Se confunde también con el ahorro: en el frigorífico, por ejemplo, seleccionando la temperatura intermedia, no muy alta.

□ Sobre la penetración de los equipamientos en el hogar

— Los hogares actuales están equipados con una gran cantidad y variedad de aparatos, operados y dependientes de la energía suministrada (denominación genérica de muchos de ellos como “electrodomésticos”). La mayoría de los hogares españoles cuentan con uno o varios televisores, radio, cocina de gas o eléctrica, horno, lavadora, frigorífico, lámparas, plancha, calentador de agua, y crece la penetración de la calefacción, vitrocerámica, microondas, vídeo, equipo musical, aire acondicionado, ordenador, secadora de ropa, secador de pelo, aspiradora, freidora, robot, cepillo de dientes eléctrico, vaporeta, etc. Son hogares representativos de la sociedad fordista, con un acceso generalizado al consumo de masas de productos básicos, donde el equipamiento con aparatos y su renovación (por ejemplo, ahora lo que hay que tener es un “combi”) está cargado de simbolismo social, entre otros, de estatus y de moda.

— El equipamiento del hogar presenta diferencias según las características socioeconómicas de la población. Estas disparidades se observan en el tipo de equipamiento (aunque se tiende a incorporar masivamente la mayoría de los arriba indicados, puesto que el modelo cultural de las clases altas es imitado por las clases medias y más bajas) y en la calidad de los mismos, mayor en las clases más altas de la población.

— Se tiende a aumentar el número y el tipo de aparatos. Forman parte del “paquete” necesario en el modelo fordista de hogar (con un mercado no saturado todavía en nuestro país), con independencia de otros factores socioestructurales de los hogares actuales, diversos en sus componentes y roles. El incremento de hogares que se produce, por razones no sólo demográficas, sino de estilos de vida, significará un aumento en el consumo de aparatos.

□ Sobre el uso de los equipamientos del hogar y la posibilidad de ahorro energético

— La intensidad en el uso depende del tipo de aparato. Algunos son de uso continuo (el frigorífico y, en algunos casos, la calefacción en invierno), de uso diario o frecuente (la lavadora o el lavavajillas), de uso semanal (la aspiradora), de uso limitado-curioso (el microondas, que se utiliza más para calentar y descongelar que para cocinar, o el ordenador, para copiar música).

— En el uso e intensidad de los aparatos inciden elementos diversos, como el número de miembros del hogar, el tipo de actividad laboral, etc., aunque también aspectos culturales. La plancha, por ejemplo, en nuestra cultura se utiliza hasta para la ropa interior, pasando por sábanas, toallas, etc. Aunque mucha de la ropa que actualmente usamos tiene componentes que requieren poco o ningún planchado, la ropa bien planchada es un símbolo de limpieza, orden, credibilidad... Además, existe la creencia de que la plancha esteriliza sábanas y toallas, las deja más suaves, etc.

— Los estilos de vida y las modas influyen en el uso de estos equipamientos. El baño, por ejemplo, a diferencia de la ducha, se asocia a relax (en una sociedad cada vez más estresada), que las imágenes televisivas de bañera llena de agua muy caliente, espuma y velas, con una copa de vino, refuerzan.

— Los equipamientos del hogar se usan con finalidades muy diversas. El televisor, por ejemplo, además de para informarse, divertirse, pasar el tiempo..., se tiene encendido como ruido de fondo, como compañía. El segundo frigorífico, por ejemplo, se enciende el fin de semana por si vienen los hijos.

— La comodidad y el confort son asuntos importantes y se relacionan con la época actual, que se denomina y autodenomina como “generación del mínimo esfuerzo”.

— La seguridad es otro aspecto relevante a la hora de entender el uso de los equipamientos del hogar. La vitrocerámica, por ejemplo, además de comodidad, aporta mayor seguridad a ciertos usuarios (ancianos, niños...) en comparación con el gas, bien sea butano o ciudad.

— Los miembros del hogar tienen necesidades diferentes. La temperatura de la calefacción, por ejemplo, se percibe de forma distinta por los niños, los jóvenes o los ancianos. Los jóvenes necesitan menos calor (así y todo, consideran que 20° C es una temperatura baja) que los ancianos; aunque, por otra parte, los ancianos, por razones generacionales, han tenido un proceso de socialización y de cultura de escasa temperatura en los hogares. Lo mismo ocurre con la ducha, que la gente joven prefiere muy caliente y con presión, argumentando que les relaja.

□ Sobre la etiqueta energética y los equipamientos energéticamente eficientes

— Existe ya en el mercado español una amplia oferta de equipos para el hogar que son más eficientes desde el punto de vista energético, desde frigoríficos y lavadoras hasta bombillas. Los frigoríficos, por ejemplo, se clasifican con las letras A, B, C, D, según su eficiencia energética. Las bombillas presentan una gama variada de potencia eficiente. Estos equipamientos requieren una elección por parte del comprador. Otros aparatos ya incorporan internamente mecanismos de eficiencia energética: el ordenador se minimiza energéticamente cuando se tiene encendido, aunque no se use continuamente.

— No existe conciencia del concepto de eficiencia energética ni información al respecto de los equipamientos que se pueden adquirir para una mayor eficiencia energética.

— Hay un déficit significativo de información respecto al ahorro energético. Se desconoce, por ejemplo, que los electrodomésticos tienen diferentes consumos según el modelo. Además, existen creencias erróneas que pueden bloquear la recepción de información y las medidas sobre eficiencia energética: por ejemplo, la idea de que los casquillos de las nuevas bombillas eficientes no sirven para las lámparas normales que ya se tienen en casa, por lo que es difícil que penetren los mensajes de que son mejores para el medio ambiente o de que suponen menos coste a largo plazo.

— No hay información sobre dispositivos ahorradores, a excepción de las bombillas de bajo consumo.

— Otros aspectos de la eficiencia energética incluirían aislamientos y costumbres de ventilación. Existe tecnología y oferta consolidada de ventanas y cristales energéticamente eficientes, y los posibles demandantes lo conocen, aunque se percibe como un gasto importante en el hogar. Por otra parte, una práctica habitual es ventilar los hogares durante mucho tiempo (toda la mañana en algunos casos), tanto en verano como en invierno.

□ Sobre las razones para ahorrar energía

— El gasto de energía para el consumo doméstico no se percibe como gravoso económicamente, salvo cuando llega un recibo con un importe muy por encima del habitual. Parece que se asume el pago de la electricidad y el gas como algo básico e inevitable. De hecho, no saben cuánto pagan al mes por estos conceptos. Sólo cuando les llama poderosamente la atención una subida es cuando toman conciencia del gasto que les supone. En general, les preocupa más el gasto del teléfono o de la comida.

— No se asocia de forma clara la energía con los problemas medioambientales; desde luego, no con el cambio climático. La electricidad y, por

tanto, los aparatos eléctricos, se consideran benignos medioambientalmente.

— Sí hay conciencia de ciertos aspectos distributivos (gastamos mucho y en otras partes la energía es escasa), pero sobre todo en relación con el agua, aunque vaya en el mismo “paquete” que la energía. Ése es el caso, por ejemplo, de la ducha.

3.2 Las empresas

Existen pocas fuentes de información acerca de la actitud de las empresas energéticas respecto a la sostenibilidad, más allá de las impresiones cualitativas. En este sentido, y a pesar de que se refiere a empresas de cualquier tipo, es interesante un informe elaborado por PricewaterhouseCoopers³⁸ en el que se analiza la actitud de las empresas frente a la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), suponiendo que ésta englobe la preocupación por la sostenibilidad. En el informe se presentan las respuestas a diversas cuestiones sobre el desarrollo sostenible, definiendo la sostenibilidad corporativa como aquel enfoque de negocio que pretende crear valor a largo plazo para los accionistas, asumiendo los riesgos y las oportunidades derivadas de los aspectos económicos, medioambientales y sociales.

En el estudio colaboraron 43 empresas, muchas de ellas líderes en su sector y que en conjunto representan un volumen relativamente alto de facturación en España. El perfil sectorial de los participantes, así como el de las personas que han respondido al cuestionario, ha sido muy variado. De los resultados del informe destacamos los siguientes:

► Las empresas encuestadas dicen haber asumido los conceptos principales de la RSC.

- El 86% está de acuerdo con que la RSC implica respetar la ética comercial.
- El 74% considera que la RSC afecta positivamente a la rentabilidad final de la empresa. No creen que se trate de un tema puramente de relaciones públicas ni de una moda a raíz de los últimos escándalos financieros; tampoco piensan que las empresas vayan a conceder una importancia menor a estos temas

³⁸ PricewaterhouseCoopers (2003): *Responsabilidad social corporativa: tendencias empresariales en España*. En www.pwcglobal.com/es

con las perspectivas económicas actuales. La RSC se percibe como una inversión a largo plazo, una contribución al desarrollo sostenible que tiene un impacto positivo en la rentabilidad final de la empresa.

► Los factores que influyen en las empresas para desarrollar políticas de RSC son principalmente no financieros, como la mejora de la reputación, la obtención de ventajas competitivas o la presión de los diferentes *stakeholders* (consumidores, accionistas y empleados, entre otros). El hecho de que factores financieros como la presión del mercado de valores o la reducción de costes no sean prioritarios a la hora de impulsar la RSC induce a pensar que las compañías encuestadas empiezan a considerar el carácter estratégico de los valores intangibles de la RSC.

► Las empresas encuestadas asumen mayoritariamente en sus procesos de gestión y en la toma de decisiones los valores recogidos en el “Código de Gobierno de la Empresa Sostenible”, principalmente la integridad, la visión a largo plazo y la responsabilidad ante las partes interesadas. La apertura al diálogo con estas partes interesadas o la diversidad, aún siendo importantes, reciben una menor valoración. El 72% afirma haber definido una política de sostenibilidad corporativa. El 61% incorpora mayoritariamente aspectos sociales y medioambientales, el 10% sólo los sociales y el 29% únicamente los medioambientales.

► El 72% de las empresas afirma tener un departamento encargado de gestionar y supervisar la sostenibilidad corporativa. Las empresas lo han incluido en una gran variedad de departamentos, a juzgar por los responsables que han respondido al cuestionario, entre otros, Directores de Reputación, Sostenibilidad, RSC, Medio Ambiente, Relaciones Institucionales, Comunicación o la Alta Dirección. Es todavía minoritaria la incorporación de altos directivos o consejeros responsables de la gestión de la sostenibilidad corporativa o la creación de una comisión a nivel de Consejo de Administración.

► Un 88% de las empresas afirma haber definido objetivos de carácter social y un 74% de carácter medioambiental. Los aspectos sociales considerados son: el entorno de trabajo (89%), la gestión corporativa y el buen gobierno (79%), el entorno de mercado (74%) y el entorno de la comunidad local (66%). Como metas más concretas: un 79% de las empresas ha elaborado códigos de conducta; un 70% está realizando acciones de comunicación interna para facilitar el conocimiento de los temas de sostenibilidad corporativa en la organización; un 56% ha definido objetivos para concienciar a los empleados de la necesidad de preservar el medio ambiente; un 49% realiza cursos de formación sobre RSC. Un 26% de las empresas incorpora incentivos para los directivos, relacionados con la consecución de objetivos en el ámbito de la sostenibilidad corporativa. Esto sugiere que

la gestión de intangibles no está todavía bien integrada en la remuneración por objetivos de los directivos ni en la estrategia de la empresa.

► Aunque mayoritariamente las empresas han definido objetivos en el campo de la RSC, sólo un 49% afirma disponer de indicadores y un cuadro de mando para medirlos. Los indicadores del cuadro de mando incorporan aspectos medioambientales (100%), sociales (71%) o ambos (71%). Esto sugiere que la gestión medioambiental ha conseguido una mayor consolidación. Sin embargo, un 28% de las empresas afirma que tiene planeado incorporar un cuadro de mando que incluya aspectos medioambientales (67% de los casos), sociales (78%) y ambos elementos (44%).

► Las prácticas medioambientales más implantadas en las empresas son la evaluación medioambiental de procesos (79%), el diseño de productos y servicios con criterios medioambientales (67%) y la selección de proveedores y servicios externos aplicando criterios medioambientales (65%). Son minoritarios los proyectos de utilización de energías renovables (42%) o la gestión medioambiental en fusiones y adquisiciones (35%). Sólo un 40% considera los riesgos de RSC en el mapa de riesgos de su empresa, un 33% ha involucrado a las partes interesadas en su elaboración y un 35% ha realizado planes de acción derivados de este análisis de riesgos y oportunidades. La gestión de los riesgos y oportunidades de RSC es un factor de evaluación de las empresas que se incorpora a los índices de sostenibilidad existentes. Así, el hecho de que la adopción de objetivos de RSC no se realice de forma rigurosa sobre la base de criterios de oportunidad o riesgo refleja un déficit de gestión en este aspecto.

► El 93% de las empresas emite algún tipo de informe externo sobre estos temas, pero de muy variada naturaleza. En general, recogen aspectos parciales (medioambientales o sociales) o están unidos a la memoria anual financiera. Sólo un 19% elabora informes no financieros que integran todos los aspectos de la RSC (informes de sostenibilidad). Aunque la transparencia se considera un valor que aumenta la confianza de los inversores, las prácticas de *reporting* de los aspectos no financieros de creación de valor son todavía incipientes en España, aunque progresan a gran velocidad.

Estos cambios en la actitud de las empresas también se han reflejado en la adopción de medidas para la mejora de la eficiencia energética en sus procesos. A continuación se detalla por sectores³⁹:

³⁹ Real Decreto 1866/2004 de 6 de septiembre por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión 2005-2007.

□ Sector del refino de combustibles

La racionalización en el empleo de la energía, que es una constante en las refinerías por su peso específico en el conjunto total de costes, se ha concretado en mejoras en la integración térmica de unidades de proceso, en la optimización de trenes de intercambio de calor, en la instalación de precalentadores de aire en hornos y calderas y en el perfeccionamiento de los sistemas de instrumentación y control de procesos; además, se ha conseguido mayor eficiencia por el aumento de la cogeneración en el sector. Estas medidas han supuesto una reducción aproximada del 1% anual de la energía consumida, aunque en el futuro probablemente será menor.

□ Sector de la siderurgia

En las últimas décadas la siderurgia española ha vivido dos readaptaciones profundas, que han permitido que en la actualidad sea un sector competitivo. También se ha realizado un gran esfuerzo de investigación en productos siderúrgicos, lo que ha redundado en una mejora continua de la calidad y de nuevas prestaciones de los productos. Si bien la obtención de estos aceros y su grado de acabado implica un mayor consumo energético, su utilización por otros sectores ofrece mejoras cuantitativas y cualitativas en su rendimiento, con una consecuente reducción de emisiones en el ciclo de vida del producto.

Además, el incremento de la tasa de participación de la producción de acero eléctrico frente al integral, el aumento de la inyección de carbón pulverizado en los hornos altos y el mayor uso de combustibles menos intensivos en carbono permiten la reducción de las emisiones específicas del sector. En 2010 se puede alcanzar un valor medio de consumo energético específico de 0,203 tep por tonelada de acero.

□ Sector del cemento

Las empresas de este sector vienen realizando mejoras en sus instalaciones para optimizar la eficiencia energética y para desarrollar procesos y productos que requieran menos energía. Para ello, han modificado los hornos, los sistemas de enfriamiento del clinker y de recuperación de calor de los gases del horno, además de emplear adiciones minerales que, molidas junto con el clinker, dan lugar a cementos de prestaciones similares o mejoradas, lo que reduce la fabricación de clinker. Todas estas actuaciones han rebajado las emisiones específicas de fabricación de cemento en el período 1975-2002 en un 36% por energía consumida y en un 22% por producto. Estas mejoras continuas en la eficiencia energética, el empleo de combustibles alternativos y la fabricación de cementos con menos porcentaje de clinker continuarán reduciendo las emisiones específicas,

hasta alcanzar 0,677 Tm CO₂/Tm de producto fabricado con clinker nacional en 2010.

Sector de la cal

En los últimos años, la industria de la cal ha cambiado sus instalaciones, sustituyendo y modernizando los hornos, así como agrupando la producción en hornos de mayor capacidad y eficiencia energética, lo que ha significado el cierre de hornos pequeños y menos eficientes. Además, y dado que para este sector los costes energéticos suponen el 50% del coste total, el cambio de combustibles es una opción de reducción, cuya penetración depende del coste unitario de la termia. A pesar de estas mejoras, aún es posible rebajar las emisiones por combustión cambiando a combustibles de mayor poder calorífico y menor contenido de carbono e instalando hornos de flujo paralelo regenerativo.

Sector de tejas y ladrillos

En los últimos años se ha producido un sustancial avance en varios aspectos relacionados con las etapas de cocción y secado de los productos, tanto en las instalaciones (mediante mejoras en el aislamiento térmico de hornos, conductos y otros elementos, y la introducción progresiva de sistemas de automatización), como en la utilización de combustibles menos intensivos en carbono, sustituyendo las unidades que utilizan derivados del petróleo por otras de combustión de gas natural (si las infraestructuras de distribución del gas natural lo permiten).

Sector de baldosas cerámicas

Dado que la energía supone entre el 12% y el 18% del coste total de producción, la mejora de la eficiencia energética ha sido un estímulo para la reducción de los costes; a ello también ha contribuido la progresiva ampliación de la red de distribución de gas natural y la competencia interna e internacional. Así, se han aplicado medidas de ahorro de energía en la molienda por vía húmeda, el secado de piezas crudas y la cocción; al mismo tiempo se ha impulsado notablemente la cogeneración.

En cuanto a las previsiones, las medidas propuestas por el sector se agrupan en tres categorías: la generalización del uso del gas natural como combustible; el aumento del contenido de sólidos en las suspensiones para atomización, la incorporación de medidas de humedad del gránulo atomizado y del caudal de las corrientes de gases, la optimización de la presión en los hornos, la mejora de la gestión de los secaderos y el empleo de hornos de mayor capacidad productiva; y, por último, la extensión de la cogeneración como método para la generación de calor y electricidad.

□ Sector del vidrio

En la fabricación del vidrio hay que distinguir tres subsectores: vidrio hueco, vidrio plano y fritas.

En cuanto a las industrias de vidrio hueco, la aplicación de diversas medidas de eficiencia energética ha supuesto una reducción de la intensidad energética del 20% en el período 1990-2002. Se prevé alcanzar alrededor de 0,405 Tm CO₂/Tm de vidrio fundido en 2010.

Respecto al vidrio plano, gracias a la adopción de diversas medidas de eficiencia energética, el consumo energético es similar al promedio europeo, es decir, unos 6,6 GJ/Tm⁴⁰ de vidrio fundido. En cuanto a las emisiones específicas, se espera una reducción del 10% en el período 1990-2010, alcanzando 0,557 kt CO₂/Tm de vidrio fundido en 2010.

Por último, todas las fábricas de vidrio fritas utilizan el gas natural como combustible desde 1990. Por ello, aunque se han aplicado mejoras en el rendimiento energético, la calidad de los quemadores y de los aislamientos, la gran reducción de las emisiones específicas se produjo antes de dicho año; en la actualidad está alrededor de 0,62 kt CO₂/kt.

□ Sector de pasta y papel

La eficiencia de la industria española de pasta y papel es muy alta, dado que compete con países donde el tamaño de las fábricas es muy superior, por lo que ha debido cuidar el aspecto energético. Así, se han ido implementando diversas medidas de eficiencia energética –mejoras de rendimiento en procesos y renovación de equipos–, uso de combustibles renovables y cogeneración. La energía generada por el sector para autoconsumo mediante cogeneración supone el 16% de la producida en España, la eficiencia energética ha mejorado más de un 13% en los últimos 10 años y casi un 40% de los combustibles que se utilizan son renovables (biomasa).

□ Sector eléctrico

La medida principal llevada a cabo por el sector ha sido la adopción creciente de ciclos combinados de gas, que aumentan la eficiencia energética y reducen el volumen de emisiones de gases de efecto invernadero.

⁴⁰ Miles de millones de Julios por tonelada.

3.3 La cooperación internacional española

El acceso a la electricidad y a otras formas avanzadas de energía es un componente esencial en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo. Cerca de un tercio de la población mundial carece por completo de este acceso. Ante esta realidad, tanto la comunidad internacional como los gobiernos de los distintos países y diversas instituciones han estudiado, planificado y puesto en marcha diferentes mecanismos para tratar de hacer frente a esta situación. No obstante, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el mundo ha descendido un 20% entre 1990 y 2001, si se tiene en cuenta el valor real de las transferencias realizadas, una vez descontada la inflación, según el informe *Global Development Finance 2002*. Según el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD), la ayuda al desarrollo de los países de esta organización es como media el 0,22% del PIB conjunto, y disminuye en promedio un 5% anual. El Banco Mundial, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, estimó que hacía falta que la ayuda se incrementara en esa misma proporción por año para cumplir el objetivo para el 2015 de reducir a la mitad el número de personas que pasan hambre en el mundo.

La cantidad que dedicaba la UE-15 a la ayuda al desarrollo era del 0,33% en 2002. En la Cumbre de Barcelona, y ante la presión de la Cumbre de Monterrey, la UE acordó llegar al 0,39% del PIB comunitario en el año 2006. España destina el 0,23% (sólo por delante de Portugal, Grecia e Italia).

La inversión de los países miembros del CAD en el sector de la energía fue, en términos totales, decreciente entre 1997 (6,64 miles de millones de dólares) y 1999 (4,15 miles de millones de dólares), sensiblemente constante hasta 2000 (4,22 miles de millones) y aumentó sostenidamente hasta llegar a los 6,22 miles de millones de dólares en 2002.

En el período considerado (1997-2002), la ayuda bilateral reembolsable osciló entre el 52% y el 81% del total, porcentajes superiores a los que se dan en el conjunto de la AOD. Respecto a la ayuda multilateral, el porcentaje de ayuda reembolsable fue prácticamente del 100%.

Por subsectores, el 90% de la ayuda bilateral se destinó a: centrales nucleares (10,4%), producción energética con fuentes no renovables (11,5%), centrales térmicas de carbón (15,9%), centrales hidroeléctricas (20%) y transmisión/distribución de energía eléctrica (23%). Los subsectores asociados a las energías renovables recibieron un 5,9% de la inversión total del período. La ayuda dedicada al fomento de políticas energéticas recibió el 9,6%.

En lo que respecta a la ayuda multilateral, el 56% se destinó a financiar proyectos relacionados con las políticas y la gestión administrativa (en

buena parte asociados al establecimiento de las condiciones adecuadas para llevar a cabo planteamientos de liberalización y reestructuración del sector energético), el 22% a las actividades de transmisión y distribución de electricidad, el 14% a proyectos asociados a energías no renovables, el 6% a las renovables y el 2% a la energía hidroeléctrica.

De los 15.051 millones de dólares que supuso la inversión bilateral en el sector energético entre 1997 y 2002, el 68% (unos 10.507 millones) se destinó a Asia, el 13% (2.019 millones) a Europa y el 12% (1.852 millones) a África, el 5,5% a América y el 1,7% a Oceanía. De la ayuda multilateral, Asia recibió el 41%, seguida de América con el 34%, África con el 18% y Europa con el 7%.

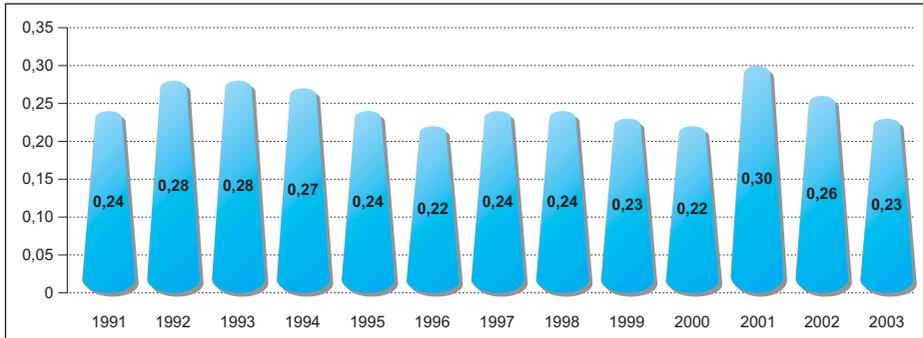
La Agencia Internacional de la Energía ha advertido de la dificultad de conseguir el capital necesario para financiar el enorme volumen de inversión que es necesario realizar en el futuro, en particular para que los países en vías de desarrollo puedan mantener, reemplazar y expandir infraestructuras del sector energético. La inversión en estos países se ve dificultada por: instituciones y mercados financieros escasamente desarrollados; elevados riesgos políticos, de crédito y monetarios; la falta de capacidad local para asimilar y adaptar la tecnología; y la inexistencia de infraestructura de servicios. La financiación ha estado habitualmente bajo el control de instituciones públicas y la inversión privada ha sido en general escasa. Además, todo esto se sitúa en un clima de mayor riesgo financiero para el sector a causa de los generalizados procesos de liberalización.

En cuanto a la postura de las autoridades españolas, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible son dos aspectos que están estrechamente ligados con la ayuda al desarrollo española⁴¹. Ésta alcanzó los 1.738 millones de euros en 2003, rompiendo la tendencia al alza de 2001 y situándose en el 0,23% del Producto Nacional Bruto (gráfico 13).

En la Cumbre de Barcelona, el Gobierno español se comprometió a llegar al 0,33% en 2006, estrictamente lo exigido por el compromiso de Monterrey, aunque otros muchos países de la UE superan o proponen superar ese umbral mínimo, como se aprecia en el cuadro 1.

Destaca la gran dispersión de la AOD española, posiblemente por la participación de diversos ministerios con intereses muy dispares. Latinoamérica recibe la mayor parte de la ayuda bilateral española (458 millones de dólares en 2003). En 2002 y 2003, entre los principales receptores se encuentran países como Afganistán, Paquistán e Irak. En 2002 se

⁴¹ Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en especial artículos 1, 3 y 7) y Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, aprobado por el Consejo de Ministros, del 24 de noviembre de 2000.

Gráfico 13 – Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo. En porcentaje del Producto Nacional Bruto. 1991-2003

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Arias Robles, M. (2004): *La realidad de la ayuda 2004-2005*. Barcelona: Fundación Intermón.

Cuadro 1 – Compromisos de incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo después de Monterrey

Países	AOD (en % del PNB) en 2003	Compromiso	
		% del PNB	Fecha
Alemania	0,28	0,35-0,36	2006
Austria	0,20	0,35	2003
Canadá	0,26	0,28	2010
Bélgica	0,61	0,40-0,41	2003
		0,70	2010
España	0,23	0,33	2006
Francia	0,41	0,50	2007
		0,70	2012
Finlandia	0,34	0,40	2007
Holanda	0,81	1,00	2005
Irlanda	0,41	0,70	2007
Luxemburgo	0,80	1,00	2005
Noruega	0,92	1,00	2005
Portugal	0,21	0,36	2006
Reino Unido	0,34	0,40	2006
Suecia	0,70	1,00	2006
Suiza	0,38	0,37	2010

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Arias Robles, M. (2004): *La realidad de la ayuda 2004-2005*. Barcelona: Fundación Intermón.

mantuvo el reducido peso relativo de la ayuda destinada a los países de renta baja, frente a la práctica de dirigirla mayoritariamente a países de renta media.

Por lo que se refiere a la energía, este sector no está contemplado explícitamente en ninguno de los dos instrumentos españoles, la Ley 23/1998 y el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004.

Estos principios directivos se han desarrollado recientemente de forma correcta en dos iniciativas que se han quedado sin concretar en planes de acción: por un lado, la propuesta de Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), que dedica un apartado de su capítulo "Bases para un desarrollo sostenible" a la contribución de España al desarrollo sostenible global y otro dentro del capítulo "Instrumentación de la estrategia", a la cooperación internacional para el desarrollo; por otro lado, en 2002 se ha elaborado la Estrategia de la Cooperación Española en Medio Ambiente, que plantea de forma ortodoxa las directrices a seguir, ampliando las propuestas del Plan Director y de la EEDS.

Un análisis detallado de la AOD española destinada al sector de la energía puede encontrarse en el citado informe de Greenpeace e Ingeniería Sin Fronteras. Solamente se comenta la AOD española de carácter bilateral, incluyendo tanto la de la Administración General del Estado como la proveniente de Administraciones autonómicas y locales.

La AOD española bilateral entre 1997-2002 ascendió en total a 273 millones de dólares, el 1,8% de lo aportado por los países del CAD. El 90% de esta cantidad tuvo la categoría de reembolsable, frente al 66% de la media de todos los países. El 83% de la ayuda española fue ligada, frente a un 13% de la media, un valor excesivo y contrario a las recomendaciones establecidas por el CAD.

La ayuda bilateral española destinada al sector de la energía está muy concentrada cada año (pocos países reciben la mayor parte de la ayuda del año), lo que corresponde a la importancia del componente reembolsable que se canalizó en todos los casos a través de unos pocos créditos FAD, que tienen carácter de ayuda ligada. Por otro lado, la ayuda es muy dispersa desde el punto de vista geográfico, pues muchos países reciben pequeñas cantidades de ayuda. Los países que reciben más ayuda no coinciden plenamente con los que tienen un mayor déficit en el acceso a la energía, lo que demuestra que la energía no es un sector específico prioritario en la política española de cooperación internacional.

En el intervalo 1997-2002, el sector de la distribución y transmisión de energía eléctrica fue el que recibió la mayor parte de la ayuda.

Parte Cuarta

EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo II

INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES A TRAVÉS DE LA ESCUELA

En la realización de este estudio hemos contado con la financiación y la colaboración de la Fundación Amancio Ortega.

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La educación, clave cultural de la globalización

Las migraciones constituyen probablemente el hecho social global más importante de la última década del siglo XX y de estos comienzos del XXI. Es un fenómeno que incide y continuará incidiendo profundamente en las sociedades actuales y futuras, modificando paulatinamente y generando nuevas formas de articulación de los procesos sociales, políticos, económicos y de toda índole y en todos los espacios donde se desarrolla la vida de las personas, sea a nivel local, estatal o mundial. En el caso español, al referirnos a este fenómeno hemos de abandonar ya la repetida frase de que nuestro país ha dejado de ser un país de emigración para convertirse en uno de inmigración: ya existe la *España inmigrante*. En los últimos cinco años, tras la consolidación de una inmigración de asentamiento y de raíz fundamentalmente económica, el número de inmigrantes ha alcanzado cifras antes insospechadas, se ha producido una ampliación y diversificación mayor y se ha iniciado la construcción social de la España inmigrante. Esta etapa se inscribe, según L. Cachón¹, dentro del ciclo de desarrollo de la globalización de la sociedad y de la economía.

Con la realidad que implican las migraciones, en el marco de una sociedad global y con las posibilidades y limitaciones propias de esta institución, la escuela se sitúa en un cruce de caminos. Este cruce de caminos coloca a la escuela, en primer término, en el centro de la globalización, proceso estudiado, debatido y conocido en todos los ámbitos de la vida local, nacional y mundial menos en el de la educación, siendo la institución educativa el centro de un territorio aún inexplorado. Como señala Suárez-Orozco² –quien analiza minuciosamente los efectos más relevantes del proceso de globalización–, hablamos, oímos, sabemos cómo la globalización está transformando nuestro mundo, nos está interconectando irreversiblemente a un espacio que ya no es local ni siquiera nacional, aunque vivamos en una pequeña aldea de cualquier país.

Pero los efectos que ésta produce y producirá en una institución como la escuela, donde se desarrollan los procesos más importantes de socialización secundaria y formación de las futuras generaciones, siguen siendo un enigma que parece interesar poco y que debemos explorar más a

¹ Cachón, L. (2003): *Los inmigrantes jóvenes en España. Sistema educativo y mercado de trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-INJUVE.

² Suárez-Orozco, M. y Baolian Qin-Hilliard, D. (2004): *Globalization: Culture and Education in the New Millennium*: The University of California Press.

fondo. La conciencia de pertenecer a un mundo globalizado donde los beneficios y perjuicios se distribuyen desigualmente, con un desarrollo de identidades y pertenencias que van desde el grupo más próximo hasta la comunidad global, con referentes culturales diversos, y la comprensión de las migraciones como parte natural de los movimientos en la aldea global son hechos vivos y dinámicos que influyen en la percepción del mundo que tienen los alumnos y en la construcción de su futuro y que afectan, por tanto, a los procesos educativos³.

También las migraciones están en ese cruce; éstas han aportado a la escuela diversidad, rompiendo la tradicional estructura monocultural de la institución educativa –con lo que ésta suponía de no-reconocimiento de las diferencias–. En palabras de M. A. Casanova, durante las *Jornadas sobre Inmigración y Educación* del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid: “Nos ha hecho descubrir algo tan obvio como que no sólo son diferentes los alumnos y las alumnas que vienen de otros países, sino que somos diferentes todos. Es decir, esos grupos homogéneos que teníamos en las aulas no eran homogéneos”⁴.

Existen, además, dificultades añadidas por la heterogeneidad interna de la propia migración, los diferentes estatus y situaciones en que puede encontrarse la familia inmigrante –ser inmigrantes por razones políticas o económicas, estar documentados o no estarlo, el tipo de proyecto migratorio que intentan llevar a cabo, etc.–, que marcan distinciones en la forma de abordar la diversidad.

La escuela tiene que avanzar en su necesaria reformulación hacia la construcción de un nuevo centro educativo, intercultural, integrador e inclusivo, para todos y no sólo para el alumnado inmigrante o para el que requiere atención específica a su diversidad. La diversidad no la aportan ellos, la aportamos todos; no les afecta únicamente a ellos, nos afecta a todos; no son sólo ellos los que tienen que “normalizarse” en el sistema educativo, todos tenemos que aprender nuevas formas de vivir en una realidad nueva. Aunque esta idea estaría implícita en algunos de los planes autonómicos de atención a la diversidad al plantear la incorporación de la educación intercultural como eje transversal en todas las actuaciones de los centros educativos, sólo se formula claramente en unos pocos. Entre ellos,

³ El *Harvard Immigration Project*, de la Universidad de Harvard (Estados Unidos), estudia los efectos de la escolarización de estudiantes inmigrantes en el sistema educativo norteamericano. Considerando la inmigración actual o la nueva inmigración a este país como uno de los efectos de la globalización, aborda, como una línea de investigación, los resultados de la globalización en la educación de niños y jóvenes americanos e inmigrantes. Véase Suárez-Orozco, M. y Baolian Qin-Hilliard, D. (2004).

⁴ www.madrid.org/consejo_escolar/publica_03.htm

el Plan para la Atención Educativa del Alumnado Inmigrante de Andalucía, que establece en su fundamentación: “La interculturalidad supone, pues, pasar de poner el acento en la integración de la población inmigrante en la sociedad de acogida a pasar a poner el acento en una educación que se destina a la generalidad de la población y no sólo a las minorías nacionales o inmigrantes” (p. 9)⁵.

Este cruce de caminos perfila un nuevo objetivo que han de conseguir los sistemas educativos: construir una educación cuyo resultado sean nuevos ciudadanos que sepan ser, estar y actuar en un mundo local y global, en grupos con pertenencias e identidades propias y en grupos más amplios con pertenencias e identidades compartidas. En suma, como señala M. Bartolomé⁶, construir una nueva ciudadanía intercultural entretejida de múltiples pertenencias.

Resulta evidente que abordar el fenómeno de la inmigración y el papel de los sistemas educativos en los procesos de integración, inclusión o “ciudadanización” de nuevos colectivos y en las transformaciones que deben realizarse en el conjunto social es un tema complejo y profundo que requiere un tratamiento específico y multidisciplinar, que supera los objetivos de este capítulo. Nos centraremos en la escuela y en su enfoque intercultural, que implica y afecta a todo el estamento educativo, en la escolarización del alumnado hijo de inmigrantes en las enseñanzas no universitarias y en todos los actores vinculados a estos niveles educativos. Somos conscientes de que dejamos fuera de nuestro análisis hechos y procesos educativos importantes, como la educación no formal, la educación de adultos, la educación más vinculada a la formación socio-ocupacional y la educación permanente. Puesto que no abordaremos aquí estos campos, con ello dejamos también fuera a otros actores como son las entidades no lucrativas, que desarrollan una acción importante en la atención social y educativa de los inmigrantes y de sus hijos.

2. Integración social y educación intercultural

Los términos y el concepto que asumimos en el análisis de las migraciones son aún objeto de debate, interpretaciones teóricas e ideológicas diferentes y matizaciones constantes, debido a que forman parte de un cuerpo teórico en construcción y porque, al ser las migraciones un tema

⁵ www.juntadeandalucia.es/educacion

⁶ Bartolomé Pina, M. y Cabrera Rodríguez, F. (2003): “Sociedad multicultural y ciudadanía: hacia una sociedad y ciudadanía interculturales”, en *Revista de Educación*, número extraordinario, 33-56.

candente y tan cercano en la vida cotidiana de la gente, su uso se debate en diversos ámbitos, desde los más especializados hasta los más profanos.

Los términos que centran este texto son *sociedad multicultural* e *interculturalidad*, *educación intercultural*, *escuela intercultural*⁷. Asumimos que vivimos en una *sociedad multicultural*, término que describe la existencia de distintas culturas en un mismo espacio social. Pero no avanzamos más allá de este concepto, que no interpreta una realidad sino que la describe.

Uno de estos términos en construcción es el de *interculturalidad*, que surge en el ámbito educativo y se expande hacia otros campos teóricos. Planteamos la interculturalidad como un enfoque propositivo no basado en lo que ocurre, sino en lo que debería ser, en cómo podría funcionar una sociedad multicultural basada en la convivencia y en la cohesión social por medio de tensos, conflictivos, negociados y regulados procesos de comunicación, interacción e intercambio entre los distintos grupos culturales. Para adherirnos a esta propuesta asumimos los enfoques sociológicos, psicológicos y antropológicos que niegan la tesis esencialista de la cultura, apoyando en cambio tanto la diversidad interna de las culturas –las autóctonas y las inmigrantes– como su transformación en los procesos de contacto, conflicto y convivencia bajo el marco de una comunidad nacional regulada por sus leyes. Asumimos también las debilidades propias de este concepto cuando no articula su propuesta dentro de las dimensiones socioeconómicas y jurídicas que condicionan la propuesta intercultural, puesto que los procesos que ésta propone se desarrollan en planos de desigualdad, de asimetría, de distintas posiciones de los diferentes grupos socioculturales en la estructura social de una sociedad dada.

Por *educación intercultural* entendemos una educación en contextos de diversidad, donde la cultura es una variable distintiva más, que tiene como objetivo la permanencia –el acceso está asegurado por el derecho a la educación– y la máxima promoción educativa posible de todos, interviniendo social y educativamente para que la diferencia social, cultural y étnica no se constituya en un condicionante de fracaso escolar, en desescolarización y posible futura exclusión social, pero tampoco en un elemento de etiquetamiento y segregación. Esta propuesta educativa no se dirige exclusivamente a las minorías o grupos nuevos en el sistema educativo, sino a toda la comunidad educativa, porque los procesos que entraña influyen en el centro escolar como totalidad. Y en este mismo sentido, no busca modificar algunos aspectos del sistema educativo, sino el sistema educati-

⁷ Para profundizar en estos y otros conceptos que se utilizan en el ámbito migratorio, véase Malgesini, G. y Jiménez, C. (1997): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: La Cueva del Oso, 1ª ed.

vo como tal, en todos sus elementos y prácticas constitutivas. Cabe señalar al respecto que el reciente documento *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*, elaborado por el Ministerio de Educación y Ciencia, propone la creación de un Observatorio para el seguimiento de la educación intercultural (Propuesta 4.8, p. 61).

En este proceso de aclaración conceptual llegamos a los términos “extranjero” o “inmigrante”. ¿Cuál de los dos conceptos es el más apropiado cuando nos dirigimos a los alumnos?; ¿qué criterio se sigue para emplear un concepto u otro? Al igual que en los términos analizados anteriormente, no existe un consenso definitivo respecto a la utilización de uno u otro término. Lo que sí está claro es a qué o a quiénes se refieren cuando se usan coloquialmente. Por lo general, cuando se habla de alumnos no españoles existe una diferencia manifiesta entre ser extranjero procedente de los países de la Unión Europea o de América del Norte y extranjero económico, es decir, aquel que viene de países en vías de desarrollo o del llamado Tercer Mundo. A este último es al que se le llama inmigrante, y en la escuela a los hijos que vienen con ellos se les denomina alumnos inmigrantes. Las connotaciones que tienen ambos términos son claras. Evidentemente, no es lo mismo para el alumno encontrarse en el grupo de los extranjeros que en el de los inmigrantes.

En el estudio del Defensor del Pueblo y UNICEF-Comité Español de 2003 sobre *Escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*⁸, se decidió, ante la imposibilidad de lograr una mayor desagregación de los datos, denominar “alumnos de origen extranjero” a aquellos cuyas familias provienen de otros países y como tales figuran escolarizados en los centros educativos en los que cursan estudios, principalmente los procedentes de los países de la Unión Europea⁹ y del Norte de América, y “alumnos de origen inmigrante” a todos los alumnos de origen extranjero cuyas familias provienen de América Central y del Sur, África, Asia, Oceanía y de países europeos extracomunitarios.

Por último, hablar de inmigrantes conlleva reflexionar sobre otro término que se utiliza en este capítulo: *integración social*. Este concepto es muy complejo porque abarca varias dimensiones –integración en el ámbito jurídico, laboral, social, identitario– y los diferentes enfoques teóricos otorgan pesos variables a cada una de ellas. La formulación de los distin-

⁸ Véase www.defensordelpueblo.es

⁹ En la actualidad, con la ampliación de la Unión Europea a 25 miembros, no se podría seguir esta clasificación, debido a que los provenientes de los diez nuevos países que se han incorporado son extranjeros/inmigrantes de carácter económico, es decir, que emigran a España desde países en vías de desarrollo. Los diez países incorporados el 1 de mayo de 2004 son: Chipre (la parte griega), Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y República Eslovaca.

tos planes estatales y autonómicos de integración de los inmigrantes nos acerca bastante a lo que entendemos por integración como contrario a exclusión y a asimilación. Usamos este término definiéndolo como un proceso gradual de “ciudadanización”, en el que la población inmigrante adquiere la condición de miembro de la sociedad receptora y ejerce efectivamente tal condición. Este concepto, aunque muy general, nos permite establecer que la población inmigrante estará integrada al ir gradualmente accediendo a los derechos básicos –trabajo, vivienda, educación, participación política y social, etc.– y al cumplimiento de sus deberes como ciudadano. Aunque aún hoy existan algunas resistencias al respecto, ya que se quiere diferenciar el proceso que hace el inmigrante del de otros grupos vulnerables, se debería quizás hablar no de integración sino de procesos de inclusión social. Tenemos ya una inmigración de casi 20 años, está consolidada una segunda generación y se está formando una tercera. Nos debemos preguntar cómo incluir socialmente no a estos inmigrantes sino a estos nuevos ciudadanos.

Utilizamos el término “hijos de inmigrantes”, entendiendo por tales a los hijos de personas migradas –hayan nacido aquí o en su país de origen– y que se encuentren en el sistema educativo o en las primeras etapas de inserción laboral. Como hay que limitar la franja de edad que comprende este colectivo –y dado que los diferentes estudios plantean tramos de edad más amplios o más restringidos–, nos referiremos al grupo comprendido entre los 3 y los 18 años, en especial entre los 6 y los 16, ya que es el tramo de edad de la escolarización obligatoria. Esta elección no significa en absoluto restar importancia a los tramos educativos anteriores (Educación Infantil) ni posteriores (educación postobligatoria), tan fundamentales, el primero para potenciar y estimular el desarrollo cognitivo, personal y social y los segundos como indicadores de inclusión social y de riqueza del capital humano de una sociedad.

Además de situar a este colectivo por los datos de lugar de nacimiento, edad y escolarización, otra clave de interpretación considerada y abordada son las peculiaridades de su proceso de socialización “diferencial” –distinta de la de los autóctonos de su edad– que como hijos de la migración experimentan en la sociedad receptora.

3. Los hijos de inmigrantes, primeros actores de la integración social

Extranjero o nacionalizado, ser hijo de inmigrantes supone unas características específicas que incidirán de forma distinta según la antigüedad migratoria de sus padres y el proyecto migratorio que los movilice en la sociedad receptora, y también según las respuestas y resultados que des-

de las políticas de integración den la sociedad y la escuela. Estas características particulares tienen que ver con un proceso de socialización diferente y mixto que supone que, al mismo tiempo que se están socializando en unas pautas más específicas del contexto familiar de origen, van adquiriendo aquí el capital cognitivo, social y cultural de su entorno social y escolar¹⁰. Este proceso, que les sitúa siempre entre dos culturas, puede tener un resultado de socialización compleja y mixta, beneficioso para ellos y para la sociedad, si se sabe dominar la diferencia y vivir con ella. Pero es un proceso no exento de conflictos, con conductas de rechazo de uno u otro referente, búsqueda de asimilaciones negativas (negación de sus orígenes), reivindicaciones de la etnicidad (uso del velo, formación de bandas juveniles por etnia, rechazo a las figuras femeninas de autoridad en determinados colectivos), etc. En estos procesos socioidentitarios por los que pasan los hijos de la migración se pone en juego el carácter integrador de la escuela según aborde y gestione la diversidad y en su funcionamiento real como comunidad educativa que domina la complejidad de su entorno.

Cuando se plantea como objetivo prioritario la integración de estos hijos de inmigrantes, algunos estudios europeos que conectan las cuestiones de integración con las de inclusión social señalan que incardinar procesos educativos exitosos para estos niños y jóvenes y futuros adultos es concretar una “prevención social inteligente”¹¹. Una escuela fiel a su naturaleza inclusiva puede aportar los siguientes beneficios:

- Ofrecer el bagaje cognitivo, instrumental y actitudinal necesario para la inserción plena en la sociedad.
- Facilitar la adquisición “normal y continuada” de estrategias relacionales, comunicativas y referentes culturales de la sociedad receptora, dentro de una concepción de la escuela como microsociedad y lugar de las primeras prácticas sociales.
- Extender estos resultados a la familia migrada, tanto por la propia influencia de los hijos sobre los padres como por el acceso inmediato que tienen éstos a la escuela como primera institución de contacto con la sociedad receptora.

¹⁰ Para conocer más los procesos por los que atraviesa la segunda generación, véase Gokalp, A. (1984): “Los hijos de inmigrantes en Europa occidental: socialización, diferencia y problemática multicultural”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 515-529.

¹¹ Este beneficio social de los procesos educativos bien incardinados, analizado en el estudio de la Unión Europea *Child Immigration Project* (www.injep.fr/chip), conecta con los desarrollos teóricos sobre la escuela y la inclusión social, en especial con los de Klasen, S. (1999): *Social Exclusion, Children and Education: conceptual and measurement issues*. Background paper for the OECD, en www.oecd.org

Existen, no obstante, distintos tipos de condicionantes –personales, socioeconómicos, institucionales, de las políticas educativas y su puesta en práctica– que limitan y dificultan el logro de estos beneficios para muchos grupos de población, entre ellos los inmigrantes. Y, en este sentido, conocemos ya la experiencia de otros países europeos receptores de inmigrantes con segundas y terceras generaciones que han pasado por la escuela¹². Los resultados son muy preocupantes: pocos hijos de inmigrantes consiguen completar los niveles educativos postobligatorios no universitarios y la escuela parece funcionar como un grifo que gotea, donde de cuando en cuando hay un gran éxito para los alumnos inmigrantes, mientras que el resto se inserta, sin completar sus estudios secundarios, en un mercado laboral que poco se diferencia de aquel en el que estuvieron o están sus padres. Estos estudios europeos indican que el fracaso de la integración no sólo se produce en el espacio escolar. Estos jóvenes arrastran situaciones familiares y sociales que obstaculizan los procesos educativos, al menos en el funcionamiento actual de la escuela. Su marginación comienza en lo espacial, pues viven en barrios marginados y étnicamente configurados, sus familias carecen de trabajo fijo o tienen empleos precarios, los servicios y equipamientos sociales y educativos son deficientes y sus oportunidades, por tanto, están limitadas.

Ante estas situaciones, los jóvenes ponen en marcha mecanismos de autoprotección que muchas veces conducen a reivindicar su origen étnico, en el mejor de los casos formando parte de los movimientos juveniles que asumen una identidad étnica específica o regresando a prácticas religiosas olvidadas o relajadas en su ámbito familiar. En el peor de los casos se deslizan hacia el fanatismo.

Otras veces se fracasa con esta segunda generación porque las políticas no llegan a muchas familias que mantienen su espacio familiar y cultural cerrado a cal y canto. Así, hay jóvenes, especialmente mujeres, que siguen sometidas a prácticas culturales desterradas incluso por las leyes de sus países de origen, como es el caso de los matrimonios concertados, el repudio por la pérdida de la virginidad, el abandono de la escuela a partir de una determinada edad, etc.

El sistema educativo tiene parte de responsabilidad en este fracaso, aunque hay que ser conscientes de que la escuela puede tener sus manos muy atadas si las políticas sociales no se aplican o lo hacen a determinados grupos o con discriminación o si los centros carecen de autonomía su-

¹² Véase Gokalp, A. (1984); Camilleri, C. (1985): *Antropología cultural y educación*. París: UNESCO; y Camilleri, C. (1992): “El problema de los efectos propios de la cultura en la escolaridad de los jóvenes nacidos de inmigrantes en Europa”, en Siguan, M. (coord.): *La escuela y la migración en la Europa de los 90*. Barcelona: ICE/Hersori Editorial; y el también citado *Child Immigration Project* del año 2000.

ficiente para distribuir los recursos públicos según las singulares necesidades de cada uno. Pero, en este fracaso del sistema educativo se desaprovecha un recurso valioso: estos hijos de la inmigración, inmersos en un proceso de reconstrucción de referentes sociales, de identidad, de nuevas pertenencias que se añaden a las anteriores. Ellos, en cierto sentido, ya viven dobles y triples pertenencias, con referentes y vínculos aquí y en sus países de origen, con sus identidades en crisis por la migración, con manejo de dos o más lenguas y, cabe razonablemente pensar que, en un proceso educativamente acompañado, se irían reconstruyendo y mezclando, con los consiguientes beneficios para la escuela y la sociedad multicultural.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Un fenómeno reciente, rápido y de gran magnitud en España

Hace poco más de diez años se publicaron las primeras cifras detalladas sobre alumnado extranjero escolarizado en el sistema educativo no universitario. Los datos se ofrecían desglosados en distintas variables, entre otras, su distribución por comunidad autónoma, por nivel educativo y por área geográfica de nacionalidad o de procedencia. Estaban escolarizados en el curso 1993/94 un total de 50.076 alumnos extranjeros, distribuidos mayoritariamente en las mismas comunidades autónomas que hoy –Cataluña, Madrid, Andalucía, Canarias...– y predominantemente en Educación Primaria-EGB. Desde el primer momento, aunque no era entonces un fenómeno numéricamente relevante, se intuía su importancia.

Unos años antes, el Consejo de Europa analizó los procesos de escolarización de los hijos de trabajadores inmigrantes en los sistemas educativos europeos como resultado de las nuevas tendencias de la inmigración. Advertía que, especialmente para los nuevos países receptores de inmigración, justamente la escuela sería un espacio privilegiado o lugar clave en la integración de las personas migrantes en las sociedades receptoras. En este sentido se desarrollaron entre 1980 y 1989 los largos y fructíferos trabajos –reuniones de expertos, informes nacionales y estudios de casos– del denominado Grupo 7 del Consejo de Cooperación Cultural del Consejo de Europa, que abordaron desde el ámbito educativo la nueva realidad de la sociedad multicultural y sentaron las bases de una educación o pedagogía intercultural¹³.

Hoy, esa relevancia percibida ya entonces se acompaña de cifras que hablan por sí solas de la evolución, magnitud y tendencias de los procesos migratorios a la sociedad española.

El curso escolar 2003/04 se inició con 388.290 alumnos extranjeros¹⁴ matriculados en enseñanzas de Régimen General (tabla 1). Para el curso

¹³ Véase Consejo de Europa (1986): *The CDCC'S project no. 7: the education and cultural development of migrants: final report of the project group*. Estrasburgo.

Por su parte, la Fundación Encuentro ha publicado varios informes de los trabajos realizados por esta comisión en *Servicio de documentos*, 65: 1989.

¹⁴ A lo largo de todo el texto nos referiremos al alumnado hijo de inmigrantes. Las estadísticas dan datos sobre alumnado extranjero y, por tanto, no nos permiten diferenciar con total objetividad entre extranjeros e inmigrantes, además de excluir a los hijos nacidos aquí o nacionalizados al obtener la nacionalidad sus progenitores, situaciones que sí consideramos en el texto.

Tabla 1 – Alumnado total y extranjero en Enseñanzas de Régimen General por nivel educativo. Curso 2003/04 (1)

	Alumnado total		Alumnado extranjero		Porcentaje del alumnado extranjero respecto al alumnado total
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	
E. Infantil	1.349.824	19,7	78.349	20,2	5,8
E. Primaria	2.482.025	36,1	172.888	44,5	7,0
ESO	1.873.286	27,3	108.298	27,9	5,8
Bachillerato	653.767	9,5	15.388	4,0	2,4
Ciclos Formativos (2)	466.126	6,8	11.508	3,0	2,5
Programas de Garantía Social	42.468	0,6	1.859	0,5	4,4
Total	6.867.496	100	388.290	100	5,7

(1) Datos avance. Aunque la Educación Especial pertenece a las Enseñanzas de Régimen General no se ha incluido en el estudio por sus especiales características. (2) Incluye los Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Datos avance del curso 2003/04. Series e indicadores.*

2004/05, las matrículas y las previsiones indican que este alumnado llegará al medio millón. Respecto a la distribución del alumnado extranjero en la enseñanza no universitaria, tres niveles educativos aglutinan a más del 92%: el 44,5% en Educación Primaria; el 27,9% en ESO y el 20,2% en Educación Infantil.

En las enseñanzas de Régimen General, el alumnado extranjero representa el 5,7% del total del alumnado matriculado. Su distribución por los distintos niveles educativos nos indica porcentajes similares –entre el 5% y el 7%– en los niveles obligatorios, observándose una disminución importante en el Bachillerato y en los Ciclos Formativos, es decir, en los niveles educativos postobligatorios, con un repunte en los programas de Garantía Social.

¿Cuál ha sido la evolución del alumnado extranjero? La tendencia ha ido en aumento desde que se hizo visible en el desglose de las estadísticas educativas en el curso 1992/93. En la tabla 2 se puede apreciar este crecimiento constante. En el período considerado encontramos dos etapas claramente diferenciadas: una primera –desde el curso 1993/94 hasta 1998/99– donde se produce un crecimiento anual que está entre un 6% y un 15%; y una segunda, hasta el curso actual, donde el crecimiento parte de un 28% y supera en algunos cursos el 45%.

Al comparar en la misma tabla la evolución del alumnado extranjero y el alumnado total, se observa que mientras el primero crecía año tras año, el segundo disminuía, revirtiéndose esta tendencia de crecimiento negativo a partir del curso 2002/03. Este dato nos indica la aportación del

Tabla 2 – Evolución del alumnado español, extranjero y total en Enseñanzas de Régimen General. Cursos 1993/94-2003/04

	Alumnado español		Alumnado extranjero		Alumnado total	
	Absoluto	% variación anual	Absoluto	% variación anual	Absoluto	% variación anual
1993/94	7.969.157	–	49.923	–	8.019.080	–
1994/95	7.780.012	–2,4	53.085	6,3	7.833.097	–2,3
1995/96	7.576.783	–2,6	57.256	7,9	7.634.039	–2,5
1996/97	7.404.504	–2,3	62.548	9,2	7.467.052	–2,2
1997/98	7.208.531	–2,6	72.128	15,3	7.280.659	–2,5
1998/99	7.020.031	–2,6	80.509	11,6	7.100.540	–2,5
1999/00	6.841.776	–2,5	103.387	28,4	6.945.163	–2,2
2000/01	6.718.213	–1,8	136.816	32,3	6.855.029	–1,3
2001/02	6.602.367	–1,7	200.728	46,7	6.803.095	–0,8
2002/03 (1)	6.505.787	–1,5	301.458	50,2	6.807.245	0,1
2003/04 (2)	6.479.206	–0,4	388.290	28,8	6.867.496	0,9

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Datos avance del curso 2003/04. Series e indicadores*; y Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la educación en España*, varios años.

alumnado extranjero a una matrícula decreciente y también al mantenimiento de unidades escolares.

Respecto a la evolución de la matriculación en las distintas comunidades autónomas (tabla 3), se aprecia un crecimiento sostenido en todas, aunque el alumnado extranjero se concentra básicamente en cuatro: Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía, que suman casi el 70% del total. Los crecimientos porcentuales son en general más altos en las comunidades autónomas con menor número absoluto de alumnos inmigrantes, pero hay que señalar casos como el de Murcia, La Rioja, Navarra y Aragón, cuyos espectaculares crecimientos porcentuales se han traducido en tasas de alumnado inmigrante sobre el alumnado total claramente superiores a la media nacional. Es éste el verdadero indicador clave para analizar y valorar el impacto de la inmigración en la escuela.

A este respecto, es interesante constatar el mapa que dibuja la ordenación de las comunidades autónomas en función de este indicador. Madrid, los archipiélagos y las comunidades del corredor del Ebro –con la excepción del País Vasco– y del eje mediterráneo hasta Murcia presentan las tasas más altas. Por el contrario, las comunidades de la meseta y del oeste –incluida Andalucía– tienen las más bajas. Se reproduce también aquí la división entre la España más dinámica y aquellos territorios que sufren el estancamiento o incluso el retroceso relativo en su actividad productiva. Este indicador nos permite preguntarnos por la situación de comunidades como La Rioja y Navarra, con altas tasas de alumnado inmigrante y que no suelen aparecer en el discurso público y mediático sobre inmigración y escuela.

Tabla 3 – Evolución del alumnado extranjero en Enseñanzas de Régimen General por comunidades autónomas. Valor absoluto y porcentaje respecto al total de alumnos de cada comunidad autónoma. Cursos 1993/94-2003/04

	Absoluto				Porcentaje		
	1993/94	1998/99	2003/04 (1)	% de variación	1993/94	1998/99	2003/04 (1)
Madrid	11.421	22.284	93.852	721,7	1,12	2,46	10,17
Baleares	1.240	3.499	14.809	1.094,3	0,86	2,49	10,08
La Rioja	106	366	3.409	3.116,0	0,21	0,85	8,15
Navarra	385	719	6.731	1.648,3	0,40	0,86	7,96
Murcia	458	1.925	18.254	3.885,6	0,19	0,83	7,64
C. Valenciana	5.713	7.759	52.049	811,1	0,72	1,11	7,47
Cataluña	14.590	16.851	76.387	423,6	1,23	1,65	7,38
Canarias	4.393	7.421	20.356	363,4	1,21	2,13	6,24
Aragón	639	1.374	11.323	1.672,0	0,31	0,75	6,23
Castilla-La Mancha	556	1.681	13.139	2.263,1	0,17	0,53	4,20
Ceuta y Melilla	417	129	1.150	175,8	1,46	0,43	3,81
Cantabria	111	423	2.493	2.145,9	0,11	0,48	3,22
Andalucía	4.802	8.605	43.378	803,3	0,30	0,59	3,09
Castilla y León	1.528	2.725	10.668	598,2	0,32	0,68	3,00
País Vasco	1.559	1.765	7.688	393,1	0,39	0,54	2,52
Asturias	343	601	3.085	799,4	0,17	0,38	2,36
Galicia (2)	1.471	1.622	6.539	344,5	0,27	0,36	1,68
Extremadura	191	760	2.980	1.460,2	0,09	0,37	1,58
Total	49.923	80.509	388.290	677,8	0,62	1,13	5,65

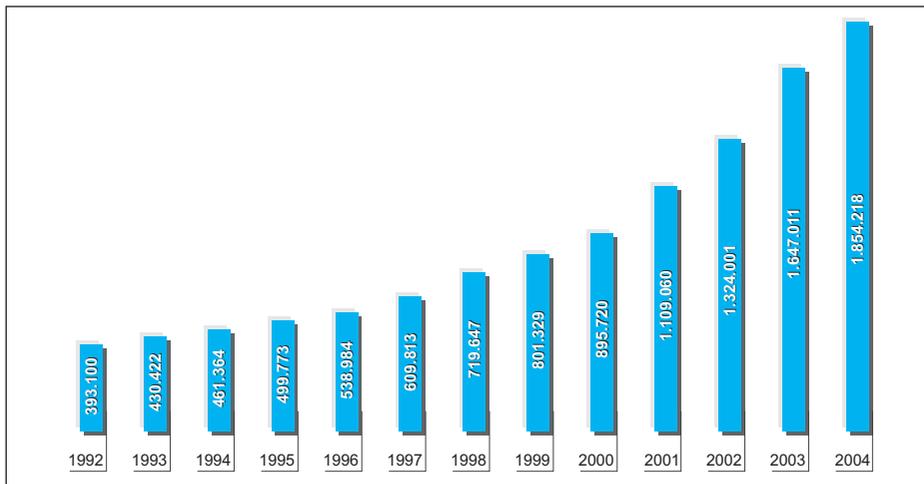
(1) Datos avance. (2) En el curso 2003/04 no se incluyen los datos del alumnado de Educación Infantil de 0 a 2 años.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Datos avance del curso 2003/04. Series e indicadores*; y Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la educación en España*, varios años.

1.1 Su importancia en el ámbito escolar

La interpretación de la realidad actual del fenómeno migratorio es un tema ya estudiado en la mayoría de los informes globales o sectoriales que se realizan sobre la sociedad española. En esta línea, la Fundación Encuentro ha abordado la cuestión de la inmigración en la Parte Segunda de dos de sus anteriores Informes: “Los inmigrantes, un nuevo actor en la sociedad española” en 2001 y “La integración de los inmigrantes: desafío, interpretación, valoración” en 2003. La migración y los procesos que se producen en las sociedades receptoras se asume como uno de los más importantes fenómenos constitutivos de las sociedades industrializadas y desde su análisis podemos interpretar el momento actual de la sociedad y leer las claves de su futuro.

Gráfico 1 – Evolución de los extranjeros con permiso de residencia o tarjeta en vigor. Datos a 31 de diciembre. 1992-2004



Nota: Los datos de 2004 son a 30 de septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la Dirección General de la Policía.

Las cifras del epígrafe anterior se tornan más relevantes con la evolución de los datos sobre inmigración en España en esos mismos años, como refleja el gráfico 1. La población extranjera con permiso de residencia en nuestro país se ha cuadruplicado en poco más de 10 años, con incrementos de gran magnitud desde el año 2000.

A estos datos hay que agregar, siempre con mucha cautela, las estimaciones sobre población extranjera indocumentada, ya visible desde el funcionamiento generalizado del sistema de empadronamiento continuo, aunque éste no indique con exactitud la magnitud de esta población “sin papeles”. Este hecho es importante en el ámbito educativo, ya que los hijos de estos inmigrantes sin documentación legal en España o sobrevenidos indocumentados acuden a la escuela y, aunque la escolarización esté totalmente asegurada hasta los 16 años y con determinadas limitaciones hasta los 18 años, ser hijo de inmigrante indocumentado incide indirectamente en la estabilidad del proceso de escolarización.

Así, la diferencia entre empadronados y extranjeros con permiso de residencia en junio de 2004 podía estimarse en torno al millón de personas, cifra que seguramente será mayor si tenemos en cuenta que no todos los que están en España sin documentación se empadronan¹⁵.

¹⁵ Según el Padrón, a 1 de enero de 2003 residían en España 2.664.168 extranjeros, frente a los 1.324.001 extranjeros con permiso de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2002, una diferencia de más de 1.300.000.

Esta posibilidad de rica lectura del presente y del futuro se potencia si nos acercamos al fenómeno migratorio desde el ángulo de la escuela. Al situar en la escuela el análisis del hecho migratorio, en la Fundación Encuentro hemos iniciado el debate sobre aspectos educativos estrechamente relacionados con las migraciones, como son: la sociedad intercultural, los nuevos principios educativos que fundamentan el *aprender a vivir juntos* o la situación de los actores educativos ante los retos del siglo XXI. Se analizan cuestiones como la tensión constante entre escuela pública-escuela concertada, el estado actual de la función docente, la participación de los padres, entre otros; y en el *Informe España 2004* se señala la entidad suficiente que tiene la inmigración en la escuela como para ser abordada en un capítulo específico¹⁶.

El análisis individualizado de este tema se apoya en que un número importante de los hijos de la inmigración están hoy en el sistema educativo, otros entrarán en los próximos años y la mayoría de éstos estará entre los adultos de la sociedad venidera. Ante esto, debemos preguntarnos por los resultados de su paso por la escuela hoy y, de cara al futuro, por la optimización de los procesos educativos que se producen en el sistema educativo.

Más aún, los datos y los pocos estudios realizados revelan que hay ya jóvenes inmigrantes que han estado escolarizados, algunos durante unos pocos años. Y este paso por la escuela ha producido unos resultados que no se pueden dejar de sopesar, tanto en sus prácticas de inserción social como en los procesos educativos desarrollados en el ámbito familiar, escolar y social¹⁷.

Son muchas las preguntas que seguimos haciéndonos sobre la educación: sus fines, los valores que debe transmitir y las reformas y contrarreformas necesarias; hasta dónde llega la responsabilidad de la escuela en las situaciones de profunda desigualdad de todo orden que afectan a grandes grupos de población y cuál es su papel para no agravar desigualdades escolares que no se originan en el sistema educativo, pero que pueden acrecentarse en éste¹⁸, etc. A ellas se añaden hoy, en esta España receptora de inmigrantes, muchos y nuevos interrogantes ante la incorporación de nuevos colectivos que plasman la diversidad en los centros escolares.

En la escuela se está produciendo un conjunto muy heterogéneo de prácticas socioeducativas. Al analizar éstas y sus resultados hay que pre-

¹⁶ Fundación Encuentro (2004): *Informe España 2004*. Madrid: Fundación Encuentro, 126-ss.

¹⁷ Véase Cachón, L. (2003).

¹⁸ Esta idea, si bien matiza la responsabilidad de la escuela ante las desigualdades sociales y educativas con que muchos alumnos llegan al sistema educativo, no deja de señalar que por acción u omisión puede acrecentarlas.

guntarse cuál es la función de la escuela en una sociedad compleja, marcada por la incertidumbre, por la desigualdad, que tiene que construir urgentemente nuevas formas de cohesión social que incluyan la pluralidad, la diversidad e incardinan a los nuevos ciudadanos en procesos inclusivos.

La escuela reconoce ya explícitamente la diversidad de su alumnado, pero el tratamiento y la gestión educativa de ésta añade una complejidad nueva a la siempre compleja cuestión escolar. Lo nuevo es, básicamente, que casi 400.000 extranjeros de 160 nacionalidades están escolarizados en el sistema educativo, desde Educación Infantil hasta donde puedan o quieran llegar. Durante un tiempo –que será como mínimo de diez años si completan todo el ciclo obligatorio– estarán adquiriendo un capital instrumental, cultural y social valioso para su “ciudadanización” y previsiblemente continuarán el proceso, largo proceso, iniciado por sus padres inmigrantes, de ir integrándose en esta sociedad. ¿Cómo tiene que trabajar esta complejidad la escuela? ¿Qué instrumentos tiene y debe conservar y cuáles están obsoletos y debe eliminar? ¿Qué puede aportar a la vida adulta de esta población hoy joven, en cuanto a su inserción social y especialmente al mercado laboral? ¿Qué mecanismos debe poner en juego para que los jóvenes no abandonen prematuramente el sistema educativo para ocupar trabajos no cualificados, reproduciendo la situación laboral de sus padres?

No hay respuestas unívocas para todas estas preguntas, pero una idea ha emergido hace tiempo en el contexto educativo global: los sistemas educativos, en especial los de escolarización obligatoria, son fundamentales en los procesos de inclusión social¹⁹ –definida ampliamente como el acceso a las condiciones suficientes para participar efectivamente en la vida económica, social y cultural, estableciendo relaciones con la sociedad en la

¹⁹ La importancia de la educación –y del papel de los sistemas educativos– para el desarrollo de los individuos y de la sociedad no es un tema nuevo, pero se ha analizado en estas dos últimas décadas a partir de los factores –complejos y multidimensionales– que inciden en los procesos de exclusión social y de las políticas productoras de la inclusión. En esta línea, son muchos los trabajos que estudian el papel de los sistemas educativos y los distintos elementos que inciden en la escolarización, su proceso y resultados. El documento final *Equity of the European Educational System* (Project Socrates SO2-61OBGE) expone los resultados de aplicar un conjunto de indicadores en los sistemas educativos de varios países europeos; Marchesi, A. (2000): “Un sistema de indicadores de desigualdad educativa”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 23: 135-162, propone un sistema de indicadores que analizan la relación entre desigualdades sociales y educativas; Klasen, S. (1999), realiza un recorrido por las políticas y prácticas institucionales en la escuela que podrían agravar las desigualdades sociales, tales como dotación de los centros, sistemas de etiquetamiento, segregación, evaluaciones condicionadas por el origen social, etc. Abordan también este tema las conferencias de educación y las de ministros europeos de educación, organizadas por la UNESCO, los últimos análisis sobre pobreza y educación del Banco Mundial y la mayoría de los documentos que publica *on-line* el Consejo Escolar de Castilla y León.

que vive, y para poder ejercer los derechos civiles, políticos y sociales inherentes a su condición de ciudadano–.

Como institución, la escuela tiene una naturaleza inclusiva –en su concepción, no siempre en sus prácticas– al facilitar el acceso y promoción educativa de los niños y jóvenes de los grupos más vulnerables, entre los que están los inmigrantes. ¿Todos? No, no queremos asociar inmigración con exclusión social, con fracaso escolar. Demasiado se asocia ya la inmigración con los problemas actuales de nuestra sociedad, con carencias, con conflictos, con problemas de convivencia, con pérdida de unidad cultural, etc., sin contrastar las ideas y opiniones vertidas con un análisis serio de la realidad. Pero, en tanto que grupos nuevos con otro origen nacional y con restricciones jurídicas como extranjeros de determinados países, con referentes culturales distintos y aún en la etapa de adquirir las pautas y modos de funcionar de la sociedad receptora, sujetos a una discriminación laboral que los sitúa en determinados sectores productivos, limitados en su acceso a los servicios y prestaciones sociales, sí son un colectivo vulnerable y con riesgo de exclusión.

2. La red de actores en el sistema educativo

La escuela constituye un micro, pero estructurado, sistema social, en el que un conjunto conectado de factores produce una determinada manera de funcionar de todos los actores que forman parte de ella. En nuestra habitual pretensión de tomar el pulso a la realidad escuchando las voces de los distintos actores que construyen y participan en la red de los fenómenos, nos centraremos en los relatos que nos hablan sobre qué está ocurriendo en la escuela desde que escolariza al alumnado inmigrante y dónde se plantean programas de atención a la diversidad. Escuchar a los actores es conocer la realidad viva del espacio escolar, la red de variables que dan forma al hecho educativo. Cada actor se sitúa de una manera propia ante las políticas educativas específicas, los sistemas de formación inicial y permanente del profesorado, el sistema de admisión, el proyecto educativo de centro, el desarrollo curricular, las estrategias de enseñanza-aprendizaje, las actividades extracurriculares, las interacciones que se producen en los distintos espacios del centro –aula, recreos–, la atención a los padres, el trabajo en equipo, etc. El conjunto de actores condicionantes y condicionados configura un tipo de centro educativo que opera como una totalidad.

Pensemos, por ejemplo, en cómo puede haber influido en el profesorado de ESO la confusión sobre la aplicación o no en las distintas comunidades autónomas de las medidas básicas reguladas por la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002. Profesores con distintas opiniones y expectativas, directores y equipos educativos que, iniciado ya

el proceso de matriculación, no sabían si podían ofrecer itinerarios formativos, padres que preguntaban, alumnos que desconocían sus posibilidades para el curso siguiente, programaciones anuales interrumpidas, etc. Pensemos en los efectos de una matriculación no prevista de alumnado inmigrante y con necesidades educativas específicas, o de la no aprobación de financiación de un programa de compensación educativa para un centro que lo ha venido desarrollando en años anteriores.

La realidad educativa y la percepción que cada actor tiene de ella es demasiado heterogénea para poder hacer generalizaciones. Así, los profesores narran historias contrapuestas, perciben de manera diversa su propia posición docente y sus estrategias y habilidades para la acción educativa en el ámbito escolar; y, en consecuencia, su discurso refleja muchas contradicciones. Más homogéneo, aunque menos estudiado, es el de los alumnos y sus padres. Y, dejando de lado opiniones arrebatadas poco propias de un político o funcionario público, las administraciones educativas tienen también una opinión bastante homogénea. Administraciones y equipos educativos coinciden en algunos puntos, fundamentalmente en que el hecho migratorio y la escolarización de alumnado inmigrante los sorprendió sin que nadie (administraciones educativas, centros escolares, equipos educativos, niños y familias autóctonas) estuviera preparado mínimamente o, al menos, suficientemente para ello.

Los distintos actores viven intensamente una realidad que no pueden soslayar y que intentaremos reflejar. A excepción de las administraciones educativas, que circunscriben su discurso al ámbito de la gestión de las políticas y, por tanto, éste es cauto y posibilista, de proyectos en marcha, logros conseguidos y retos hacia el futuro, el resto de los actores dan sus opiniones abiertamente. Por eso no ha de sorprendernos encontrar tanto profesores como equipos educativos que presentan su centro como un modelo de integración de las diferencias y de atención a la diversidad, mientras otros directamente consideran que su escuela es un auténtico gueto. No extraña tampoco que los primeros, incluso alabando su modelo educativo integrador, critiquen profundamente la falta de distribución equilibrada del alumnado inmigrante o con necesidad de atención específica entre centros de la misma red. Tampoco deberá extrañarnos que haya centros que consideran estar bien equipados tanto en recursos humanos como en materiales, mientras que otros creen carecer de casi todo. En suma, la heterogeneidad está presente en todo: en el alumnado, en los centros y en las medidas que se han puesto en marcha, en la percepción de la situación de cada actor, en las expectativas, en los niveles de satisfacción, en los proyectos futuros.

Pero toda esta heterogeneidad propia de cada centro y de sus actores no excluye que se apueste por la educación intercultural como un enfoque propositivo desde el que la escuela puede gestionar y promover de manera más adecuada la diversidad existente.

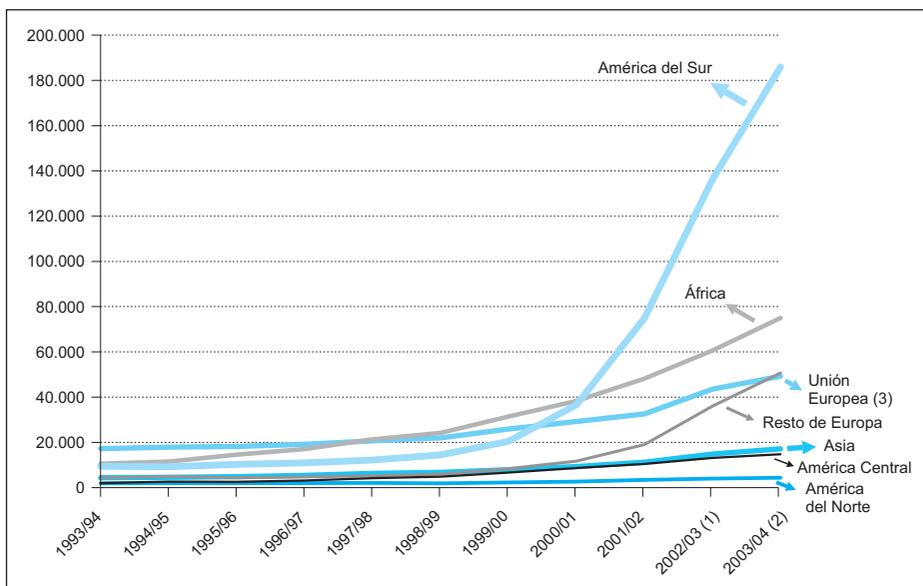
2.1 Los alumnos

La diversidad del alumnado inmigrante

Hablar de alumnado inmigrante como un grupo homogéneo es caer en una falsa generalización. El alumnado inmigrante, como la inmigración de la que procede, constituye un colectivo heterogéneo. Proceden de países diferentes; emigran con el grupo familiar, o en diferentes momentos de la migración de sus padres o han nacido aquí; han sido escolarizados de manera regular o irregular en sus países de origen o es la primera vez que se incorporan a un sistema educativo; tienen como lengua materna el español u otra lengua distinta; sus padres pueden ser residentes legales en España o estar indocumentados; pueden tener trabajo estable, precario o no tenerlo.

Constatada ya la importancia y magnitud de la población extranjera escolarizada en el sistema educativo no universitario, vamos a analizar su procedencia por área geográfica para precisar un poco más su perfil. El colectivo más numeroso desde el curso 2001/02 es el procedente de América del Sur, seguido por el de origen africano, grupo de ciudadanos no comu-

Gráfico 2 – Evolución del alumnado extranjero en Enseñanzas de Régimen General por área geográfica de procedencia. Cursos 1993/94-2003/04



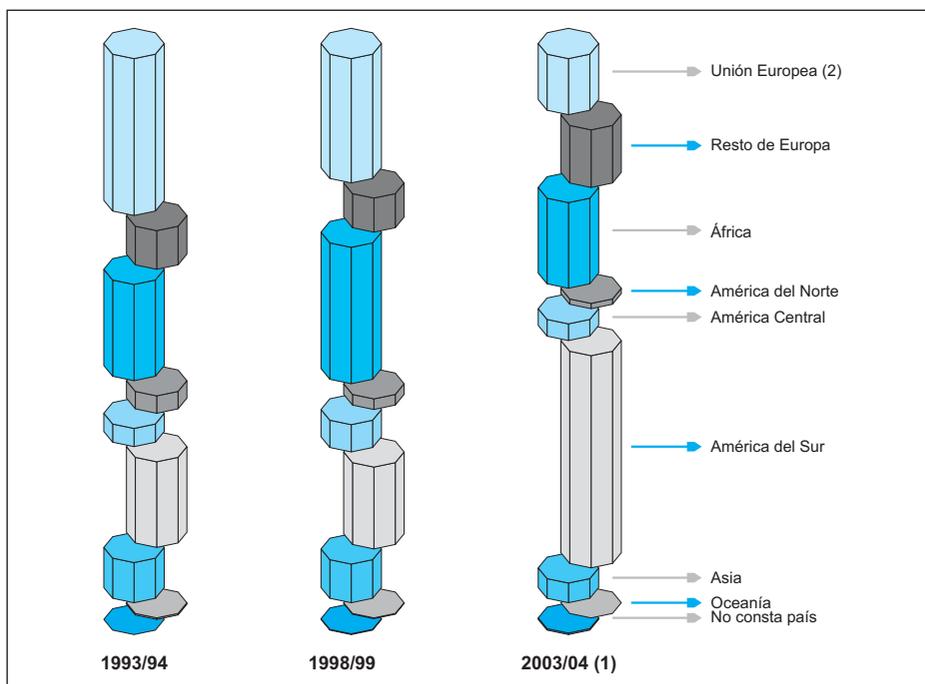
(1) Datos provisionales. Incluye 965 alumnos de Educación Especial, 798 de Enseñanzas Artísticas y 5.820 de Enseñanzas de Idiomas. (2) Datos avance. Incluye 1.436 alumnos de Educación Especial, 998 de Enseñanzas Artísticas y 7.463 de Enseñanzas de Idiomas. (3) En el curso 1993/94 no se incluye a los alumnos de Austria, Finlandia y Suecia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Datos avance del curso 2003/04. Series e indicadores.*

nitarios más grande hasta dicho curso; a continuación, los países de la UE y los del resto de Europa, básicamente los denominados países del Este, que en el último curso superan ligeramente a los anteriores; y, finalmente, el resto de las áreas geográficas, con volúmenes poco relevantes. En el gráfico 2 se puede observar el espectacular aumento de los alumnos procedentes de América del Sur, que en apenas cinco años han multiplicado por nueve su número (de 20.512 en el curso 1999/00 a 185.861 en el curso 2003/04); en el mismo período, los procedentes de África han crecido en poco más de dos veces (de 31.613 a 74.960). Es interesante constatar la disminución del porcentaje de alumnado de la UE matriculado, mientras ha aumentado considerablemente el procedente de los países del resto de Europa –básicamente países del Este como Bulgaria, Rumania y Rusia– (gráfico 3).

Si desagregamos estos datos por el país de procedencia (tabla 4), los alumnos ecuatorianos y los colombianos son, por este orden, los dos colectivos de América del Sur que más han aumentado, junto a una creciente presencia del colectivo argentino. También se aprecia que el alumnado

Gráfico 3 – Evolución del alumnado extranjero en Enseñanzas de Régimen General por área geográfica de procedencia. En porcentaje. Cursos 1993/94-2003/04



(1) Datos avance. Incluye 1.436 alumnos de Educación Especial, 998 de Enseñanzas Artísticas y 7.463 de Enseñanzas de Idiomas. (2) En el curso 1993/94 no se incluye a los alumnos de Austria, Finlandia y Suecia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Datos avance del curso 2003/04. Series e indicadores.*

Tabla 4 – Evolución del alumnado extranjero de seis países en Enseñanzas de Régimen General. Cursos 1999/00-2003/04

	1999/00		2000/01		2001/02		2002/03 (1)		2003/04 (2)	
	Absoluto	% sobre total	Absoluto	% sobre total	Absoluto	% sobre total	Absoluto	% sobre total	Absoluto	% sobre total
Ecuador	3.640	9,0	10.029	16,5	27.015	25,4	56.608	32,1	88.171	37,1
Marruecos	24.938	61,5	30.120	49,5	38.169	35,9	47.099	26,7	58.837	24,7
Colombia	4.588	11,3	10.565	17,4	23.707	22,3	35.679	20,2	37.637	15,8
Argentina	3.085	7,6	3.955	6,5	7.397	7,0	16.933	9,6	22.848	9,6
Rumania	1.281	3,2	2.602	4,3	5.357	5,0	13.588	7,7	21.405	9,0
China	3.008	7,4	3.602	5,9	4.671	4,4	6.501	3,7	8.949	3,8
Total	40.540	100	60.873	100	106.316	100	176.408	100	237.847	100
% de estos países respecto al total del alumnado extranjero	39,2		44,5		53,0		57,1		59,7	

(1) Datos provisionales. Incluye los alumnos de Educación Especial, de Enseñanzas Artísticas y de Enseñanzas de Idiomas. (2) Datos avance. Incluye los alumnos de Educación Especial, de Enseñanzas Artísticas y de Enseñanzas de Idiomas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Datos avance del curso 2003/04. Series e indicadores.*

marroquí continúa siendo la primera nacionalidad procedente de África, aunque disminuye su peso porcentual en el total del alumnado extranjero. El colectivo rumano es el grupo más numeroso de los llamados países del Este; por último, los alumnos chinos mantienen un crecimiento constante, aunque se reduce su porcentaje en el total de alumnos de este grupo.

Similitudes y diferencias con el alumnado autóctono. Vivir entre dos culturas, ¿o tres?

El alumno inmigrante es, ante todo, un educando con potencialidades y necesidades educativas e intereses similares a las de los alumnos de su grupo de edad, ya sean extranjeros de otros colectivos o autóctonos. Pero sería absurdo no reconocer que presenta una serie de características que lo hacen peculiar y diferente a estos últimos. Sean nacidos aquí o en sus países de origen, su primera socialización se produce en su grupo familiar; que, dependiendo del tiempo que lleve en España y del peso que su cultura haya ejercido en la estructura de su vida personal, familiar y social, está aún nutriéndose de su cultura de origen, de sus modos de vida, con muchas referencias socializadoras de sus países de procedencia.

Suele decirse que estos hijos de la inmigración viven entre dos culturas, la de origen y la de acogida. Su proceso de socialización secundaria –al comenzar la escuela– se define, siguiendo a Gokalp²⁰, como *socializa-*

²⁰ Gokalp, A. (1984).

ción diferencial; esto es, recibirán pautas de vida y valores de su lugar de origen que tendrán que integrar, al mismo tiempo, con la cultura escolar y social del lugar de acogida. Este alumnado tendrá que intentar integrar un capital cultural transmitido por sus padres con sus propias experiencias y prácticas de la sociedad de acogida y con un capital instrumental –el que les aportará la escuela y las relaciones sociales– necesario para insertarse en esta sociedad. Una tarea difícil de cuyos resultados aún se sabe poco, aunque ya se hable de “conflictos de identidad”.

Tanto sus similitudes como sus diferencias son percibidas por los otros actores del centro escolar.

La visión general sobre los alumnos por parte del profesorado

Cuando se habla del alumnado, el problema principal es que sus propias voces son poco escuchadas. Los profesores suelen hablar de cómo los perciben ellos y en esta percepción actúan factores que pueden alejarnos del propio alumnado.

Un primer factor es la adscripción a un grupo étnico o cultural. A un alumno o un grupo de alumnos se les atribuyen rápidamente las características de su colectivo, y a partir de ellas se explica su comportamiento, su trayectoria académica; en suma, los resultados esperados. Así, utilizando dos casos extremos, suele decirse que los alumnos de un colectivo determinado son educados, obedientes, esforzados, que lograrán rápidamente normalizarse en su curso, aunque se hayan escolarizado a cualquier edad. De otro colectivo, sin embargo, se dice lo contrario: rebeldes, cerrados en sí mismos, sin capacidad de esfuerzo, sin interés; en definitiva, que están en la escuela sin querer y esperando salir cuanto antes de ella. Y no es el dominio o no de la lengua de la escuela lo que marca estas expectativas, porque, aun hablando otra lengua, el profesorado percibe a determinados colectivos como laboriosos y responsables, con voluntad de aprender y hasta con un buen nivel comunicativo.

A este primer factor se suma un segundo, la construcción de expectativas positivas o negativas por parte del profesor hacia determinados alumnos en función del colectivo al que pertenecen. Es sabido que las expectativas orientan la acción educativa, la enseñanza del profesor y las respuestas del alumno (el efecto de la profecía que se cumple a sí misma, conocido como efecto Pigmalión)²¹.

La percepción del profesorado es, en general, positiva respecto a los alumnos que están en Educación Primaria. Sin embargo, esta situación

²¹ Varios estudios del ámbito de la psicología social analizan el sistema de construcción de expectativas. Véase Colectivo AMANI (1994): *Educación intercultural. Análisis y resolución de conflictos*. Madrid: Editorial Popular.

cambia en Educación Secundaria, ya que señalan que se encuentran a “disgusto” y no avanzan en el aprendizaje, por lo cual sólo ven como solución integrarlos en un Programa de Garantía Social²² (según LOGSE), y no son pocos los que, ante esta situación, cuestionan la extensión de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años.

La percepción de los propios alumnos respecto a la escuela

En general, el alumnado inmigrante manifiesta estar a gusto en el centro escolar. Es cierto que la incorporación, asociada a estar recién llegados a la sociedad receptora, es dura, teñida de negatividad y de deseos de volver a su país. Esta situación se agrava cuando ha habido una reagrupo familiar reciente y el niño o niña ha pasado un tiempo, que pueden ser años, separado de sus progenitores o de uno de ellos, viviendo con abuelos u otros familiares. Pero tanto estos alumnos, pasado un tiempo, como los que han migrado con sus padres perciben la escuela como un lugar seguro y agradable, un espacio para aprender y hacer amigos de muchos países –la vivencia positiva de convivir con varias culturas–, con profesores muy buenos, y pasa a un segundo plano el hecho de que sus resultados académicos no sean muy positivos.

Su proceso de escolarización y los resultados académicos

Si se inician en Educación Infantil o en los primeros cursos de Educación Primaria (6-8 años), la adaptación, el aprendizaje de la lengua vehicular y de la cultura escolar no tiene mayor dificultad. Pero, ¿se puede afirmar esto provengan de la cultura que provengan? En general se opina que sí, pero con algunas reservas. La adaptación, más que por la procedencia cultural, está condicionada por las características del contexto familiar, el interés de los padres por la escuela y primordialmente por el tipo de vínculo –más cerrado o más flexible– que tengan con sus referentes culturales de origen. Dadas las edades que comprende la Educación Primaria, se podría pensar que el peso de la cultura no se siente tanto en esta etapa, pero la situación de estos alumnos se complica cuando se dan las siguientes condiciones: escolarización tardía en los últimos cursos de Educación Primaria con una escolarización previa deficiente y lengua materna distinta a la vehicular de la enseñanza.

En general, el centro educativo de Educación Primaria tiene recursos para lograr que estos alumnos se acomoden rápidamente al ritmo es-

²² En el curso 2003/04, el 4,4% del alumnado que estaba en algún Programa de Garantía Social era extranjero. Esta cifra supone el 1,7% del alumnado extranjero que cursa la ESO. Si bien es un porcentaje que ha aumentado progresivamente, es todavía bajo para confirmar las opiniones de muchos profesores. Véase *Boletín CIDE*, diciembre 2003, 12.

colar: adaptaciones del currículo escolar a los diferentes niveles de los alumnos; atención específica con profesores de apoyo fuera del aula, sobre todo en cuestiones de enseñanza de la lengua y cuando existen importantes desfases curriculares por no haber sido escolarizado en el país de origen; adaptaciones del material didáctico; actividades para dar a conocer los usos y costumbres de otras culturas; programas de acogida; proyectos internos de integración de alumnos extranjeros/inmigrantes, etc. En este sentido, algunos centros desarrollan aún más estos dispositivos, optimizándolos a fin de evitar el aislamiento y la segregación de este alumnado. Y si algo dejan de aprender en el camino, tengamos en cuenta que –y esto lo señalan muchos profesores– muchos alumnos autóctonos también pasan a la Educación Secundaria sin haber adquirido las competencias que se establecen en la Educación Primaria. Es decir, que en la Educación Primaria el alumnado inmigrante, aun con déficit educativo, no se desvía mucho de los resultados generales de la mayoría de los alumnos.

Aun así, conviene destacar que, tal y como queda reflejado en el citado estudio del Defensor del Pueblo, “todavía hay un amplio porcentaje del profesorado que no realiza ningún tipo de adaptación”. Este dato es preocupante, puesto que la atención a la diversidad en el aula, que no está representada sólo por alumnos extranjeros, siempre requiere dichas adaptaciones. Es prácticamente imposible que en un aula de 25 alumnos todos lleven un ritmo similar.

Respecto al logro académico de los alumnos hijos de inmigrantes, hay que señalar que no existen en España, por el momento, estudios a gran escala sobre los resultados que obtienen. Para esto, sería pertinente no sólo conocer el sistema de evaluación que tienen los centros educativos ya protocolizados, sino también cómo lo aplican. Dada la complejidad de los factores que intervienen en el rendimiento académico y en el éxito o fracaso escolar, los estudios relacionan, de manera diferente, un conjunto de variables: las más interaccionales y comunicativas, que operan tanto dentro del ámbito escolar como en el entorno en que viven y se relacionan los alumnos; las socioeconómicas de la familia y las expectativas que se construyen en función de éstas; y las más propias de los procesos escolares, tales como programas específicos de enseñanza, adaptaciones curriculares, actuaciones docentes, sistemas de apoyo, etc.

A la espera de estudios que apliquen a todo el conjunto de la población autóctona y extranjera escolarizada el sistema de indicadores ya protocolizado para medir calidad y equidad²³, la percepción general es que la tasa de fracaso escolar es preocupante. Así lo indican tanto los estudios

²³ Véase, por ejemplo, el informe *Equity of the European Educational System. A set of Indicators*, en <http://europa.eu.int>

realizados a gran escala –como el del Defensor del Pueblo y UNICEF español–, como los de nivel autonómico y los resultados de algunos centros consultados.

Momentos de transición y cambio fuerte: el paso de la Educación Primaria a la ESO, y los estudios postobligatorios

La situación del alumnado inmigrante escolarizado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) tiene unas características específicas. En esta etapa confluyen un conjunto de problemas aún no resueltos de la configuración curricular e implementación de este ciclo educativo con un estado general de malestar por parte de los profesores, a lo que se añade la desmotivación y los conflictos por parte de los alumnos y las propias características y problemas educativos de este alumnado²⁴.

Este momento de transición fuerte de un ciclo a otro no se vive de igual forma en los centros concertados que en los públicos. En los colegios concertados este cambio queda atenuado si el alumno cursa todos sus estudios en el mismo centro, algo usual ya que es frecuente que se impartan en un mismo espacio escolar todos los niveles educativos no universitarios. Además, esta misma estructura ha facilitado la implementación de la ESO como ciclo educativo propio. En la red pública, la ESO puede impartirse en centros que además tienen Educación Primaria, en institutos donde también se cursa Bachillerato y Formación Profesional o sólo Bachillerato.

A esto se añade que la estructura curricular de la ESO apenas ha completado su implementación en fechas recientes. Desde el curso 2001/02 se imparten todas las enseñanzas contempladas en la LOGSE.

Además, hay que considerar las complicaciones de la entrada de un alumnado de tan sólo 12 años en los centros de Educación Secundaria, donde –como ya se ha apuntado– se presentan situaciones de desajuste, inmadurez, problemas de convivencia, etc. A ello se suman los problemas propios del profesorado de este ciclo que, al provenir de centros de Educación Primaria, tienen dificultades para situarse en las plantillas docentes de los institutos, en especial para mantener las relaciones fluidas y de trabajo que son indispensables para que los equipos docentes funcionen con eficacia.

Estas situaciones constituyen condicionantes previos de un ciclo educativo al que se incorpora el alumnado de origen inmigrante sin haber es-

²⁴ La situación actual de la ESO y la escolarización de alumnado inmigrante en este ciclo educativo, con todas las consecuencias que conlleva, queda muy reflejada en el discurso de los profesores y responsables de los centros educativos. Véase Pérez-Díaz, V., Álvarez-Miranda, B. y González-Enríquez, C. (2001): *España ante la inmigración*. Barcelona: Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales.

tado antes escolarizado en el sistema educativo español y que está en una doble situación de “momento de transición fuerte”: recién llegado a España con 12 o más años y escolarizado en Educación Secundaria. Este alumnado es el que más dificultades ofrece para el trabajo pedagógico y social. En la estructura actual de la Educación Secundaria, la escuela no cuenta con recursos adaptados, de aplicación flexible, que promuevan la permanencia voluntaria de estos jóvenes hasta los 16-18 años.

Los profesores muestran su frustración y preocupación. Reconocen la falta de recursos adecuados para despertar el interés y la motivación de estos alumnos que, además, rompen las rutinas escolares. Se podría decir que estos alumnos no quieren estar en la escuela sino, en todo caso, trabajando. Aunque sería generalizar mucho, porque hay alumnos con estas características y de distintas nacionalidades, de 14 y 15 años, que, matriculados en Programas de Garantía Social, quieren lograr los aprendizajes mínimos y dominar la lengua, y son considerados en su escuela como alumnos ejemplares.

Respecto a la continuidad de este alumnado en los niveles postobligatorios, las cifras indican que la matriculación decae notoriamente: solamente representa el 2,4% del alumnado de Bachillerato y el 2,5% del de los Ciclos Formativos (tabla 1). Para explicar este descenso hay que tener en cuenta varios factores: en primer lugar, hay alumnos inmigrantes que no continúan en los ciclos postobligatorios y se insertan en el mercado laboral por decisión propia o de la familia; otros no lo hacen porque lograron concluir con muchas dificultades los estudios obligatorios; por último, no hay que olvidar las restricciones que impiden cursar los ciclos postobligatorios a quien no sea residente.

La tabla 5, elaborada a partir de los datos del Censo de 2001, aunque recoja la escolarización del curso 2001/02, ya muy superado respecto a las cifras actuales, relaciona grupo de edad y escolarización. Se observa que solamente el 32,6% de los jóvenes extranjeros entre 16 y 18 años está escolarizado, frente a un 83,6% de los españoles en ese grupo de edad.

Tabla 5 – Tasa bruta de escolarización por grupos de edad. Curso 2001/02

	Total	Extranjero	Español
Menores de 5 años	53,4	48,8	53,6
De 6 a 11	104,8	98,0	105,1
De 12 a 15	109,5	91,6	110,2
De 16 a 18	82,0	32,6	83,6
Total	86,6	71,3	87,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Estadísticas de la educación en España. 2001-2002*; e INE (2004): *Censo de población 2001*.

Con todas las dificultades para hacer una interpretación válida sobre esta brusca caída de la matriculación en los estudios postobligatorios, en las estadísticas que elaboran muchos de los centros consultados, las tasas de absentismo y de abandono escolar son altas: no logran concluir satisfactoriamente la ESO aproximadamente un 30% del alumnado inmigrante.

2.2 Los profesores

Con respecto a la presencia de alumnos inmigrantes en los centros, los profesores se encuentran con una serie de circunstancias nuevas a las que les es complicado atender y enfrentarse, debido principalmente a la falta de formación, algo que demandan.

Desde los años noventa se han llevado a cabo diversos estudios sobre las opiniones, percepciones y actitudes del profesorado ante la llegada de alumnos inmigrantes²⁵. La mayoría de ellos han llegado a una serie de conclusiones similares. De todos estos estudios, el más representativo es el del Defensor del Pueblo, porque se ha realizado a escala nacional.

Uno de los aspectos más clarificadores de este y otros estudios similares es que el profesorado mantiene opiniones y actitudes diferentes en función del porcentaje de alumnado inmigrante escolarizado en el centro. Por lo general, cuanto más alto es el porcentaje (especialmente a partir del 30%), en mayor medida se quejan de que la presencia de este tipo de alumnos es negativa para el centro, influye sobre el rendimiento académico del grupo, afecta al prestigio del centro y a la demanda de alumnos, disminuyen sus expectativas con respecto al alumnado, manifiesta un menor grado de satisfacción con relación a su trabajo y al centro... Sin embargo, a la hora de proponer cambios para mejorar el centro y la atención al alumnado, se muestran de acuerdo en solicitar una serie de medidas similares, como la disminución del número de alumnos por aula y la incorporación de profesores de apoyo. También coinciden en la insuficiente ayuda que reciben por parte de la administración educativa, aunque esta valoración es ligeramente más positiva en aquellos centros donde hay un importante porcentaje de alumnos inmigrantes.

²⁵ Algunos de estos estudios son: Jordán Sierra, J. A. (1994): *La escuela multicultural. Un reto para el profesorado*. Barcelona: Paidós; García Sánchez, J. N. (dir.), Cantón Mayo, I. y Palomo del Blanco, M^a P. (1998): *Actitudes de profesores y maestros hacia la integración escolar de inmigrantes extranjeros*. León: Universidad de León; Álvarez Castillo, J. L. (dir.), García García, J. D., Sola Pedrajas, I., Castro Cardoso, D. y García Rodríguez, M^a L. (2000): *La prevención y deconstrucción estereotípica en la formación de maestros interculturalistas: eficacia de un programa de educación cognitiva*. Córdoba: Universidad de Córdoba; Equipo Ceim (2003): *Actitudes ante la escolarización de menores de origen extranjero en la Comunidad Valenciana*, en www.ceim.net; y Defensor del Pueblo y UNICEF-Comité Español (2003).

Con respecto al alumnado en general, el profesorado manifiesta que las relaciones entre ellos son buenas y valoran igualmente al alumnado autóctono que al inmigrante. No obstante, cuando se les pregunta sobre las relaciones entre los alumnos, el profesorado no tiene una opinión clara y definida. La mayoría cree que entre ellos se valoran igual, sin importar la procedencia, aunque un 26,2% piensa que se valora mejor al alumnado autóctono.

El profesorado, ante la llegada del alumnado inmigrante, ha tenido que tomar una serie de medidas con respecto a su metodología y a sus estrategias de enseñanza en el aula. Pero éstas son diferentes, de nuevo, en función del número y porcentaje de alumnos extranjeros que tiene en el aula. Resulta interesante que el profesorado se cuestione ahora su forma de enseñar ante la presencia de alumnos extranjeros que es cierto que presentan unas características singulares. Pero, no hay que olvidar que la diversidad siempre ha existido en nuestras clases y en nuestra sociedad; baste recordar al colectivo gitano.

Es curioso que tan sólo un tercio del profesorado manifieste no encontrarse preparado para atender las necesidades educativas del alumnado extranjero, cuando casi la mitad de ellos considera que es necesaria una preparación específica para facilitar la integración de dichos alumnos. Esta falta de concordancia entre las opiniones del profesorado también se observa en otros estudios y, principalmente, se debe a que es un asunto muy delicado en el que se unen muchos factores personales e internos. Además, refleja la división de opiniones entre aquellos profesores cuyo alumnado presenta un porcentaje alto de extranjeros y aquellos que o bien no han tenido contacto con estos alumnos o su presencia es muy reducida, lo que no le presenta serias dificultades.

Una variable que podría influir en las actitudes y estrategias del profesorado es la media de edad de este colectivo. Un estudio reciente, realizado por la Federación de Enseñanza de CC.OO.²⁶, revela el “envejecimiento” del colectivo docente. Desde 1992 la edad media ha aumentado cuatro años, situándose en 43 años –44,3 en la enseñanza pública y 40,4 en la enseñanza privada–. En ese año, el 16% del profesorado de la enseñanza pública tenía más de 46 años, mientras que en 2004 aumenta al 41% y tan sólo el 18% es menor de 35 años, porcentaje que ascendía hasta el 40% en 1992. La tendencia de aumento es algo menor en la enseñanza privada.

El estudio de Marchesi y Pérez²⁷ refleja también la necesidad de renovar las plantillas del profesorado. El 72,7% del profesorado posee una

²⁶ Federación de Enseñanza de CC.OO. (2004): *La situación del profesorado y sus opiniones acerca de las condiciones de trabajo y del entorno educativo*. Madrid.

²⁷ Marchesi, A. y Pérez, E. M. (2004): *La situación profesional de los docentes*. Madrid: Centro de Innovación Educativa (CIE-FUHEM), en www.fuhem.es

antigüedad docente de más de diez años. Del 27,3% restante, el 6,4% ha ejercido de 0 a 3 años, el 8,8% de 3 a 5 años y el 12,1% de 5 a 10 años.

Todos estos aspectos son muy significativos a la hora de hablar de un nuevo modelo educativo, la educación intercultural (EI), ya que la mayoría del profesorado considera que este tipo de educación sólo es necesaria cuando existen alumnos extranjeros en el centro. Esta percepción está bastante apartada de uno de los principales fines de la EI, pues pretende formar a todas las personas para vivir en una sociedad multicultural, no sólo en un aula o centro multicultural. En la escuela se enseña a los alumnos a convivir en la sociedad, no sólo con sus compañeros de clase. Aunque en el centro no haya alumnos extranjeros o éstos sean pocos, esto no impide que se pueda llevar a cabo *un nuevo proyecto educativo intercultural*.

Esta situación, ya no tan nueva, requiere numerosos cambios en el sistema educativo: medidas y apoyo de las administraciones educativas; una nueva percepción de la escuela por parte de la sociedad; un cambio en la forma de enseñar del profesorado, y, sobre todo, en las actitudes de profesores, padres, alumnos y de la sociedad en general; la puesta en marcha de una *educación para la ciudadanía democrática*. Hay que reformar la preparación de los profesionales de la educación, modificar los planes de estudio de las carreras universitarias, ampliar la oferta de formación permanente para que el profesorado pueda reciclar sus conocimientos y prepararse para los cambios de la sociedad que también se ven reflejados en la escuela. Ya en 1994 y 1997, respectivamente, Marcelo y Esteve²⁸ apuntaban la necesidad de redirigir la formación del profesorado. En palabras de este último: "Nuestros sistemas de formación de profesores deben prepararles para atender y aceptar el cambio, ofreciéndoles las destrezas sociales necesarias para mejorar su capacidad de análisis y adaptación al cambio social".

Todos estos cambios requieren una nueva forma de pensar en la escuela. Como señala el propio Esteve en una publicación más reciente: "Una atención educativa de calidad para todos, también para los niños difíciles y más conflictivos, es la gran tarea educativa de la escuela del futuro"²⁹.

2.3 Las familias

La escuela es un instrumento poderosísimo de socialización de la familia inmigrante. Comienza por la socialización de los menores inmigran-

²⁸ Marcelo, C. (1994): *Formación de profesores para el cambio educativo*. Barcelona: PPU; Esteve, J. M. (1997): *La formación inicial de los profesores de secundaria*. Barcelona: Ariel.

²⁹ Esteve, J. M. (2004): "La formación del profesorado para una Educación Intercultural", en *Bordón*, 56, 1, 95-115.

tes y luego se proyecta con fuerza en el resto de su familia. Ésta también se siente interpelada por la escuela, por medio de la incorporación académica de sus hijos y de los valores de convivencia que recibe a través de ella. Como se observa, existe un doble movimiento en la interacción entre familia y escuela, que hace que ésta se reformule su acción con las familias inmigrantes y las familias inmigrantes lo hagan en relación con la concepción de la familia. Es decir, cada una se siente interrogada por la otra en lo que atañe a las funciones y maneras de ser de cada una.

Con respecto a la relación de la familia inmigrante con el sistema educativo hay que señalar que no se puede hablar de familia inmigrante en singular, debido a la variedad de situaciones y modelos de familia, determinada por la diversidad de la procedencia geográfica, social, cultural y étnica. Esta variedad influye en la dinámica escolar, lo que exige atenderla, conocerla, comprenderla y encarar nuevas formas de acción educativa.

Los distintos tipos de trayectorias de las familias inmigrantes influyen en la relación con la sociedad y la escuela española. Glassman³⁰ indica que existen trayectorias sociales, demográficas, migratorias, residenciales, comunitarias y culturales. Destacamos especialmente dos: las trayectorias migratorias y las trayectorias culturales.

○ **Las trayectorias migratorias.** El proyecto migratorio por el que ha optado la familia inmigrante influye en su relación con la escuela y la sociedad. Hay familias que encaran éste a corto plazo, otras a medio plazo, otras a largo plazo y las hay que lo consideran definitivo. Estos diversos “tiempos” inciden en las motivaciones y acciones de la familia respecto a la escuela. Puede ser muy distinta la motivación y actitud del alumno (y de su familia) que piensa que va a estar dos o tres años como mucho en España de la del que se lo plantea para toda la vida. De la misma manera, el esfuerzo y la dedicación de los padres en relación con el colegio pueden ser distintos según su proyecto migratorio.

También es relevante la forma en que se ha llevado a cabo el proceso migratorio, en el caso de los menores inmigrantes. Los alumnos que nacen en España tienen unas necesidades educativas distintas de los que han vivido un tiempo con su madre o padre en su país de origen o de los que han estado a cargo de sus abuelos u otros parientes, alejados de sus padres durante un cierto tiempo. También para los padres estas situaciones inciden en la forma de educar a los hijos y en los problemas asociados al alejamiento temporal de ellos.

³⁰ Glassman, D. (1996): “Trajectoires familiares. Pour une relation dynamique entre familles populaires et école”, en *Ecart d'identité*, 77, 27-30.

○ **Las trayectorias culturales.** En las trayectorias culturales se constata la diversidad de modelos y tipos de familias inmigrantes. Una primera distinción relevante es la de familias nucleares y familias extensas. El apoyo social que proporciona una red familiar extensa no es el mismo que el de una familia nuclear. De la misma manera, la estructuración de una familia monoparental tiene unas consecuencias distintas de la de una familia con ambos padres. Existen, además, familias monoparentales en las que quien tiene a su cargo a sus hijos varones es el padre, como es el caso de muchos marroquíes, y otras donde la madre es la que está sola con sus hijos, más frecuente en las familias latinoamericanas. Una tercera diferencia, que se cruza con las anteriores, depende de que el modelo familiar sea patriarcal o matriarcal. Las responsabilidades paternas y los roles de género se diferencian claramente en cada modelo.

Otro factor relacionado con el aspecto cultural de las trayectorias es el de las nuevas formas de negociación entre los alumnos inmigrantes y la escuela y entre ésta y la familia inmigrante. Las relaciones estarán modeladas en parte por las pautas culturales y étnicas de los países de origen de las familias inmigrantes, y, por otra, por las formas propias del sistema educativo español. Sin embargo, el desconocimiento mutuo de ambas realidades por parte de los profesores y los padres inmigrantes puede crear malentendidos.

Autopercepción de las familias inmigrantes

La situación de precariedad laboral, inestabilidad socioeconómica, desconocimiento de la sociedad y de las pautas culturales y la incertidumbre, fruto de su propio proyecto migratorio, hacen que las familias inmigrantes se perciban con un fuerte grado de vulnerabilidad. Esta percepción se refleja en su preocupación por “proteger” a sus hijos de determinados aspectos sociales, culturales y religiosos que consideran dañinos. En particular, sobresale lo que denominan “permisividad moral”, comparada con la de sus países de origen, la falta de respeto de los alumnos autóctonos a la autoridad de los profesores y, por ende, a los padres, y el rechazo racista o xenófobo por parte de otros compañeros y de algunos profesores.

Por otra parte, la escasez o la ausencia de interacciones sistemáticas y permanentes con autóctonos o con las redes de éstos, acentuada por la inserción predominante en sus propias redes sociales étnicas, más la ausencia de marcos de referencia propiamente españoles que les permitan hacer comparaciones y establecer su propio criterio, intensifican esa percepción de fragilidad. Esto explica en parte la tendencia a recurrir a los servicios públicos, y en nuestro caso concreto al servicio educativo, porque les mitiga, en cierta medida, la inseguridad socioeconómica en que viven.

Percepción que las familias inmigrantes tienen de la escuela y del aprendizaje de sus hijos

Fruto de las sucesivas interacciones establecidas con los profesores, las familias inmigrantes se hacen una composición del papel que desempeña el sistema educativo español. La imagen que tienen, con algunas excepciones, es positiva. Si lo comparan con los sistemas educativos de origen, consideran que el español es mejor y en la misma medida se desprende que sus expectativas han sido satisfechas. En especial, valoran positivamente la atención que reciben sus hijos en los centros y el seguimiento curricular por parte del profesorado. Aquellos padres que vigilan de forma más sistemática las tareas escolares de sus hijos en casa perciben más claramente las diferencias de métodos de enseñanza y de contenido con sus países de origen, en particular en la enseñanza de la lengua y de las matemáticas.

Sin embargo, en general, el desconocimiento del currículo escolar, de su contenido, ciclos, etc., influye en que, comparativamente con los españoles, manifiesten un nivel de exigencia de cumplimiento curricular menor. Por ejemplo, los padres inmigrantes suelen ignorar en qué ciclo su hijo debe saber leer y escribir, mientras que los españoles transmiten a los profesores dicha inquietud en el ciclo escolar correspondiente. En cambio, valoran más la buena socialización de sus hijos en el centro escolar medida a través de tres factores: que no tengan problemas de conducta, que tengan amigos en el centro escolar y que se lleven bien con los profesores.

Acerca de las expectativas que tienen las familias (o los padres) sobre el futuro académico y profesional de sus hijos, éstas se vinculan a su integración social en España y a su evolución académica. Ambas están muy interrelacionadas, ya que una buena integración social ayuda a una buena evolución académica, y viceversa. Para las familias, en general, la meta ideal es el acceso a los estudios universitarios para poder conseguir un empleo digno y una posición social bien valorada. Sin embargo, la meta realista, que muchas veces corrige la anterior, es la formación académica indispensable para una salida profesional y laboral más rápida. Pero estas expectativas pueden ser cercenadas por el fracaso escolar y las dificultades de integración escolar de los menores inmigrantes.

Por último, resumimos aquí una serie de situaciones que preocupan al sistema educativo de cara a las familias inmigrantes: la falta de participación de los padres en la escuela, en gran medida debido a los horarios laborales y a las dificultades de comprensión lingüística; el desconocimiento del sistema educativo, unos hacen más hincapié en los derechos y otros en los deberes; y, por último, el choque que se deriva

de distintas concepciones de las formas de interacción social, cultural, etcétera³¹.

2.4 El centro escolar

Aunque la educación intercultural como eje transversal que impregna la vida escolar atañe a todo tipo de centros y, por tanto, es independiente de la presencia o no de alumnado inmigrante, sólo nos referiremos a los que escolarizan alumnos inmigrantes o con necesidades de atención específica. Formalmente, los centros escolares se clasifican en dos tipos: los de la red pública y los de la red concertada. Con independencia del debate permanente sobre la existencia de una red de centros privados concertados, subvencionados en todos o algunos de sus niveles educativos obligatorios, del funcionamiento de sus sistemas de admisión de alumnado con necesidades educativas específicas y alumnado inmigrante, de la gratuidad de los servicios que están obligados a ofrecer por recibir fondos públicos, y esperando que estas cuestiones se diluciden con datos fiables y sin posturas ideológicamente irreductibles para lograr el beneficio de toda la escuela, consideramos que ambos tipos de centros forman parte de una gran red de servicio público y, como tal, tienen que funcionar dando respuestas adecuadas a las nuevas realidades de la escolarización.

Al hablar del centro educativo como actor nos encontramos con una gran divergencia en el tratamiento de la diversidad. Esto no es una crítica, ya que muchos estudios europeos sobre el ámbito escolar indican que no existe un solo modelo de escuela ni a nivel europeo ni estatal³². Y aunque esto dificulte la investigación comparativa de modelos de centro escolar y resultados académicos, los centros educativos ponen en juego, de entre todo el repertorio de recursos disponibles, aquellos que se adaptan mejor a su realidad inmediata, forjando así su peculiaridad como centro³³.

La “lectura” del entorno y su condicionamiento

El entorno es una realidad viva que se introduce cada día en la escuela. La escuela siempre ha estado pulsando necesariamente las condiciones educativas, familiares, sociales y económicas de sus alumnos, porque ha sido consciente de la influencia que ejercen en su escolarización.

³¹ Red de Menores Extranjeros Escolarizados (2001): *Informe correspondiente al primer semestre de 2001*; Red de Menores Extranjeros Escolarizados (2003): *El entorno familiar de los menores de origen extranjero escolarizados en Madrid*. Ambos en www.inmersomigracion.upco.es

³² Véase el citado *Child Immigration Project*.

³³ Esta idea no significa que no exista un ordenamiento formal del sistema educativo en cada país, tal como lo establece la legislación educativa propia de cada Estado.

En este sentido, han sido y son los maestros y profesores los observadores por excelencia de aquella frase que señala que cuando un niño va a la escuela lleva su vida, su entorno, en el macuto. Lo nuevo de todo esto es la incorporación de esta lectura del entorno y su consideración a la hora de diseñar formalmente el proyecto educativo propio del centro. Así, existen escuelas que prevén cambios importantes en su matriculación por la llegada de flujos de inmigrantes a la localidad y los asumen en su proyecto³⁴.

Las experiencias son variadas. Hay centros que trabajan coordinadamente para diseñar y poner en práctica proyectos educativos que interviengan con sentido de realidad en el entorno familiar, social y cultural de estos alumnos; pero otros ni siquiera lo elaboran en equipo, sino que les viene dado de la dirección o, si lo formulan, sus objetivos siguen ajenos a la realidad que los condiciona.

Un aspecto esencial en el Proyecto Educativo de Centro que concierne a la escolarización de inmigrantes es el Plan de Acogida³⁵, dentro del Plan de Acción Tutorial que tienen la obligación de elaborar todos los centros, al menos los de la Comunidad de Madrid, desde el curso 2004/05. Hemos analizado dos Planes de Acogida de dos centros de Madrid –uno público y otro concertado–, donde se señalan varios aspectos fundamentales a tener en cuenta:

▶ Funciona durante todo el curso escolar, no sólo en el período de matriculación, respondiendo al hecho de que la matriculación se extiende a todo el curso y, por tanto, también la acogida.

▶ Los actores de la acogida son todos, comenzando por la primera persona con la que se encuentra la familia en la portería o conserjería.

▶ La acogida no va dirigida solamente al alumno sino también a su familia, permitiéndoles acompañarle al aula hasta que el niño se sienta a gusto, animando a la familia a participar en todas las actividades del centro y detectando sus necesidades para ofrecerles recursos propios –escuela de padres– y recursos locales.

³⁴ Es el caso del C. P. Gonzalo Encabo de Talayuela (Cáceres), que, ante la previsión de escolarización de alumnado de origen marroquí, reorganizó su Proyecto Educativo de Centro. Actualmente puede consultarse en su web: <http://centros1.pntic.mec.es/cp.gonzalo.encabo>. Este colegio ha recibido el Primer Premio Nacional 2000-2001 del MEC, en la Modalidad A, "Premios a la calidad de los Programas de Compensación Educativa", por los materiales educativos diseñados para la integración de este colectivo.

³⁵ Hemos accedido a Planes de Acogida de centros educativos de distintas comunidades autónomas a través de la web del MEC (www.mec.es/centros). La búsqueda ha sido aleatoria y muchos centros no lo tienen en su web. Al no ser obligatorio, se deduce que no todos los centros lo elaboran.

El centro como comunidad educativa

Esta formulación que amplía el concepto de escuela al de comunidad educativa tanto internamente como hacia el exterior –en esa doble influencia *desde* y *hacia* el entorno– no es nueva, pero su desarrollo se ha ido articulando en estos últimos años dentro del enfoque de las necesarias relaciones entre la escuela y otras instituciones locales. En ello ha tenido un gran peso la diversidad que aporta el alumnado inmigrante en los centros educativos y la inmigración en general en los barrios.

Internamente, la escuela como comunidad educativa actuaría como un amplio grupo de trabajo que elabora de manera participativa y consensuada su Proyecto Educativo de Centro, el cual articula toda la gestión del centro desde su sistema informativo y el proceso de matriculación hasta las acciones para el desarrollo curricular, las necesidades de profesorado de apoyo, la organización y decoración del espacio escolar, las actividades extraescolares, las relaciones con el entorno, etc.

También el principio de igualdad de oportunidades y el desarrollo de la educación compensatoria y la escolarización de inmigrantes como hecho nuevo ha conducido a reformular la acción educativa de la escuela hacia el exterior. Se plantea la necesidad de compartir procesos y problemas, aunar estrategias y recursos y buscar soluciones a través de la colaboración interinstitucional y la participación social a escala local.

Ésta se está dando, pero en la mayoría de los casos de forma insuficiente y en una línea que no integra la totalidad de la situación. Desde los ayuntamientos, los trabajadores sociales, los técnicos en educación y los mediadores interculturales asignados a los centros educativos realizan una labor social y educativa importante, aunque la colaboración resulta, en muchos casos, demasiado puntual y no continuada. Lo mismo ocurre con la diversidad de organizaciones no lucrativas y asociaciones que trabajan en distintos ámbitos relacionados con la inmigración, con la educación no formal, con los programas de compensación educativa externa; existe un rico tejido asociativo, muy activo en determinados municipios, pero descoordinado en otros.

Nuevas cuestiones que aborda la escuela y cambios realizados

□ **Escolarización de alumnado de origen inmigrante.** El desequilibrio en la distribución de los alumnos hijos de inmigrantes entre los centros de la red pública y de la privada concertada, e incluso entre distintos centros de una misma red, protagoniza el debate social actual. Da lugar a una discusión permanente, a explicaciones insuficientes y hasta declaraciones muy desafortunadas de quienes tienen la responsabilidad desde sus cargos públicos de gestionar, reforzar y apoyar la calidad de todos los centros sostenidos con fondos públicos. Junto a una normativa poco adecua-

da o insuficiente para asegurar tanto la distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas –entre ellos los hijos de inmigrantes con déficit escolar– en todos los centros sostenidos con fondos públicos como la gratuidad total de la enseñanza obligatoria –difícilmente compatible con la aportación voluntaria que es habitual en los centros concertados–, existen otros factores que refuerzan esta situación: la localización espacial de los centros, el nivel sociocultural del entorno, una cierta capacidad de elección de los padres, etc. Por encima de todos estos elementos, lo que está en juego es el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que desean y el tipo de centro.

En general, depende de la ubicación del centro, pero también de una cierta disposición a escolarizar alumnado con necesidades de compensación educativa y alumnado inmigrante. Así, es frecuente encontrar en el mismo barrio centros públicos con una alta tasa de escolarización de este alumnado y otros de igual titularidad con mucho menos alumnado. Lo mismo ocurre en el caso de los centros concertados.

Tanto los estudios realizados como la consulta a los centros señalan que éstos suelen escolarizar a alumnado autóctono e inmigrante de un nivel sociocultural similar. Cuando éste es bajo y se suman dificultades, como pertenecer a familias desestructuradas, con problemas de desempleo, precariedad en la vivienda, desinterés por los estudios de los hijos, etc., es cuando a este perfil de alumnado se añade otro similar, pero proveniente de la inmigración, y el centro se encuentra con dificultades y problemas reales para desarrollar su acción educativa. Es decir, muchos de estos problemas pueden sucederle a todo tipo de alumnado, pero si a estas dificultades se le “suma” ser inmigrante, la situación se complica aún más.

Lo usual en este tipo de centros es que las familias de un nivel social más alto cambien a sus hijos de colegio, y esto influye también en algunas familias inmigrantes. Esta idea surge en algunas entrevistas a padres inmigrantes realizadas en Málaga, donde algunas familias latinoamericanas señalaban que trasladaron a sus hijos de una escuela pública a una privada concertada porque se sentían más en su nivel social y porque la privada tenía un nivel educativo más alto que la pública³⁶. Por consiguiente, parece que tanto las familias inmigrantes como las autóctonas buscan estar en los centros educativos donde se encuentren con un nivel similar al suyo y estén a gusto. Buscar estar con los suyos, en un amplio sentido, puede también explicar, en parte, la concentración de inmigrantes, a veces por nacionalidad, que existe en algunos centros.

³⁶ Red de Menores Extranjeros Escolarizados (2003): *La familia y la integración escolar de los menores de origen extranjero. Informe realizado por el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, en www.imsersomigracion.upco.es

Otros factores parecen incidir en el perfil del alumnado del centro, como la concentración espacial de los colectivos inmigrantes en determinados barrios de las grandes ciudades, con la consiguiente presión sobre sus centros escolares. Además, hay que tener en cuenta la posición de las familias que van a escolarizar a sus hijos. Sea por falta de información, porque tienen datos sobre un determinado centro y carecen de información correcta sobre otros, porque sus compatriotas escolarizan allí a sus hijos, porque no está asegurada la gratuidad en los centros concertados o no quieren que sus hijos reciban enseñanza religiosa, el resultado es que también hay un elemento de elección por parte de los padres que presiona sobre el centro, en especial sobre los centros públicos.

Este aspecto se pone de manifiesto al comparar la distribución de los alumnos inmigrantes procedentes de África del Norte y América del Sur (tabla 6), con una situación socioeconómica equiparable: entre los primeros, sólo el 9,1% está escolarizado en centros privados (concertados y no concertados), mientras que entre los segundos dicho porcentaje se eleva al 19,5%. El hecho de que los centros privados sean mayoritariamente concertados católicos es un factor explicativo importante a la hora de valorar la escasa presencia de alumnos norteafricanos (mayoritariamente musulmanes) en los centros privados.

En los centros donde existe mucha presión se produce el efecto conocido como “la huida del blanco”³⁷: los padres autóctonos retiran a sus hijos argumentando pérdida de nivel académico –objeción políticamente correcta– o su negativa a que sus hijos se escolaricen con inmigrantes, evidenciando así posturas que podrían considerarse xenófobas. También hay profesores que manifiestan una actitud contraria a la llegada de un número

Tabla 6 – Alumnado extranjero según titularidad del centro, por procedencia. En porcentaje. Curso 2001/02

	Total	Europa		África		América			Asia	Oceanía
		UE	Resto	Norte	Resto	Norte	Central	Sur		
Centros públicos	79,0	67,1	80,4	90,6	80,1	53,7	80,1	80,4	68,7	67,5
Centros privados	17,7	18,2	17,3	9,1	19,3	42,8	19,8	19,5	25,4	30,8
Centros extranjeros	3,2	14,7	2,4	0,3	0,6	3,5	0,1	0,1	5,9	1,8

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2004.*

³⁷ Expresión que viene del inglés *white flight*, utilizada por el demógrafo norteamericano William H. Frey para explicar los traslados de la población blanca norteamericana cuando un barrio comenzaba a recibir población afroamericana o de otro origen étnico. Actualmente se utiliza para los estudios sobre concentración escolar de minorías e inmigrantes no blancoamericanos en las escuelas públicas norteamericanas. Véase Fairlie, R. W. y Resch, A. M. (2002): “Is there White Flight into Private Schools? Evidence from the National Educational Longitudinal Survey”, en *The Review of Economics and Statistics*, 84 (1), 21-33.

ro importante de alumnado inmigrante. Señalan que algunos centros escolares han ido perdiendo su matrícula de autóctonos, que se han escolarizado en centros concertados. ¿Qué apoyos reciben los centros públicos, no para que los alumnos autóctonos permanezcan en el centro, sino para que el nivel académico se mantenga? ¿Qué parte de responsabilidad les corresponde a los equipos educativos? La respuesta no es simple, pero evidentemente la pérdida de nivel académico de algunos centros públicos, si es que ésta es real, es responsabilidad de todos los actores.

Todos los factores señalados anteriormente nos indican que el problema de la concentración excesiva no tiene soluciones óptimas, pero existen medidas de dispersión o distribución equitativa que se han puesto en marcha con resultados positivos. Es el caso de algunos municipios catalanes –Vic, Manlleu y Banyoles– que por decisión consensuada entre el ayuntamiento y los centros educativos, aunque con alguna resistencia de los padres, han reequilibrado la matrícula del alumnado con necesidades educativas especiales –en su mayor parte hijos de inmigrantes– en todos los centros públicos y concertados de la localidad³⁸. Esta medida podría reequilibrar la escolarización de este alumnado en los barrios de alta concentración de población inmigrante en las grandes ciudades.

Una vez escolarizado el alumnado inmigrante, se observan, en general, dos grandes casos y resultados diferentes:

— *La escolarización en Educación Primaria*, especialmente si es en los primeros cursos, *no ofrece grandes dificultades*. Aun con cierto desfase curricular, los niños rápidamente siguen el ritmo del curso. También el aprendizaje de la lengua, si su lengua materna es otra, es una competencia que adquieren con facilidad.

— *Los principales problemas se perciben en Educación Secundaria*, tanto para los alumnos que ingresan en el sistema educativo en la ESO como para los que vienen de algunos centros de Educación Primaria sin haber adquirido y dominado las competencias establecidas para este nivel educativo. Pero a estas dificultades se añaden otras relacionadas con la situación actual de la Educación Secundaria: el desinterés del alumnado autóctono, el absentismo y las primeras señales de problemas de convivencia escolar.

También se considera de gran dificultad la orientación educativa de los adolescentes inmigrantes que llegan al sistema educativo con 14 o 15 años sin haber pasado por una escolarización sistemática. En estos casos,

³⁸ “Tres fórmulas de integración en colegios de Vic, El Ejido y Madrid”, *El País*, 24 de febrero de 2002; “El modelo de integración de Vic, un ejemplo a seguir”, *El País*, 5 de mayo de 2003. Otra referencia a esta experiencia es *Proyecto REDES: Aprender conviviendo. Centros que intercambian experiencias*, en www.fecco.es.

lo usual es que el centro los integre en un Programa de Garantía Social, según lo establecido en la LOGSE, o en Programas de Iniciación Profesional según la LOCE (cabe aclarar que en el momento actual está paralizado el calendario de aplicación de la LOCE; por tanto, siguen vigentes solamente los Programas de Garantía Social).

□ **Atención a la diversidad.** Los programas de atención a la diversidad están ya formulados y los centros deben adaptarlos o aplicarlos. Cuando se analizan globalmente las respuestas a la atención a la diversidad de los centros suelen encontrarse tres tipos³⁹:

— Una respuesta de *emergencia* a una situación de crisis, que denota falta de previsión, se concreta en apoyo al aprendizaje de la lengua y compensación educativa y está orientada hacia una asimilación rápida.

— Una respuesta de *interculturalidad pasiva*. Se acepta la presencia de alumnado con referentes culturales heterogéneos, pero sin establecer un análisis profundo de los cambios que hay que hacer y de los recursos que hay que poner en marcha.

— Una respuesta de *interculturalidad activa*. Todo el equipo educativo establece las medidas y las adaptaciones necesarias para hacer frente a las nuevas incorporaciones de alumnado.

Así, hay centros que asignan curso al alumnado inmigrante siguiendo todas las pautas establecidas y otros que –cometiendo una irregularidad– no lo hacen en función de la matrícula del alumno, sino de la disponibilidad interna de plazas libres, aunque no responda al nivel ni a la edad del alumno; centros que adaptan el currículo para trabajar los desfases educativos; centros que integran otras áreas (como matemáticas y lengua) al aprendizaje de la lengua en el Aula de Enlace que funciona en la escuela; centros en los que el profesorado deriva gran parte del proceso educativo de este alumnado al profesorado de apoyo o de compensatoria, declinando su responsabilidad; centros que desconocen aún los materiales curriculares ya elaborados para trabajar la interculturalidad en la escuela y otros en los que estos materiales son elaborados por el equipo educativo.

La presión que provoca la inmigración sobre el centro es la que pone en marcha los programas de atención a la diversidad, aunque éstos deberían funcionar en todos los centros educativos. Subyace la idea de que el tratamiento educativo de la diversidad va dirigido exclusivamente al alum-

³⁹ Estos tres modelos han sido elaborados en el citado estudio *Child Immigration Project*. Otro modelo sobre perfiles de centros puede consultarse en el informe *Prácticas de educación intercultural de centros de enseñanza pública obligatoria de la Comunidad de Madrid*, realizado en el año 2002 por FETE-UGT para la Red de Menores del IMSERSO. Véase www.aulaintercultural.org

nado inmigrante, bajo la solapada idea de que son ellos quienes deben recibir una educación intercultural, ellos los que deben adaptarse, esforzarse e integrarse. Esto indica que muchos centros no han asumido aún la necesidad de un proyecto educativo intercultural.

□ **Nuevos recursos.** Los centros, de manera diversa, han ido readaptando los recursos existentes o creando otros para dar una respuesta adecuada, entre ellos:

- Vinculación en red con otros centros –españoles y europeos– para desarrollar conjuntamente proyectos educativos alentados por distintos programas europeos.
- Incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación como un recurso educativo, motivador y fácilmente utilizable por los alumnos, puesto que permiten responder a los diferentes ritmos de aprendizaje.
- Participación en mesas de convivencia en el barrio.
- Elaboración y desarrollo conjunto de proyectos educativos con centros que comparten entornos similares⁴⁰.
- Centros abiertos que facilitan el acceso de las familias cuando acompañan a sus hijos y el contacto con algún profesor/tutor siempre disponible.
- Nuevos espacios para trabajar con grupos de distinto tamaño, facilitando el paso de una clase reducida de apoyo a la clase general.
- Carteles informativos en distintas lenguas.
- Alumnos de la misma nacionalidad del recién llegado como acompañantes en el proceso de acogida y traductores para los que no hablan la lengua del centro.
- Ex alumnos que se vinculan al centro como profesores *de facto* para programas de refuerzo escolar en el paso de Educación Primaria a Educación Secundaria⁴¹.
- Menú adaptado a las restricciones de alimentos que marcan las distintas religiones.

⁴⁰ Los proyectos intercentros son una modalidad cada vez más utilizada por centros educativos que comparten entornos y realidades similares. Éste es el caso de tres centros de Educación Primaria de Grao de Castellón. Véase www.cult.gva.es/dgoiepl/Inmigracion/05practic.htm

⁴¹ Es el caso del Proyecto Èxit puesto en marcha por el Instituto Municipal de Educación del Ayuntamiento de Barcelona con el apoyo del Departamento de Educación de la Generalitat.

- Jornadas y fiestas que intentan transmitir el carácter intercultural del alumnado, implicando en estas actividades a los padres de los alumnos.
- Extensión educativa a los padres que necesitan alfabetización y acercamiento cultural a través de escuelas para padres o del AMPA.

□ **Diferencias en Educación Primaria y en ESO.** Al analizar la situación en estos dos niveles educativos hay que tener en cuenta los objetivos diferenciados de cada uno de ellos. En cada ciclo educativo se formulan unas competencias clave que el alumno debe conseguir para finalizar el ciclo correspondiente y, en su caso, pasar al siguiente. ¿En qué nivel de logro se sitúa el alumnado inmigrante? La escolarización en Educación Primaria no ofrece ninguna dificultad y las situaciones de desfase curricular se resuelven en un corto período de tiempo. Pero ¿qué ocurre en la ESO? Habría que analizar primero la situación de todo el alumnado y luego específicamente la del alumnado inmigrante o con necesidades educativas especiales⁴² porque, en primer lugar, la crisis de la ESO y los resultados insuficientes en cuanto al logro de las competencias clave afecta a todos los alumnos; y, en segundo lugar, porque la situación del alumno inmigrante es diferente si se incorpora al sistema educativo en la ESO, ya que si lo hace en Educación Primaria, en general, su perfil, a corto plazo, será similar al del resto del alumnado.

□ **Percepción general sobre su funcionamiento.** Responder a la pregunta de cómo se percibe el funcionamiento general del centro no es nada fácil, ya que hay ejemplos de todo tipo y dependerá del actor que responda y de las características de su centro. Los *profesores* –no todos y en especial aquellos que están en centros con alta concentración de alumnado de origen inmigrante– muestran su insatisfacción porque faltan recursos, las plantillas no son fijas y cada año tienen que formarse nuevos equipos educativos, no tienen suficientes profesores de apoyo, los padres no aparecen por el centro, los alumnos tienen dificultades, no sólo por ser inmigrantes, sino porque tienen una situación socioeconómica precaria y carecen de algunos medios o circunstancias adecuadas para obtener un rendimiento educativo positivo. Los *padres* están en general satisfechos; los *alumnos* también, teniendo en cuenta que su opinión está muy condicionada por la edad, en especial durante la adolescencia.

⁴² El dato general es que un 25% del alumnado no obtiene el título de la ESO. En el XIII Congreso Nacional de Pedagogía y II Iberoamericano de Pedagogía, celebrado en Valencia en septiembre de 2004, Amparo Almarcha, catedrática de Sociología de la Universidad de La Coruña, señalaba que la escolarización de alumnado inmigrante dispara la cifra de fracaso escolar, ya que si sólo se tuviera en cuenta a ese colectivo la cifra se situaría en torno al 40% (*La Razón digital*, 16 de septiembre de 2004).

Aun así, estos centros con alta concentración de alumnado inmigrante y con necesidades educativas específicas, sin recursos suficientes para gestionar esta diversidad, abandonados por el alumnado autóctono y con una cierta pérdida de prestigio en su entorno, desarrollan una función educativa y social de gran calado, a partir del principio de que todos los alumnos son educables y que los efectos escolares pueden ser más poderosos que las situaciones familiares, económicas y sociales que limitan las posibilidades de los grupos vulnerables. Esta acción social y educativa se debe, en gran parte, al trabajo de sus profesores y al apoyo de sus AMPAS, que garantizan el derecho a la educación, luchan para que éste se ejerza y promueven procesos educativos y de socialización de un colectivo que puede resultar muy beneficiado de su paso por la escuela. Al comparar su rendimiento educativo con otros centros habría que tener en cuenta no el resultado académico de sus egresados sino lo que podríamos denominar “valor añadido educativo”, que considera como un factor básico la situación de partida de sus alumnos, radicalmente diferente de la de otros centros que pueden presentar mucho mejores resultados en el porcentaje de aprobados en las pruebas de acceso a la universidad y, sin embargo, aportar un valor añadido educativo menor.

2.5 Legislación y políticas educativas

Las diferentes administraciones con competencias en educación han mostrado una especial preocupación por poner en marcha un conjunto de medidas destinadas a la adaptación del sistema educativo para facilitar la incorporación de los hijos de los inmigrantes, reafirmando y asegurando las condiciones que garanticen la igualdad de todos a la educación.

Nivel estatal

El derecho a la educación está garantizado desde 1978 en la Constitución española (artículo 27) y desde la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) y es igual para todas las personas. En la actualidad nos encontramos en un momento de incertidumbre en lo que se refiere a la legislación y a las políticas educativas, ya que la ejecución de la nueva Ley de Calidad (LOCE), aprobada el 23 de diciembre de 2002, ha sido paralizada por el actual gobierno.

A la espera de conocer cuál es la dirección que el Ejecutivo actual toma con respecto a su política educativa, nos parece relevante analizar los puntos que hacen referencia explícita al alumnado extranjero en la LOGSE (Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo) y en la citada LOCE (Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación).

Asimismo, trataremos de exponer las principales ideas que se recogen sobre el derecho a la educación en la vigente legislación de extranjería, principalmente en tres textos: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que modifica a las dos anteriores.

La LOGSE fue la primera ley orgánica que trató las políticas de compensación educativa, reguladas en el Título Quinto sobre “Compensación de las desigualdades en la educación” (artículos 63-67). Establece la política educativa a seguir en el ámbito estatal, así como la implicación por parte de las comunidades autónomas que tengan las competencias transferidas. Esta ley no emplea directamente el término “alumno extranjero”, sino que habla de alumnos con *desigualdades* producidas por diversos motivos, tal y como se expone en el artículo 64.2: “Las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole”. En el resto del articulado se desarrollan medidas de compensación, tales como becas, ayudas al estudio, igualdad de oportunidades en la enseñanza postobligatoria, dotación de recursos para los centros educativos donde se requieran estas medidas de compensación, etc.

Dentro de las competencias de ámbito estatal, es en el Real Decreto 299/1996, de 29 de febrero, donde se hace referencia explícita por primera vez a la presencia de alumnado de origen inmigrante en el contexto de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación. De este ordenamiento surge un conjunto de actuaciones de su competencia, que ponen de manifiesto el interés por regular adecuadamente la nueva configuración de los centros escolares.

La Sección 2ª del Capítulo VII del Título I de la LOCE se dedica específicamente a la “incorporación al sistema educativo del alumnado extranjero”. En el artículo 42 se desarrollan las medidas que las administraciones educativas estatales y autonómicas han de seguir para la escolarización y atención específica que este tipo de alumnado necesite. Así, se contempla el desarrollo de *programas específicos de aprendizaje* para facilitar la integración de aquellos alumnos extranjeros que presenten graves carencias en conocimientos básicos o desconozcan la lengua y cultura españolas (artículos 42.1 y 42.2).

También establece medidas para aquellos alumnos extranjeros con 15 años que presentan graves problemas de adaptación a la ESO, con el fin de que se puedan incorporar a los Programas de Iniciación Profesional (artículo 42.3). Esta iniciativa se mantiene –aunque retrasando a los 16 años

Cuadro 1 – Principales ideas sobre el derecho a la educación en la legislación de extranjería

Derecho a la educación (artículo 9)	Ley Orgánica 4/2000	Ley Orgánica 8/2000
Menores de 18 años	Todos los extranjeros menores de 18 años tienen derecho a la educación en las mismas condiciones que los españoles, con independencia de que se disponga o no de residencia en España.	Junto al derecho a la educación, se añade el déber : "Todos los extranjeros menores de 18 años tienen derecho y deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles..."
Educación no obligatoria	Los extranjeros tendrán derecho a la educación no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles. En concreto, tendrán derecho a acceder a los niveles de Educación Infantil y superiores a la enseñanza básica. Es decir, no es necesario contar con residencia en España para poder ejercitar el derecho a la educación no obligatoria.	Para la Educación Infantil, que tiene carácter voluntario, las Administraciones Públicas garantizarán la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de quien lo solicite. Se entiende que para poder acceder a la Educación Infantil no es necesario disponer de residencia en España, ya que este nivel de educación, aunque sea no obligatorio, está exceptuado de la obligatoriedad de disponer de residencia legal por la propia ley. "Los extranjeros residentes tendrán derecho a la educación no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles". En este punto la ley es clara respecto a que sólo los residentes, sólo aquellos ciudadanos extranjeros que dispongan de residencia en España, podrán acceder a la educación no obligatoria.
Educación-integración social	No se menciona nada sobre este particular.	Recoge que los poderes públicos promoverán que los extranjeros residentes que lo necesiten –con lo cual entendemos que sólo los extranjeros que dispongan de un permiso de residencia– puedan recibir una enseñanza para su mejor integración social, con reconocimiento y respeto a su identidad cultural.
Actividades docentes o de investigación	Los extranjeros residentes podrán acceder al desempeño de actividades de carácter docente o de investigación científica de acuerdo con lo establecido en las disposiciones vigentes. Asimismo podrán crear y dirigir centros de acuerdo con lo establecido en las disposiciones vigentes. Queda claro que este derecho se configura solamente para aquellos extranjeros que tengan autorizada la residencia en España.	No hay ningún tipo de modificación.

Fuente: Síntesis realizada por P. P. García Blanco, abogado experto en Derecho de Extranjería.

la edad de incorporación a estos programas– en la Propuesta 4.5 del documento para el debate recientemente publicado por el MEC⁴³.

El apartado 4 del artículo 42 se refiere a los derechos y deberes que tienen los alumnos extranjeros, así como a las normas que han de aceptar al incorporarse al sistema educativo. El apartado 5 establece el asesoramiento que deben proporcionar las administraciones educativas a los padres de alumnos extranjeros sobre los derechos, deberes y oportunidades que tienen para con sus hijos escolarizados.

La legislación de extranjería también aborda de una manera específica el derecho a la educación de los extranjeros. En el artículo 9 de la Ley Orgánica 4/2000 se trata este aspecto, posteriormente modificado y ampliado en la Ley Orgánica 8/2000 (cuadro 1).

Como se puede observar, en la legislación de extranjería se regula el derecho a la educación de los extranjeros en las mismas condiciones que los españoles, tal y como garantiza la Constitución española de 1978. Es importante destacar que el derecho a la educación es un derecho fundamental de la persona. Por ello, no es necesario tener la situación regularizada para que los menores de 18 años puedan acceder a la enseñanza obligatoria y gratuita, incluida la Educación Infantil, ya que, aun siendo no obligatoria, la ley también garantiza la escolarización en este nivel de quien lo solicite. Con respecto a los niveles postobligatorios, la ley sí obliga a poseer residencia para poder acceder a ellos en las mismas condiciones que los españoles.

Las leyes 4/2000 y 8/2000 también recogen que los extranjeros residentes, es decir, con su situación regularizada, podrán ejercer actividades docentes o de investigación científica, así como crear y dirigir centros, siempre de acuerdo con lo establecido en las disposiciones vigentes.

Nivel autonómico

A finales de 1999 se completó el traspaso de competencias en materia educativa a todas las comunidades autónomas. Éstas asumieron el desarrollo de las políticas educativas de su competencia, entre las que se encuentran las medidas para asegurar la igualdad de oportunidades educativas. En este aspecto, aunque no en todas las comunidades autónomas, se distinguen dos etapas: en la primera se potencian los programas de compensación educativa, incorporando al alumnado autóctono con desfase curricular de al menos dos años y al alumnado extranjero con déficit escolar o que no domine la lengua vehicular de la escuela. En la segunda, con una visión más amplia de la diversidad, se diseñan programas generales de

⁴³ Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*.

Cuadro 2 – Planes de compensación educativa y de atención a la diversidad de algunas comunidades autónomas

CC.AA.	Destinatarios	Principios	Líneas de actuación	Medidas generales y específicas
ANDALUCÍA	Alumnado con necesidades educativas especiales, asociadas a condiciones sociales desfavorecidas, a su condición de minoría étnica o en situación de desventaja sociocultural.	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la solidaridad en la educación. • Compensar las desigualdades. • Asegurar la igualdad de oportunidades. • Normalizar a todo el alumnado. • Integración escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escolarización. • Elaboración de proyectos educativos interculturales. • Programas de apoyo para el aprendizaje de la lengua. • Apoyo a la lengua materna. • Favorecer un clima de convivencia en el centro y en el barrio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información a las familias sobre la escolarización. • Sensibilizar a la población inmigrante ante la escolarización. • Dotación de recursos materiales y humanos extraordinarios a centros específicos. • Acceso a servicios complementarios. • Promover la continuidad en las enseñanzas no obligatorias. • Participación del alumnado en las actividades extraescolares. • Convenios con entidades sin ánimo de lucro para la mediación intercultural.
CASTILLA-LA MANCHA	Personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorecidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad en el ejercicio de la educación. • Reforzar las medidas de acción educativa que eviten las desigualdades derivadas de factores económicos, sociales, geográficos y étnicos. • Atención a la diversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normalización. • Integración e inclusión escolar. • Compensación y discriminación positiva. • Rehabilitación e interculturalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación personal, escolar y profesional. • Oportividad en la ESO. • Metodologías individualizadas. Estrategias de trabajo cooperativo. • Adaptación de materiales curriculares. • Trabajo cooperativo del profesorado. • Programas de absentismo escolar, educación en valores, hábitos sociales, acceso al mundo laboral. • Programas de Garantía Social.
CATALUNYA	Todo alumno escolarizado en los niveles educativos obligatorios, residente en la comunidad catalana. Alumnado con necesidades educativas específicas derivadas de situaciones sociales o culturales desfavorecidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de las actuaciones ya en marcha. • Coordinación y cooperación entre distintas entidades. • Descentralización. • Participación y corresponsabilidad. • Normalización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencias básicas. • Formación cívica. • Conocimientos científicos y técnicos. • Proyectos educativos de centro. • Adaptaciones curriculares. • Formación del profesorado. • Evaluación continua. • Coordinación con otros agentes sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción o discriminación positiva: acogida, información, asesoramiento y orientación, ayudas económicas. • Formación del profesorado. • Aprendizaje de la lengua. • Colaboración entre administraciones y con entidades privadas de atención al inmigrante
MADRID	Colectivos en situación desfavorecida por razones sociales, culturales, económicas o de residencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad del principio de igualdad de oportunidades en la educación. • Acciones que garanticen la calidad educativa. • Carácter integrador. • Incorporación de la iniciativa social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normalización. • Acción positiva. • Equilibrio territorial y sectorial. • Participación social. • Coordinación. • Carácter integral de las actuaciones. • Evaluación continua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escolarización: información y apoyo. • Actuaciones en centros sostenidos con fondos públicos: adaptación curricular, metodológica y organizativa según las necesidades del alumnado; ampliación de recursos a los programas de educación compensatoria; formación permanente del profesorado. • Actuaciones complementarias: apoyo a la iniciativa social. • Desarrollo de educación intercultural: programas de integración de los inmigrantes; mantenimiento de la lengua y la cultura materna, elaboración de materiales didácticos interculturales.... • Servicio de apoyo itinerante al alumnado inmigrante.

atención a la diversidad y de escolarización de alumnado inmigrante. La aplicación de las medidas de compensación educativa al alumnado inmigrante generó una gran polémica, pues asociaba educación compensatoria con alumno inmigrante, algo que tanto el estamento educativo como parte de la sociedad civil propusieron desvincular. Además, la educación compensatoria, por el sistema de separación e inmersión del alumnado que establecía, se configuraba como una medida más excluyente que integradora.

A partir de estos resultados, la gran mayoría de las comunidades autónomas comenzó a diseñar programas más generales de atención a la diversidad, incluyendo en ellos los principios y las propuestas de la educación intercultural, con el objetivo de asegurar el derecho a la escolarización y disponer de escuelas mejores y más eficaces en la construcción de procesos interculturales.

En el cuadro 2 se resumen los planes de compensación educativa y de atención a la diversidad de algunas comunidades autónomas, seleccionadas bien por el volumen de alumnado inmigrante escolarizado, bien por alguna diferencia relevante con el resto. El cuadro no recoge una información exhaustiva, sino sólo la más orientada a la atención al alumnado de origen inmigrante, aunque todos los programas y planes tienen una propuesta de educación intercultural dirigida a todo el alumnado.

Es importante tener en cuenta que actualmente está paralizado el calendario de aplicación de la Ley de Calidad de la Educación (LOCE) y que acaba de presentarse, dentro del documento *Una educación de calidad para todos y entre todos*, la propuesta de un nuevo calendario de aplicación de la previsible ley reformada. Preveamos que las comunidades autónomas reformularán y actualizarán sus planes de atención a la diversidad.

Se ha incluido el plan de compensación educativa de Castilla-La Mancha porque, al referirse a los diversos factores que inciden en las situaciones de desigualdad que la escuela debe considerar para su acción educativa, incluye el factor territorial. El lugar donde reside el alumno, las facilidades o dificultades de traslado al centro educativo o la propia localización geográfica de la escuela constituyen un factor añadido a sus necesidades educativas específicas.

Los distintos documentos consultados no pueden reflejar todas aquellas medidas, directas e indirectas, relacionadas con la atención de los alumnos hijos de inmigrantes. Esto es obvio, dado que la propia dinámica de este hecho conduce a que los planes se vean enriquecidos con nuevos recursos, iniciativas, etc.

En este sentido, cabe señalar que bajo la coordinación del ministerio se ha puesto en marcha una web que informa y orienta al conjunto de la comunidad educativa sobre la atención educativa al inmigrante, la educación intercultural y los distintos modos de aplicarla en los centros. Asi-

mismo, desde la web de centros educativos de todas las comunidades autónomas se promueve la interconexión entre los mismos, el acceso a sus proyectos educativos, materiales curriculares y recursos didácticos. Remite además a un portal de educación intercultural, gestionado por FETE-UGT con el patrocinio del IMSERSO⁴⁴.

Nivel local

Las Administraciones locales, en un proceso que se inicia con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y continúa con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, desarrollan, en el ámbito educativo, un conjunto de competencias destinadas a garantizar el derecho a la educación en su territorio. Se incluyen aquellas políticas que llevan a cabo directamente con recursos propios, como el control del cumplimiento de la escolarización, la asignación de recursos para el mantenimiento de las infraestructuras de los centros educativos, las dotaciones para las actividades deportivas y de ocio, y las que desarrollan con la financiación de la Administración estatal o autonómica.

En el análisis de las políticas municipales en materia educativa, en especial en los municipios con presencia importante de inmigración y de alumnado inmigrante, hay que valorar la importancia cada vez más reconocida de los poderes locales, por su proximidad y cercanía a los ciudadanos. Aun con sus limitadas competencias y presupuestos insuficientes, los ayuntamientos han establecido sistemas de coordinación entre municipios o con su comunidad autónoma, asegurando así el desarrollo de otros programas para los que no tienen competencias o capacidad financiera. Es el caso de la agrupación de pequeños ayuntamientos en mancomunidades para gestionar conjuntamente programas educativos en su área de influencia; o de los convenios de colaboración en el desarrollo de programas para la prevención del absentismo escolar y de inserción socioeducativa de jóvenes. Otras veces, dicha colaboración se realiza a través de convocatorias autonómicas de subvenciones a las corporaciones locales, para el desarrollo de programas de compensación educativa externa y de los Programas de Garantía Social.

Aprovechando todo este sistema, los ayuntamientos han ido creando una red de profesionales que trabajan en el ámbito educativo desde el gobierno municipal: agentes de desarrollo local, técnicos de inserción socioeducativa, mediadores sociales interculturales, trabajadores sociales asignados a las escuelas, agentes de igualdad, etc.

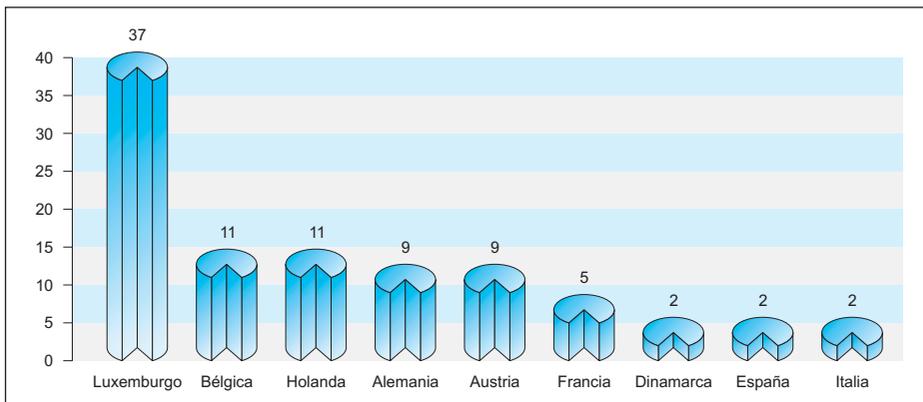
⁴⁴ Véase www.cnice.mecd.es/recursos; www.aulainterultural.org

Los casi 6.000 municipios rurales españoles –aquellos con menos de 2.000 habitantes, que suponen el 73% del total– tienen dificultades añadidas, pero también posibilidades. Sufren un proceso de despoblamiento continuado y, por tanto, una merma constante de sus exiguos presupuestos. A bastantes pueblos están llegando inmigrantes, que trabajan fundamentalmente en el sector primario. Además de proporcionar asistencia básica –servicios sociales– a estos nuevos pobladores, muchos indocumentados, estos municipios deben asegurar la escolarización de sus hijos. Estas dificultades pueden convertirse en posibilidades de revitalización, de recuperación de población y de mantenimiento de servicios como los educativos impidiendo, por ejemplo, el cierre de unidades o centros escolares ante la falta de alumnos: “Si hay escuela, hay niños; si hay niños, hay pueblo”⁴⁵. Esto es posible siempre y cuando se vuelvan a poner en marcha políticas municipales activas para gestionar la vida diaria de nuevos ciudadanos, iniciar planes para la revitalización demográfica con inmigrantes y crear dinámicas de participación social de todos sus habitantes.

3. La experiencia comparada de otros países

En este apartado se analizan las políticas educativas llevadas a cabo en seis países europeos donde existe una mayor tradición migratoria que en España. De hecho, nuestro país se encuentra aún lejos de los porcenta-

Gráfico 4 – Alumnos extranjeros en educación obligatoria y postobligatoria preuniversitaria. En porcentaje. Curso 2000/01



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Eurostat (2003): *Education across Europe 2003*. Luxemburgo.

⁴⁵ Boix, R. (2003): “Escuela rural y territorio: entre la desruralización y la cultura local”, en *Revista Digital eRural, Educación, cultura y desarrollo rural*, 1, 1, en <http://educación.upa.cl/revistaerural/roserbo/htm>

jes de participación de alumnado extranjero de otros países de la UE, como demuestran los últimos datos comparativos disponibles, correspondientes al curso 2000/01 (gráfico 4). No obstante, el aumento espectacular de este tipo de alumnado registrado en los últimos años –y que no reflejan todavía las estadísticas– habrá acortado significativamente esa distancia.

El análisis que presentamos a continuación se apoya en la revisión realizada por el Equipo CeiM, en su estudio *Actitudes ante la escolarización de menores de origen extranjero en la Comunidad Valenciana*⁴⁶. Algunos de los países más representativos que estos autores estudian son: Francia, Reino Unido, Canadá⁴⁷ (Québec), Bélgica, Alemania y Suiza (Ginebra).

Francia

La tradición política francesa en la educación de los extranjeros es de carácter asimilacionista, ya que su objetivo es promover un proceso en el que los extranjeros se conviertan en ciudadanos franceses, siguiendo el ideal republicano establecido desde la Revolución Francesa y los principios del racionalismo, la igualdad, la universalidad y el laicismo, entre otros.

Según Philipp⁴⁸, la atención educativa a los inmigrantes en Francia se rige por las siguientes fases:

► *De la pluralidad ética a la interculturalidad*. Durante los años setenta se enseñaba la lengua francesa mediante clases de iniciación (CLIN) a alumnos no francófonos, ya que la consideraban esencial para el programa de integración escolar y social de los extranjeros. Además, se fomentaba el programa de enseñanza de las lenguas y de las culturas de origen (ELCO), para lo cual se establecieron una serie de acuerdos bilaterales con algunos países como Túnez, Argelia, Portugal, España, Italia, Marruecos, Yugoslavia y Turquía, con docentes procedentes de dichos países y en clases impartidas en horario lectivo.

En 1978 se dictó una circular de orientación intercultural para todos los alumnos y todas las escuelas, vinculada a la Directiva de la Comunidad

⁴⁶ Equipo CeiM (2003), 41-54. Se ha realizado una revisión de algunos estudios que analizan los distintos modelos llevados a cabo por otros países ante el fenómeno de la inmigración. Hemos decidido basarnos principalmente en el del CeiM, ya que es una revisión de varios países actualizada a 2003.

⁴⁷ Para Canadá (Québec), Alemania y Suiza (Ginebra) también hemos seguido las aportaciones de Abdallah-Preteuille, M. (2001): *La educación intercultural*. Barcelona: Idea Books.

⁴⁸ Philipp, M-G. (1997): "De la educación intercultural al enfoque intercultural en educación: estado actual y prospectiva de futuro; el caso francés", en *Revista Española de Pedagogía Comparada*, 3, 179-214.

Europea de 1977, que se refería a la escolarización de los hijos de los trabajadores inmigrantes e instaba a los Estados miembros a adoptar una serie de medidas para ayudar en la recepción e integración iniciales, proporcionar cursos de lengua y cultura y formar al profesorado.

► *De la interculturalidad a la integración: establecer la igualdad, abrir la cultura.* Se reconocen las otras culturas como aportaciones a la cultura francesa. Por ello, su objetivo es la integración, entendida como la aceptación de las especificidades culturales, sociales y morales que enriquecen a todos. En la escuela se intenta transmitir un saber común, valores de humanismo, igualdad, libertad y solidaridad, para que cada uno elija si quiere ser ciudadano francés o no.

► *¿La interculturalidad y/o la integración frente a la dimensión intercultural en el marco de una política de integración?* En esta fase se pone en evidencia el modelo del pluralismo que no transige con la falta de respeto a los valores democráticos que constituyen la esencia de la ciudadanía francesa. Asimismo, se afianza la perspectiva local como unidad para abordar y resolver los problemas.

Se han tomado también otra serie de medidas específicas para favorecer la escolarización de los hijos de los extranjeros, como la creación de los Centros de Formación y de Información para la Escolarización de los Niños Migrantes (CEFISEM) y las clases de acogida específicas (CLA-ENSA), para los alumnos que no han estado escolarizados anteriormente.

En abril de 2002 se acordaron nuevas normas legislativas para reforzar la educación de los menores inmigrantes, materializadas en las siguientes medidas: matriculación en el curso que le corresponda por edad; según el nivel mostrado en la evaluación inicial, durante la Educación Primaria se incorporan a la clase de iniciación, mientras que en Educación Secundaria o bien asiste a las clases de acogida o bien forma parte de un grupo de enseñanza adaptada; los programas ELCO se pueden impartir en el propio centro o a distancia y están abiertos a todos. Por otra parte, se crean una serie de escuelas específicas y especiales para los menores recién llegados y en tránsito, los Centros Académicos para la Escolarización.

En marzo de 2004 se aprobó la controvertida ley que prohíbe la exhibición de símbolos religiosos en las escuelas públicas, la llamada "ley del velo", cuya entrada en vigor el 2 de septiembre ha creado una gran expectación. Dicha ley prohíbe el uso del velo islámico, la *kippa* judía, los turbantes y las cruces cristianas llamativas en las escuelas públicas francesas para intentar calmar las tensiones religiosas.

Reino Unido

La experiencia del Reino Unido ante el fenómeno de la inmigración es bastante diferente a la francesa. “Lo británico” se ha ido construyendo como una naturaleza plural y multicultural.

Besalú⁴⁹, siguiendo a Lynch⁵⁰ y Selby⁵¹, sintetiza el itinerario de la política educativa en materia de diversidad cultural del Reino Unido en las siguientes fases:

▶ *Laissez-faire (1945-1960)*: El sistema escolar no introduce ninguna modificación, ni curricular ni organizativa, ante la llegada del nuevo alumnado. Se espera que los extranjeros se adapten a lo que les ofrece la sociedad de acogida, incluido el sistema educativo, es decir, que se *asimilen*.

▶ *Inglés como segunda lengua (1960-1970)*: Se reconoce la presencia de menores de origen extranjero, pero no es una cuestión importante, porque el sistema educativo debe tratar a todos por igual. Se diseñan una serie de políticas de compensación para resolver los problemas pedagógicos que presentan algunos alumnos, mediante el establecimiento de clases de inglés, distribución del alumnado de minorías culturales por distintas escuelas y realización de programas de atención educativa preferente en aquellas zonas con una serie de problemas sociales y educativos específicos.

▶ *Déficit (1970-1980)*: Se critica lo realizado hasta el momento, debido a que aumentan los problemas pedagógicos de los menores de origen extranjero. Se ha impuesto una asimilación errónea que provoca la desvalorización de su cultura de origen y produce conflictos entre la escuela y las familias. Comienza a apreciarse la diversidad como riqueza, se ofrecen enseñanzas relacionadas con las culturas de origen y empieza a hablarse de multiculturalismo, aunque sin cuestionar el currículo escolar común ni las condiciones que generan racismo y desigualdad.

▶ *Currículo multicultural (1980-1985)*: Se intenta solucionar la conflictividad de la fase anterior elaborando un currículo escolar común desde una perspectiva multicultural, mediante la aportación de una visión de las múltiples culturas en distintas materias (historia, literatura, geografía...) y también con iniciativas de otro tipo: celebraciones de jornadas multicultu-

⁴⁹ Besalú Costa, X. (2002): *Diversidad cultural y educación*. Madrid: Síntesis, 67-69.

⁵⁰ Lynch, J. (1992): “El desenvolupament de l’ensenyament multicultural al Regne Unit”, en Puig, G. (coord.): *Recerca i educació interculturals. Actes de la Conferència Europea de Sant Feliu de Guíxols*. Barcelona: Hogar del Libro.

⁵¹ Selby, D. (1992): “Educación para una sociedad multicultural: implicaciones curriculares y metodológicas. Una exploración de la experiencia del Reino Unido”, en *X Congreso Nacional de Pedagogía. Educación Intercultural en la Perspectiva de la Europa Unida*. Salamanca: Sociedad Española de Pedagogía.

rales, recursos educativos representativos de las minorías, etc. En la práctica se llevó a cabo en pocas escuelas.

► *Antirracista (1985-1990)*: Se critica el enfoque multicultural por ser folclórico, superficial y no propiciar el análisis de las causas del racismo, además de reforzar los estereotipos y las actitudes racistas. Los antirracistas se centran en los aspectos estructurales de la escuela que reproducen y producen el racismo social: la formación del personal docente y no docente, el estudio del racismo institucional y de las imágenes estereotipadas, la deconstrucción de los prejuicios negativos...

► *Multiculturalismo antirracista (1990-actualidad)*: El debate en estos últimos años se polariza entre los dos enfoques anteriores, multiculturalismo frente a antirracismo. Al mismo tiempo, ha aparecido otro punto de vista que defiende la fusión de ambos y que se relaciona con las nuevas educaciones emergentes (educación por la paz, educación para el desarrollo, educación de los derechos humanos...) desde una perspectiva holística.

Hoy en día, las cuestiones sobre las que se estudia y se debate son, principalmente, tres: las diferencias entre la perspectiva multiculturalista y la perspectiva antirracista, la relación entre universalidad y diferencia y la priorización entre centralización o autonomía.

Canadá (Québec)

El término multiculturalismo ha formado parte de la política gubernamental desde 1971. Norman⁵² describe las políticas desarrolladas en Canadá desde entonces:

► La política del Gobierno federal, el multiculturalismo oficial, introducida con la pretensión de facilitar la adaptación del Estado a las realidades de un país al que continuarían llegando extranjeros. El Gobierno creó el Ministerio del Multiculturalismo y la Ciudadanía con cuatro objetivos:

- Apoyar el desarrollo cultural de los grupos etnoculturales.
- Ayudar a los miembros de estos grupos a vencer las barreras para la plena participación en la sociedad canadiense.
- Promover encuentros creativos e intercambios entre todos los grupos etnoculturales.
- Favorecer la adquisición de al menos una de las lenguas oficiales de Canadá a los nuevos ciudadanos.

⁵² Norman, W. (2002): "Justicia y estabilidad política en el Estado multicultural. Lecciones desde la teoría y la práctica de Canadá", en Elbaz, M. y Helly, D. (dirs.): *Globalización, ciudadanía y multiculturalismo*. Granada: Editorial Maristán.

► Más allá de las competencias del Gobierno federal, se ponen en marcha políticas en diferentes áreas y niveles, por ejemplo, en educación. Son políticas diseñadas para facilitar la integración de los extranjeros, especialmente de las llamadas “minorías visibles”. Algunas garantizan los derechos individuales y de grupo de los extranjeros, mientras que otras se dirigen a remodelar las actitudes o conductas de los miembros de la comunidad más numerosa.

La mayoría de la población canadiense opina que el éxito del multiculturalismo forma parte de la identidad contemporánea de Canadá: país tolerante, acogedor de diferentes etnias...

Por su parte, Kymlicka⁵³ ha identificado las trece políticas multiculturales que se plantean en el debate público canadiense. La mayor parte de ellas se derivan de los derechos individuales; algunas son consecuencia del derecho individual a la igualdad de oportunidades, mientras que otras incluyen políticas para combatir la discriminación. Las que se refieren específicamente a la educación son:

- Programas de acción positiva que pretenden incrementar la representación de las minorías visibles en las principales instituciones educativas y económicas.
- Revisión del currículo de historia y literatura en las escuelas públicas, para dar un reconocimiento a las contribuciones históricas y literarias de las minorías etnoculturales.
- Programas educativos antirracistas.
- Códigos represores en las escuelas y en los lugares de trabajo que incluyan medidas severas contra las expresiones racistas.
- Programas de educación bilingüe para hijos de inmigrantes, de forma que sus primeros años de educación sean parcialmente en su lengua materna, como fase transitoria para la enseñanza secundaria en francés o en inglés.
- Escuelas públicas dirigidas a los estudiantes negros a los que les ha ido mal en las escuelas racialmente integradas.

Sin embargo, la política desarrollada en Québec enfatiza el carácter propio y la necesidad de integración, frente al multiculturalismo canadiense. Es una política planificada, selectiva y controlada, porque la inserción de los extranjeros se produce en un contexto de ambigüedad lingüística y cultural respecto al mundo anglófono. Defiende y promueve el francés en el plano cultural, mientras los poderes económicos son polarizados por el grupo anglófono⁵⁴. Los extranjeros son obligados a escolarizarse en es-

⁵³ Kymlicka, W. (1995): *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.

⁵⁴ Abdallah-Preteille, M. (2001), 80.

cuelas francesas, aunque tienen el Programa PELO, de enseñanza de las lenguas de origen, incluido el inglés.

Se valora especialmente la participación de todos para hacer realidad una convergencia cultural y una cultura pública común. Las reflexiones académicas y políticas están muy coordinadas. Se trabaja sobre la formación intercultural, el currículo oculto, los conflictos de normas y el consenso, pero especialmente la construcción de la identidad quebequesa a través de una educación intercultural asociada a la educación cívica y a la ciudadanía, que favorezca el respeto de todas las formas culturales, la reciprocidad de los intercambios y que haga de la apertura a la alteridad un desafío educativo⁵⁵.

Bélgica

Según Mahieu⁵⁶, la evolución de las políticas llevadas a cabo en Bélgica ha estado marcada por tres fases:

▶ *Durante los años setenta y principios de los ochenta.* No se hizo nada por los extranjeros, a excepción de algunos programas de compensación lingüística, ya que se consideraban mano de obra barata, poco cualificada por su déficit cultural y por su falta de fluidez lingüística.

▶ *Durante los años ochenta.* Se pasó de los programas de compensación a los de diferenciación. En esta etapa se considera que no es el extranjero el que se margina, sino que es el propio sistema escolar el que provoca esta marginación, porque no tiene en cuenta sus necesidades ni sus preferencias; es un sistema escolar construido para el “blanco medio”. A partir de este momento se hacen cambios curriculares, tales como el holandés como segunda lengua, la enseñanza de la religión islámica y de la lengua materna. Se empiezan a respetar las identidades culturales de los grupos y se promueve la preparación del alumnado extranjero para su participación en la vida social y profesional belga. Simultáneamente, los extranjeros comienzan a elegir aquellas escuelas que más respetan sus características, mientras que los belgas las abandonan porque esos centros, denominados “escuelas negras”, les parecen de menor calidad.

▶ *De los años noventa a la actualidad.* En 1993, el Ministerio de Educación estableció como objetivos prioritarios la concienciación respecto a la discriminación y una proporción equilibrada de extranjeros en todos los centros escolares. Las medidas adoptadas no han conseguido esta distribución; al contrario, la concentración se ha visto fortalecida en las escuelas pequeñas, porque las grandes escuelas “blancas” no actúan contra ella.

⁵⁵ *Ibíd.*, 81.

⁵⁶ Citado en Equipo Ceim (2003), 50.

Sólo se ha conseguido en aquellos lugares en los que se han debatido, porque los representantes de todos los sectores (religioso, oficial...) se concienciaron de que la segregación y la calidad de la educación son una responsabilidad social común.

Alemania

No se ha considerado un país receptor de extranjeros a pesar de la realidad, por lo que las políticas desarrolladas en la escolarización de menores de origen extranjero han tenido unos rasgos especiales. Siguiendo a Abdallah-Pretceille⁵⁷, desde un punto de vista histórico se pueden distinguir tres tendencias: la “pedagogía de los extranjeros”, que se puso en marcha a finales de los años setenta; la “pedagogía internacional” o “pedagogía de los intercambios”; y, finalmente, la “escuela abierta”. Todas las etapas han tenido una concepción de la educación de los extranjeros desde el déficit y un propósito socializador, fundamentalmente. Por otra parte, las medidas han sido pensadas y planificadas para atender a los alumnos individualmente y no como miembros de una comunidad específica.

En la actualidad, los extranjeros se escolarizan en determinados barrios y en los centros públicos⁵⁸, aunque existan escuelas privadas creadas por las propias comunidades, ya sean de carácter religioso o nacional. Se han ido configurando diferentes modelos de clases:

▶ *Clases bilingües.* Se crearon, en un primer momento, con el objetivo de facilitar el regreso de los extranjeros a sus países de origen. Hoy en día apenas tienen relevancia, ya que las expectativas de retorno han desaparecido y el rendimiento escolar es más bajo que en las otras modalidades.

▶ *Clases de transición.* Destinadas a los que han llegado en edad de escolarización obligatoria. En ellas se enseña el alemán durante un período máximo de dos años. La situación de los profesores en estas clases es bastante compleja, porque se encuentran con alumnos de muy diferentes aptitudes y la relación con el centro en el que el alumno está matriculado no siempre está lo suficientemente coordinada.

▶ *Clases mixtas.* Formadas por extranjeros y por alemanes, dentro de los centros escolares “normalizados”. Los extranjeros estudian en su lengua materna durante las clases matutinas, con el alemán como segunda

⁵⁷ Abdallah-Pretceille, M. (2001), 85.

⁵⁸ Bosswick, W. (2001): “Un entorno multicultural y ciudades de Europa: Nuremberg, Alemania”, en Turton, D. y González, J. (eds.): *Diversidad étnica en Europa: desafíos al Estado Nación*. Bilbao: Universidad de Deusto.

lengua, y comparten el resto de las materias con sus compañeros. Si es necesario, se ofrecen clases de apoyo por las tardes. Este modelo ha tenido muy buenos resultados, pero el ministerio rechazó su generalización.

La asistencia de los menores de origen extranjero a la Educación Secundaria no obligatoria es muy baja respecto a la cantidad de jóvenes extranjeros que viven en el país. Además, los pocos que siguen estos estudios se concentran en los centros municipales. En general, se intenta integrar a los estudiantes extranjeros en clases regulares y ofrecer cursos de apoyo para mejorar el conocimiento del inglés y el alemán.

En relación con la formación intercultural de los profesores, poco se ha hecho. Principalmente se han considerado tres elementos: movilidad de las personas, especialmente en el seno de la Unión Europea; acercamiento de las minorías nacionales y de las minorías de origen inmigrante; y adaptación de la enseñanza a la presencia en clase de alumnos de diferentes nacionalidades y culturas⁵⁹.

Suiza (Ginebra)

La responsabilidad de la política educativa en este país es de los cantones y no del Estado federal, por lo que las iniciativas varían mucho de un cantón a otro. Por ello, nos detendremos en la política educativa de Ginebra, por su historia y su experiencia.

En estos momentos, Ginebra cuenta con un 38% de extranjeros, el fenómeno migratorio es visto como algo estructural y constitutivo de la sociedad y en la población escolar están representadas unas 150 lenguas. La política educativa de acogida a los menores de origen extranjero, según Rodríguez Sáez⁶⁰, ha seguido las siguientes fases:

▶ Entre 1962 y 1975. Se proponen cursos de francés, se dictan recomendaciones para la escolarización de los alumnos extranjeros y se establecen instrucciones para el profesorado de Educación Primaria y Educación Secundaria.

▶ En 1977, la Ley sobre Instrucción Pública define entre sus objetivos dos que afectan especialmente a los extranjeros: uno sobre la conciencia de su pertenencia al mundo que le rodea y otro encaminado a alcanzar el éxito escolar.

⁵⁹ Abdallah-Pretceille, M. (2001), 86.

⁶⁰ Rodríguez Sáez, T. G. (2002): "Ginebra, ejemplo político y educativo de educación intercultural", en *OFRIM*, 10, 33-46.

► En 1998, se acuerda respetar las lenguas de origen y que su enseñanza se integre en el horario escolar. Este aprendizaje se comparte con el alumnado autóctono.

En la actualidad, en función de la etapa educativa, las medidas más importantes son:

Educación Primaria. El alumnado extranjero es matriculado en un centro escolar, al mismo tiempo que existe una estructura de acogida (STACC), que atiende según las necesidades de los centros escolares y de los territorios. Allí acuden, durante la mitad de la jornada, alumnos de 3^o a 6^o de Educación Primaria que no conocen el francés o están poco escolarizados. Los contenidos que se imparten son francés, matemáticas y conocimiento del entorno social y natural, aunque su programa es flexible y varía según el contexto del centro. La permanencia en esta estructura depende del tiempo que necesite el alumno para su integración en el aula ordinaria. Estas escuelas disponen, además, de profesorado de apoyo en francés y que imparte las lenguas de origen (LCO).

Educación Secundaria. También existen clases de acogida para alumnos extranjeros entre 12 y 15 años que no conocen el francés o que tienen niveles escolares más bajos. Están formadas por grupos de 10-11 alumnos a los que se imparte de manera intensiva francés y su lengua materna. En ellas permanecen desde tres meses hasta dos años, como máximo, hasta su incorporación al aula ordinaria del instituto. Para favorecer esta incorporación se organizan actividades conjuntas entre las distintas clases y grupos. El profesorado es voluntario y está apoyado por profesores de los programas LCO, así como por mediadores culturales.

Los institutos de Educación Secundaria imparten tres horas semanales de lengua materna para el mantenimiento de la cultura de origen. El profesorado, licenciado en la lengua de su país de origen, ayuda al alumnado en la estructura de la lengua francesa, apoyándose en el conocimiento de la estructura de la lengua materna. Estas clases se constituyen si hay nueve alumnos como mínimo. También existen experiencias en las que se realizan programas para valorar y conocer la pluralidad lingüística.

Los distintos modelos que se desarrollan en los países analizados reflejan los aspectos positivos y negativos de cada uno de ellos, los cuales debemos tener en cuenta para evitar cometer los mismos errores que otros países, con mayor experiencia migratoria que España, han cometido con respecto a la atención educativa de los alumnos inmigrantes extranjeros. De cada experiencia se pueden desprender elementos y acciones positivas, pero la experiencia de Québec (Canadá) es quizás la que presenta unas soluciones más prácticas y efectivas para conseguir una convivencia intercultural. La política desarrollada en esta región se basa en la participación

de todos en el logro de una convergencia cultural y en la construcción de una identidad a través de una educación intercultural asociada a la educación cívica y a la ciudadanía, el respeto a todas las culturas, etc.

España

Se podría decir que las políticas migratorias y educativas en España han seguido una tendencia *asimilacionista*. Aunque las diferencias culturales ya existían en la población escolar en función de su origen social, geográfico, de lengua, de género, étnico, etc.⁶¹, ha sido con la llegada de la población inmigrante extranjera cuando se han planteado este tipo de medidas específicas.

Según T. Aguado⁶², el tratamiento educativo otorgado a la diversidad cultural ha seguido razones más bien sociopolíticas orientadas al reconocimiento de la diversidad cultural tradicional (representada por diferencias lingüísticas, gitanos, migraciones internas), solución de conflictos asociados al incremento de la inmigración externa y medidas de ajuste a políticas comunitarias en materia de diversificación y movilidad estudiantil. Hoy en día, se duda que la aplicación de estas medidas sea el camino más adecuado, ya que esa vía se encuentra bastante alejada de lo que se entiende por educación intercultural.

En el sistema escolar español, las medidas políticas respecto a la escolarización de los denominados “grupos culturales minoritarios” se desarrollan en tres ámbitos de actuación: *política educativa, educación compensatoria y desarrollo curricular*. Son medidas que, según T. Aguado, no se adecuan a un enfoque intercultural, por lo cual es necesario replantear propuestas de actuación que, desde dicho enfoque, integren los tres ámbitos.

Los principales cambios que supone pasar de una concepción o enfoque compensatorio a otro intercultural se resumen en el cuadro 3.

El paso del enfoque compensatorio al enfoque intercultural implica coordinar las declaraciones de intenciones de los documentos oficiales, las decisiones de política educativa y las prácticas reales desarrolladas en los centros educativos, ya que en España, en estos momentos, no hay congruencia entre las declaraciones oficiales (enfoque intercultural) y las medidas aplicadas en la práctica escolar (compensatorias)⁶³. Las nuevas propuestas que el Gobierno está llevando a debate (presentadas el 27 de

⁶¹ Aguado Odina, T. (2003): *Pedagogía intercultural*. Madrid: McGraw Hill.

⁶² Aguado Odina, T. (1996): *Educación multicultural. Su teoría y su práctica*. Madrid: Cuadernos de la UNED.

⁶³ Aguado Odina, T. (2003).

septiembre de 2004) mantienen un enfoque intercultural, por lo que emplazamos a que las medidas para poner en práctica esas propuestas sigan el enfoque intercultural y, por tanto, se alejen del enfoque meramente compensatorio.

Cuadro 3 – Planteamientos y respuestas desde los enfoques compensatorio e intercultural

ENFOQUE COMPENSATORIO		ENFOQUE INTERCULTURAL	
Planteamiento	Respuesta	Planteamiento	Respuesta
Los alumnos de minorías tienen grandes carencias. Es necesario hacer un diagnóstico para determinarlas.	Detectar sus dificultades, sus puntos débiles para diseñar acciones compensatorias: asistencias sociales, apoyos.	El alumnado de diferentes culturas tiene capacidades, intereses, necesidades educativas, potencialidades, valores, conocimientos, costumbres, expectativas..., unas comunes y otras diferentes que evaluar.	Evaluar sus potencialidades e intereses. Respeto de cada uno e intercambio y enriquecimiento mutuo. Relación con el alumno/a y con las familias.
No tienen adquiridos a una edad determinada los conceptos, hábitos, valores..., adecuados.	Igual tratamiento y exigencias para todos.	No tienen que tener los mismos contenidos adquiridos en el mismo momento. Todos tienen que desarrollar unas capacidades: motoras, sociales, cognitivas...	Trabajar todo tipo de capacidades. Trabajar distintos tipos de contenidos y actividades, según las necesidades e intereses de cada uno, incluyendo contenidos de las diferentes culturas.
Suelen tener mayor fracaso escolar por sus dificultades de aprendizaje.	Necesidad de aulas o centros especiales para una correcta atención: recuperaciones, repetición de actividades, menos exigencias, reducción de mínimos, menos estímulos...	Se da la misma heterogeneidad en cuanto a capacidad de aprendizaje en el alumnado de minorías que en el resto. El fracaso es debido, entre otras, a la gran distancia que hay entre su realidad y la escuela y a bajas expectativas.	Partir de su realidad. Experiencias. Puntos fuertes. <i>Expectativas positivas</i> . Diversas estrategias metodológicas. Variedad de agrupamientos. Diferentes tipos de actividades. Enriquecimiento.

Fuente: Jaussi Nieva, M^a L. y Rubio Carcedo, M^a T. (coord.) (1998): *Educación intercultural: orientaciones para la respuesta educativa a la diversidad étnica y cultural de la escuela*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Capítulo III

LOS JÓVENES Y SU SENTIDO DE LA VIDA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Interpretar el mundo de los jóvenes

Existe una notable diferencia entre los hechos físicos de la naturaleza y los hechos humanos. Los primeros se explican cumplidamente describiendo sus causas y enumerando sus efectos. Los hechos humanos necesitan ser interpretados. Necesitamos conocer su significado. En la portada de esta serie de Informes hemos hecho constar siempre nuestro objetivo: ofrecer “una interpretación de la realidad social” española, convencidos de que pueden existir otras tan dignas de ser atendidas como la nuestra. El mundo de los jóvenes, uno de los más complejos de la sociedad postmoderna, no podrá nunca ser comprendido sin acertar con las claves de interpretación.

La etapa de remodelación en que ha entrado el mundo tras la crisis postmoderna de los años sesenta y setenta ha marcado unas condiciones sociales y culturales notablemente diferentes respecto al tipo de sociedad conocida hasta el momento. Especial incidencia tiene la estructura cultural emergente, caracterizada por una progresiva reflexividad de los sujetos, que tienen que construir sus identidades en medio de un proceso de desautorización de las agencias secundarias que durante la modernidad han estado guiando el imaginario público y privado, como es el caso de la familia, los movimientos sociales, los sindicatos, los partidos políticos, la escuela, las asociaciones y las iglesias. Todas esas agencias, tejidas en el marco social de la modernidad, no son destruidas por la segunda modernidad, pero sí acusadamente descalificadas en su pretensión prescriptora. Este hecho ha planteado una crisis sin precedentes de la noción de autoridad en los niveles primario y secundario de las relaciones sociales. Por el contrario, el nivel terciario de las relaciones se ha fortalecido: el mercado de consumo, la organización del trabajo, los medios de comunicación y las nuevas estructuras de comunicación digitales han fortalecido su posición y la de las agencias que operan en la escala global.

En medio de todo ese escenario, los individuos siguen necesitando marcos de sentido dentro de los cuales puedan contemplar y operar activamente en su vida. Dichos marcos de sentido estuvieron en discusión en la esfera pública bajo los dualismos religión-atéismo, historicismo-idealismo, individualismo-comunitarismo, etc. Pero actualmente la arquitectura cultural ha sufrido tal modificación que todos esos componentes han perdido sus matrices corporativas y fluyen en un imaginario que ha estallado caóticamente en numerosas agencias que portan parte de esos imaginarios tradicionales. Los individuos recomponen sus marcos de sentido, tienen

que volver a formularse las grandes preguntas de la humanidad y responder casi sin acompañamiento primario (relaciones próximas) ni secundario (instituciones de inserción), mezclando los diferentes componentes de sentido para encontrar una respuesta satisfactoria a esos interrogantes radicales.

En ese estado de recomposición del sentido, el principal problema ya no está en los viejos dualismos, sino en si los sujetos logran o no componer un sentido. Las agencias portadoras de tradiciones de sabiduría, como la Iglesia y otras instituciones, buscan, por otra parte, comunicar sus valores en condiciones ya muy distintas. Las propuestas que ponen en circulación forman un conjunto de marcos de sentido a los que el individuo llega con progresiva mayor dificultad, al haberse desertizado las redes de mediaciones. Así, la preocupación pública consiste en cómo generar procesos en los que los individuos se doten de marcos de sentido y cuál es la forma de mejorar la circulación de las tradiciones de sabiduría en unas condiciones nuevas de autoridad. La neutralidad que algunos gobiernos pretenden imprimir a sus agencias públicas de titularidad estatal cortocircuita dicha comunicación entre tradiciones y búsquedas de sentido, formulando marcos de sentido de matriz gubernamental generalmente muy sesgados en forma de moralismos o compuestos de valores sin la argamasa de creencias, sentimientos y prácticas que forman la cultura.

Los marcos de sentido que circulan desde la sociedad civil tienen matrices distintas, son de naturalezas y de orígenes históricos muy diversos: desde formulaciones radicales a partir de la solidaridad y cosmovisiones ecologistas hasta las antiguas religiones o nuevas confesiones. Durante mucho tiempo, los teóricos de la religión han dado por sentado que la secularización o emancipación de la economía, el saber, la política o la vida social de la tutela y control de la Iglesia iba a traer irremisiblemente la desaparición de las religiones como fenómeno de relieve social. Nunca examinaron con rigor su propia convicción. La experiencia ha venido a desmentirla. Los expertos afirman sólidamente que la religión va a pervivir en el mundo secularizado en varias formas diferentes. Nada más disparatado que confundir la secularización con la ateización.

Otra cosa bien distinta es que hayamos entrado en un proceso de desclericalización. Está surgiendo ante nosotros un mundo de "nuevos movimientos religiosos" de vitalidad increíble, surcado aún por muchas ambigüedades y adulteraciones. Los datos extraídos de los últimos estudios de juventud que presenta este Informe así lo confirman. La innegable necesidad religiosa (un vacío de Dios) y otras motivaciones como la inseguridad provocada por los cambios sociales, la voluntad de huir del anonimato y de la masificación, el temor de mucha gente a perder su identidad personal, la resistencia ante el individualismo, etc., contribuyen a aumentar la perplejidad y llevan a conclusiones aparentemente paradójicas.

La indiferencia que muestran respecto a la Iglesia convencional contrasta con el alto interés que los jóvenes declaran por “sentirse bien espiritualmente”. De hecho, así lo manifestaron siete de cada diez jóvenes (72%), independientemente de su identificación religiosa como indiferentes (70%), agnósticos (69%) e incluso no creyentes (64%). Todo esto nos invita a una seria reflexión. Son jóvenes “dispuestos a creencias de carácter religioso”, pero insatisfechos y desinteresados por las respuestas que ofrecen las religiones e instituciones tradicionales. Así pues, el centro de la cuestión parece estar en tres crisis de las agencias tradicionales de sentido: de legitimación, de significatividad y de pertenencia.

“En vez de la anunciada desaparición social de las religiones, se está operando en el ámbito de la cultura moderna una transformación profunda, una verdadera mutación religiosa. Estaríamos en una fase de tránsito de la secularización a las ‘religiones de lo sagrado’. Pero lo ‘sagrado’ venerado por estas ‘religiones’ no es el Dios trascendente, anterior y superior al hombre que irrumpe en él y le conduce a un reconocimiento admirativo y fascinado y a un cambio de ‘centro de gravedad’ en su vida. Lo sagrado es simplemente ese fondo interior de la persona que está más adentro que las ocupaciones profesionales, las preocupaciones económicas, los cuidados de la salud, la actividad exterior, lo medible y lo palpable. Es ese espacio interior en el que el hombre o la mujer toma conciencia de su yo, de su dignidad y gusto por la belleza y la contemplación. Es esa zona intocable, inviolable, íntimamente íntima. Esa intimidad es sagrada. Buscarla y cultivarla es practicar ‘la religión de lo sagrado’. La revista *Esprit* (1997) la llama ‘religión sin Dios’. Podemos preguntarnos si hay religión donde no hay Otro al que dirigirse, adorar, entregarse. Podemos, por tanto, considerar que este desplazamiento de lo sagrado desde Dios hasta la intimidad humana es una descomposición de la religión, e incluso una idolatría. Los expertos son más comedidos. En la experiencia religiosa Dios es al mismo tiempo trascendente e inmanente. En otras palabras: es Alguien distinto de mí a quien me entrego y al mismo tiempo más íntimo que mi propia intimidad, como escribía San Agustín. Los grandes místicos han vivido simultáneamente estas dos dimensiones. En una cultura alérgica a la imagen de un Dios que irrumpe desde fuera y recorta la autonomía del hombre, la repulsa a vivir atrapado por las urgencias del diario quehacer y la aceptación del propio misterio interior podría suponer un paso hacia la religión”¹.

Lo que parece obsoleto es el dualismo entre trascendencia e inmanencia tal como se planteó en la Modernidad. Otro tanto se puede decir de la oposición entre la razón y la fe que sigue ocupando la mente de no pocos polemistas anacrónicos. La insistencia actual en el laicismo debe interpre-

¹ *Renovar nuestras comunidades cristianas*, Carta Pastoral de los obispos de Pamplona y Tudela, Bilbao, San Sebastián y Vitoria, Cuaresma-Pascua 2005, 39.

tarse como uno de los últimos coletazos de un paradigma moderno que ha perdido sentido en un mundo de segunda modernidad. ¿Cómo explicar, por ejemplo, que un 20% de los jóvenes no religiosos se consideren personas creyentes, que un 16% de los ateos creen en la existencia de un poder sobrenatural, que, incluso, un 20% de los no creyentes, un 30% de los agnósticos y casi la mitad de los indiferentes (43%) declaren rezar o meditar? ¿Cómo interpretar que un 15% de los jóvenes no creyentes se consideren personas religiosas o, a la inversa, que un 15% de los creyentes digan situarse en un nivel de religiosidad nulo o indiferente?

2. La noción de *sentido* como categoría sociológica

Cualquier teoría de la sociedad tiene que valerse de categorías “fundamentales” que definan adecuadamente qué sentido interpretativo, qué construcción cognitiva, hacemos de la realidad que nos rodea. La noción de sentido no ha pasado inadvertida a buena parte de los pensadores sociales: son conscientes de que el sentido representa la categoría esencial sobre la que se fundamenta la lógica de las acciones humanas. Sin embargo, a diferencia de otras disciplinas, ha tenido muy escasa aplicación en la investigación sociológica. A nuestro juicio, pueden haber influido fundamentalmente dos razones. De una parte, porque se trata de un concepto filosófico abstracto difícilmente manejable en la investigación empírica; su aplicación se hace particularmente embarazosa en el análisis objetivo requerido por la práctica investigadora. De otra –y tal vez sea ésta la razón principal–, porque la genuina concepción filosófica y psicosocial que debería presidir la noción de sentido ha quedado en nuestra cultura ancestralmente eclipsada bajo los presupuestos de consideraciones de tipo religioso². Efectivamente, la inmensa mayoría de los estudios que incluyen entre sus indicadores empíricos la noción de sentido parecen dar preferencia a la adecuación en mayor o menor grado a determinados cánones morales clásicos. El conocimiento científico al margen de creencias previas en las que los sujetos constituyen de hecho su sentido personal –su identidad– sobre la base de otras argumentaciones no necesariamente religiosas queda desatendido³.

Nuestra opinión es que los estudiosos e investigadores tienen que desmarcarse de esa tendencia predominante en la noción de sentido. El sen-

² Como bien afirma Joan Estruch, “si la religión ha dejado de ser un tema central en la teoría sociológica es porque lo religioso se ha definido siempre en términos religiosos, hasta el extremo de que han sido los burócratas eclesiásticos los que han definido el objeto de la investigación sociológica”.

³ Canteras Murillo, A. (1998): *La religiosidad de los jóvenes: nuevas formas de espiritualidad*. Madrid: INJUVE.

tido religioso o la trascendencia no ha de juzgarse exclusivamente según los cánones tradicionales de la Iglesia católica. Habrá que tener en cuenta otras manifestaciones igualmente plausibles que vienen emergiendo en nuestra sociedad y que, pese a su diferencia constitutiva, conviven con la cosmovisión religiosa predominante. En definitiva, nos parece legítimo que el sentido pueda constituirse y manifestarse socialmente tanto a través de formas religiosas, católicas o no católicas, como de sentimientos no teístas igualmente identificadores.

El sentido es, desde luego, un factor denunciante y constructor de nuestra identidad. Ordena y preserva la coherencia de nuestras manifestaciones psíquicas y sociales. No es éste el momento de extendernos en consideraciones teóricas acerca de la noción de sentido. En el contexto de la teoría sociológica, Max Weber lo ha hecho coincidir con la intencionalidad que mueve las acciones humanas y orienta la acción de cada sujeto. Alfred Schütz, aunque relaciona también el sentido con el concepto de acción, se distancia del concepto weberiano al considerar que la acción no ha de interpretarse tan sólo como una experiencia externa al sujeto, sino también como una experiencia “egológica” o interna. Desde una perspectiva más relacional, Jürgen Habermas destaca la extraordinaria cualidad que el sentido tiene como “juntor social”, como identidad de significados simbólicos sobre los que se asientan los procesos de comunicación que permiten el intercambio y la cohesión social.

Aceptando la impagable aportación de tales enfoques, compartimos con Luhmann que la noción de sentido no puede reducirse a una cualidad intencional, ni a la mera coparticipación simbólica de significados sociales habermasiana. Junto a tales aportaciones se hace necesario considerar que *el sentido constituye una expresión de la conciencia*. Es un mecanismo constitutivo implícito a la existencia dirigido a la percepción de estímulos y al sentido interno de lógicas humanas, cuya particular integración inteligible en la mente humana –a diferencia del instinto animal– imprime razón de ser o finalidad inteligente al conjunto de sentimientos, pensamientos y actos con los que la conciencia humana –o, si se prefiere, el ser o el alma– se expresa en el mundo. Constituye, en definitiva, una manifestación consciente orientadora del comportamiento, el sentimiento y el pensamiento humano en los aspectos más minúsculos de la vida cotidiana.

Es necesario asentar la idea fuerza de los marcos de sentido. Intentaremos buscarlos a continuación, aunque no lleguemos más que a explorarlos. Según algunas concepciones, cuestión todavía no consolidada, el sentido sólo puede entenderse como una forma más compleja y elaborada de la conciencia, referida como tal a algo concreto. Se tiene sentido de algo porque se tiene conciencia de algo, y se tiene conciencia de algo porque se ha dirigido la atención –y la intención– hacia ese algo a través de la percepción, la memoria o la imaginación. Por tanto, las *vivencias* son el fun-

damento necesario desde el cual puede surgir el sentido, y las *experiencias* son nidos de vivencias en los que se generan aquéllas. En los intercambios con el entorno, a través de actos y experiencias concretas, se produce la relación selectiva que genera sentido en la conciencia del sujeto. La acción guiada por una intención determinada hacia un fin preconcebido permite generar sentido. Para ello necesita que la mente del sujeto se relacione con el medio a través de su percepción, que tome experiencia de él y, en última instancia, seleccione, dentro de un horizonte de posibilidades cambiantes, lo adecuado a su intención. De este modo, se va objetivando su conciencia a través del sentido.

A la inversa, podría decirse que son las experiencias, portadoras de vivencias concretas, las que permiten a la conciencia percibir e interpretar el mundo bajo un orden de sentido determinado. Se constituye así el sentido, a través de la experiencia, como un principio o fermento narrativo.

Ciertamente, la búsqueda libre y autónoma del sentido que antecede a la materialización de toda experiencia concreta representa un mecanismo evolutivo de primera magnitud, ya que tiene la pretensión de establecer el orden funcional y moral de nuestras sociedades, sometidas a cambios y desequilibrios provocadores de una autoorganización sucesiva. Diríase que el sentido hurga permanentemente en el horizonte de sentidos posibles, en la multitud de posibilidades inducidas por la experiencia personal, y reduce la complejidad del mundo bajo presupuestos inexorablemente vinculados a la dinámica evolutiva de la conciencia de los individuos y de las sociedades. En esta concepción dinámica se explica que muchos desborden postulados últimos considerados invariables por su propia fe religiosa.

El sentido es por excelencia un mecanismo evolutivo, instigado por la conciencia personal de los individuos a lo largo de su existencia⁴. No puede ser presentado al sujeto como un compendio de preceptos o disposiciones morales ya dadas por supuesto. Ni siquiera la actitud paternalista garantiza la donación de sentido. Mucho menos puede ser impuesto el sentido religioso. No es cierto que la Iglesia católica no se haya dado cuenta de la condición de libertad que debe disfrutar toda conciencia en la búsqueda de sentido. El Vaticano II proclamó solemnemente el principio de libertad religiosa. La transmisión de la fe es una de las cuestiones nucleares que se plantea la Iglesia en la época actual. Sabe que no es sólo esta o aquella tradición la que se debilita. Se cuestiona de raíz la tradición en sí

⁴ El sentido acompaña a todo lo que hacemos: experimentamos, comparamos, asumimos ideas y pensamientos a partir de significaciones anteriormente adquiridas que han venido dotando de finalidad a nuestra vida y ahora se enfrentan con nuevas situaciones que parecen negar las anteriores. En esa lucha dialéctica nadie, salvo alteración de su percepción o de su sana elaboración mental, puede obviar el sentido de la vida.

misma. La cultura postmoderna ha comenzado una revisión crítica de todas las tradiciones, y lo hace guiada por una mirada cautelosa e incluso suspicaz que llega a “mover el suelo común” de todas las culturas hasta el punto de desvalorizar la memoria y volvernos amnésicos.

Sin embargo, la tradición es necesaria para vincularnos con el pasado y proyectar el futuro. Son los propios sujetos los que tienen que descubrir el sentido desde sí mismos, mediante el inexcusable ejercicio de su libertad personal. Pero no podemos obligarles a una autoproducción de la nada. La memoria individual y la colectiva actúan sin presiones ni imposiciones. Tendrán que partir de sus propias vivencias presentes y del pasado, personalmente vividas y seriamente recibidas de otras fuentes exteriores. Los jóvenes, en concreto, no se someten ya a presiones de tipo religioso. Tampoco podemos creer que ellos disfruten de absoluta libertad. Sus opciones siempre estarán condicionadas, por mucho que se les reconozca el inalienable derecho a decidir sobre su futuro. Esta contingencia obliga al sujeto a asumir el riesgo de decidir, de construir su mejor y particular destino dentro de las limitadas posibilidades que se le ofrecen. Y ello aun a riesgo de errar o de ser manipulado. Es el precio que debe pagar por una libertad (E. Fromm) para la que no siempre ni todos están preparados.

Una vez despejado el posible acoso de lo religioso al que ceden todos aquellos estudiosos que concentran su atención en la averiguación del grado de adecuación de los entrevistados con el catálogo de credos, valores y cuestiones morales considerados como hegemónicos, nuestro objetivo consiste en desvelar cuáles son las nuevas estructuras de sentido que están emergiendo en nuestra sociedad. De los nuevos sentidos se derivarán éticas diversas –a veces paradójicas– que modificarán muy ostensiblemente los modos de integración moral y social hasta ahora conocidos. Para ello, a partir de reiterados análisis de los datos obtenidos en un reciente estudio realizado para el Instituto de la Juventud⁵, hemos tratado de obtener el perfil de tales estructuras alternativas –hasta hoy no investigadas–, paliando con ello el vacío de conocimiento que existe a este respecto. Creemos que con tal información orientamos y facilitamos la toma de decisiones de quienes tienen en sus manos la responsabilidad política, social y moral de contribuir a la integración funcional y moral de nuestra sociedad.

3. La búsqueda de sentido en tiempos de mudanza

La conciencia humana, individualizada en la mente de cada sujeto, fue siempre socializada en un medio histórico-cultural concreto. El yo indi-

⁵ Canteras Murillo, A. (2003): *Sentido, valores y creencias en los jóvenes*. Madrid: INJUVE.

vidual aparecía indefectiblemente mediatizado por un yo social que “adies-traba” a los individuos sobre el modo de ser y de estar moralmente en el mundo. No vamos a negar aquí la influencia que ha venido ejerciendo, casi de manera hegemónica, la arquitectura moral de la Iglesia católica. Ahora los jóvenes chocan con la imposibilidad de controlar el enorme número de impulsos aparentemente socializantes que tienen que conjugar. Expresio-nes como “crisis de valores”, “crisis social”, “sin sentido social”, etc., son hoy de uso común y expresan la radical desorientación que experimenta-mos jóvenes y adultos en la búsqueda de sentido.

Como indicábamos anteriormente, la dificultad ya no está en los vie-jos dualismos trascendencia-inmanencia, religión-secularismo, fe-rationa-lidad. El problema de nuestro tiempo es saber si los sujetos son capaces de construir un sentido. Han trasladado los muebles de la vieja casa tradicio-nal y, por el momento, los tienen almacenados en el pasillo de su nuevo espacio mental sin saber cómo colocarlos en los distintos compartimentos de su nuevo hogar íntimo.

Las agencias e instituciones donadoras de sentido tienen que recons-truir sus redes de comunicación para sintonizar con una enorme diversi-dad de sentimientos juveniles. No se cuestiona una tradición concreta, sino la tradición en sí misma. La institución familiar, sometida a tantas y tan profundas transformaciones por diversos factores característicos de la post-modernidad, es uno de los ejemplos más sorprendentes de la ruptura con el pasado. Los jóvenes se encuentran confortablemente en la familia y la aprecian como lo más importante de su vida, pero se ha debilitado la comu-nicación con los padres. La institución escolar está asimismo marcada por la crisis: la autoridad de los educadores y su papel en la formación de los alumnos son cuestionados por los padres y por los mismos jóvenes y ado-lescentes. Basta observar las cotas de indisciplina actuales, tan frecuentes en muchos centros españoles y europeos. La institución sindical está nota-blemente debilitada: el porcentaje de afiliados no rebasa el 30% de la pobla-ción laboral.

Marcel Gauchet ha descubierto un aumento de la importancia de lo religioso durante los últimos veinte años⁶. Tres fenómenos muy diferentes, como los vértices de un triángulo problemático, definen el espacio del pen-samiento religioso actual: la expansión del fundamentalismo, la singulari-dad americana y la excepción europea. La presión fundamentalista se hace visible de manera especial en el mundo musulmán. El terrorismo lo ha con-vertido en la amenaza del “totalitarismo del siglo XXI”. Pero el activismo fundamentalista no se reduce al espacio islámico: mantiene expresiones judías, hinduistas y cristianas. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 provocaron el resurgimiento de una América mesiánica, animada por la fe

⁶ Gauchet, M. (2004): *Un monde désenchanté?* París: L'Atelier, 10.

en su “destino manifiesto”, hasta el punto de aceptar un espíritu de cruzada. En la misma Europa que acoge a importantes grupos poblacionales musulmanes, la dimensión religiosa y las preocupaciones espirituales no han cesado de ganar visibilidad y legitimidad en la esfera pública. El caso de España es ligeramente distinto por su anacronismo secular. Aquí el peso de la Iglesia y la autoridad de su magisterio se siguen debilitando de manera espectacular. La increencia ha adquirido proporciones de dimensión social. Estos fenómenos aparentemente paradójicos permiten hablar de la excepción europea respecto al resto del mundo.

Peter Berger y Marcel Gauchet definen el fenómeno de la secularización con matices distintos. Para el primero, “es un proceso según el cual sectores de la sociedad y de la cultura son sustraídos a la autoridad de las instituciones y de los símbolos de la sociedad”⁷. Gauchet lo ve más bien como una pérdida de pertenencia a la religión, a los mecanismos que rigen el funcionamiento de la sociedad, lo que no significa forzosamente su desaparición en el nivel de las conciencias individuales⁸. Es una especie de fe sin pertenencia a lo social (*believing without belonging*), con la consiguiente difusión de creencias paralelas: astrología, telepatía, etc. Todo esto podía explicarse como un deslizamiento de la creencia fuera de la confesión religiosa organizada.

Existen fenómenos que nos indican una cierta recuperación de la sensibilidad religiosa. Peter Berger acude a la expansión de los movimientos evangélicos pentecostales y carismáticos en el cristianismo, a la multiplicación de las sectas, a la caída del comunismo en Occidente y a la subida del fundamentalismo en el mundo. David Martin encuentra también argumentos de revitalización religiosa en la misma Europa: en la difusión de corrientes cristianas, el impacto de Juan Pablo II después del comunismo, la recomposición de las identidades, las peregrinaciones, las jornadas mundiales de la juventud, etc. Grace Davie habla claramente de la “excepcionalidad europea”⁹.

La última encuesta de valores, realizada en 1999 (International Social Survey Programme, ISSP) ha venido a reforzar estas tesis optimistas a favor de la recuperación del sentido religioso. Esto no quiere decir que se vuelva a las religiones tradicionales, sino a una reformulación nueva de estas religiones.

Yves Lambert ha estudiado detenidamente las respuestas a 21 ítems de dichos sondeos, extendidos ahora en esta tercera ola a países de la Europa del Este y a Rusia. Sólo nueve países de la ex CEE fueron encuestados

⁷ Berger, P. (1971): *La religion dans la conscience moderne*. París: Centurion, 174.

⁸ Gauchet, M. (1985): *Désenchantement du monde*. París: Gallimard.

⁹ Davie, G. (2002): *Europe, the exceptional case. Parameters of faith in the modern world*. Londres: Darton Longman & Todd.

en 1981: Bélgica, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Irlanda, Italia, Holanda, España y Alemania Occidental. Suecia, Austria, Islandia y Hungría participaron también en la encuesta de 1981. Todos los demás países de Europa del Este (Alemania Oriental, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Rusia, Eslovenia y Checoslovaquia) intervinieron en la encuesta de 1991. Portugal no participó hasta la de 1999.

Lambert concentra su atención en los países que comenzaron en 1981. Dispone para ello de 19 variables idénticas propuestas en 1981, 1991 y 1999. En 1991 y 1999 se añadieron otras variables, como la importancia concedida a la religión, la práctica religiosa con motivo del nacimiento, del matrimonio y de la muerte, y las repuestas de las diferentes religiones a los problemas sociales. En estas dos últimas encuestas, por tanto, hay 24 ítems. Por razones obvias, nos centraremos en las cohortes entre 18 y 29 años.

Están en declive (1981-1999) solamente cuatro variables: la pertenencia religiosa (78% a 68%); la práctica cultural mensual (25% a 19%); el convencimiento de que las iglesias ofrecen soluciones a los problemas sociales (22% a 19%); y la importancia que se da a Dios (38% a 35%).

Progresan (1981-1999) el ánimo o estímulo familiar (9% a 12%); la práctica del bautismo (57% a 60%), el matrimonio (61% a 64%) y las exequias (68% a 72%); la respuesta de las iglesias a los problemas morales (22% a 31%) y a los familiares (21% a 24%); la creencia en un Dios personal (24% a 31%); la vida después de la muerte (38% a 44%); la creencia en el infierno (16% a 23%) y en el cielo (30% a 35%).

Se observa una cierta inflexión hacia arriba en la década 1991-1999. Por ejemplo, en la pertenencia religiosa (63% a 68%, teniendo en cuenta que había partido del 78% en 1981) y la creencia genérica en Dios (de 56% a 60%). En esta misma década crecen los porcentajes de los indicadores de religiosidad institucional, el interés por las ceremonias y las respuestas de las religiones en el plano espiritual, moral y familiar.

Según los países, se observa un declive dominante en Reino Unido para 20 de las 24 variables, 19 en España, 16 en Irlanda y 15 en Francia. En cambio, muestran cierta estabilidad Bélgica, Alemania Occidental, Austria, Holanda y Suiza. Crecen en Italia (en 21 de las 24 variables), Portugal (en 17 variables en la década 1990-1999), Dinamarca (en 16) y en Suecia (en 13).

Yves Lambert y Marcel Gauchet descubren en la segunda década (1991-1999) de estas encuestas de valores puntos de inflexión o reencantamiento religioso en Italia, Alemania Occidental, Dinamarca, Austria, Suiza, Portugal y Finlandia. En cambio, el descenso se acentúa en España, Irlanda, Francia y Reino Unido. Si los países escandinavos prefiguran la evolución europea, como ocurrió con la religión en la primera década 1981-1991, ¿podría esperarse un ascenso en los demás países? El caso de Irlanda y

España se puede explicar por su proceso tardío y, al mismo tiempo, acelerado de modernización. En ambos países existía un catolicismo institucional superprotegido por el Estado.

Tendría especial interés comparar las respuestas de los jóvenes de 16 a 29 años con las de los adultos. “Hoy día en Europa –anota Joan Stoetzel analizando la encuesta de valores de 1981–, a medida que los sondeos se dirigen a personas mayores aumentan las posibilidades de encontrar mayor religiosidad en sus opiniones, creencias y conductas. Podría decirse también a la inversa: si nos dirigimos a los más jóvenes aumentan las posibilidades de encontrarnos con sentimientos menos religiosos. Respecto a los jóvenes, habría que matizar mucho más esta afirmación. La irreligiosidad parece culminar alrededor de los 30 años y no aparece tanto antes de los 16”¹⁰.

Punto y aparte merece la consideración sobre las instituciones religiosas. Por su importancia histórica en nuestro país, por la densidad de sentido que acumulan y por el desgaste que están padeciendo, dedicamos unas líneas a la transformación de la presencia social de la Iglesia católica en España. En la búsqueda de sentido, los individuos, y de manera especial los jóvenes, no perciben una misma imagen religiosa a través de los símbolos, instituciones, palabras y gestos de los católicos. Triunfó en su momento una concepción monolítica de la Iglesia. Se daba por supuesto que cualquier eclesiástico, una asociación laical, un movimiento religioso o incluso un obispo se identificaba ya de por sí con toda la comunidad católica. La experiencia ha ido demostrando la enorme complejidad de la organización de la estructura eclesial y la escasa representatividad de algunas manifestaciones individuales o grupales en la esfera de la vida pública.

La sociedad mediática administra el volumen de la voz y la importancia de los contenidos de cualquier discurso referido a la Iglesia. La condición significativa no debería depender exclusivamente de la atención que prestan a un discurso o suceso religioso los medios de comunicación. En el ámbito de los juicios sobre cuestiones morales, y especialmente en el capítulo de la moral sexual, se distorsiona con más frecuencia el discurso religioso. Los jóvenes son víctimas de esta simplificación o interpretación ideológica de la doctrina propuesta por la Iglesia. Estos principios doctrinales han sido precisamente los más dañados por el proceso de secularización que compite con la fe, no tanto en el campo de las creencias personales como en el de la dimensión social y visible de esas creencias. La pérdida de significación se hace más evidente en la dimensión social.

¹⁰ Stoetzel, J. (1983): *Les valeurs du temps présent: une enquête européenne*. París: Presses Universitaires de France, 231-232.

El mismo cambio acelerado contribuye a aumentar la ambigüedad en el uso de los términos. De la misma manera que no se puede hablar ya de la hegemonía de un determinado código moral, tampoco pueden tomarse al pie de la letra la significación de las expresiones que utilizamos en las preguntas y en sus respuestas. Podemos seguir usando los mismos términos a pesar de que unos y otros percibamos significaciones distintas en cada una de esas palabras. Tal sucede con “lo sagrado y lo profano”, “lo inmanente y lo trascendente”, “lo eclesial y lo laical”, “lo racional y lo religioso”, etc. Nos hemos apartado de su significación científica, que sería más unitaria, y braceamos en un mar revuelto sin señales válidamente indicadoras. Más aún, es tal la interacción de culturas, creencias, religiones, valores y costumbres distintas, a través de las diversas cargas de información propiciadas por las nuevas tecnologías de la comunicación, que cualquier identidad de significado resulta una mera coincidencia. El resultado no puede ser otro que la emergencia de una diversidad de órdenes diferenciados, tanto en la conciencia individual como colectiva. Es inevitable que nuestros jóvenes construyan por necesidad sus estructuras particulares de sentido bajo el influjo de creencias, actitudes y comportamientos dispares, a veces difícilmente conjugables.

En el lenguaje genérico de lo religioso hablamos de inmanencia y trascendencia como si cada uno de estos términos se instalara en un plano claramente diferenciado. El poder de lo sagrado o numinoso constituye un capítulo importante en el análisis fenomenológico y sociológico de lo religioso. Se vislumbra en él la significación de lo absoluto. Nuestra relación con él parece iluminar nuestra vida y dotarla de sentido. Nos entregamos a él como si nos pusiéramos “en buenas manos”, aunque no podamos evitar un estremecimiento que recorre nuestro ser al confrontarnos con tan gran majestad. “Lo sagrado se manifiesta siempre como un poder de orden totalmente diferente de las fuerzas naturales”¹¹. Pero no nos damos cuenta del riesgo que corremos cuando identificamos las manifestaciones de lo sagrado o sus representantes con el poder mismo de lo sagrado. No somos capaces de distinguir lo sagrado propiamente dicho de los “administradores de lo sagrado”. La idea de suplantar la experiencia fundamental de lo sagrado suele tentar muy frecuentemente a la religión.

La revolución del cristianismo hunde sus raíces en la tradición profética hebraica, que hizo del prójimo lo sagrado. El respeto debido al otro ser humano era semejante al respeto debido a Dios. El otro ser humano llega a ser la “forma” visible del Dios totalmente otro. Una gran revolución se ha producido en lo sagrado: la gran vía de acceso al Misterio es el ser humano. Por eso, el contenido vulgar que solemos dar a “lo sagrado y lo profano”, a “lo trascendente y a lo inmanente”, dista mucho de los con-

¹¹ Eliade, M. (1991): *Mitos, sueños y misterios*. Madrid: Ed. Kairós, 132.

ceptos teológicos auténticamente cristianos. Sentidos autoconstruidos más desde la *razón* y el *entendimiento* que desde la *fe* y las *creencias* auténticas dominan nuestra percepción del sentido de los hechos religiosos.

¿Adónde va la religión en España? A esta pregunta responde con un largo estudio el teólogo y filósofo de las religiones José M^a Mardones. Y lo hace sintéticamente, formulando cuatro tendencias que sirven para trazar nuestro mapa religioso en estas Tesis Interpretativas:

1. El catolicismo español presenta actualmente síntomas de una cierta desinstitucionalización y flexibilidad dogmática.

2. Como reacción, se advierten algunos signos dogmatizadores e integristas.

3. Asistimos también a la difusión de un misticismo difuso y ecléctico, que suele denominarse *new age*, *nebulosa neo-esotérica*, etc.

4. Aparecen signos en la sociedad y en la cultura de un cierto *reen-cantamiento* o religiosidad secular¹².

¹² Mardones, J. M. (1996): *¿Adónde va la religión?* Santander: Sal Terrae, 16.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Una profunda revolución cultural

Hemos pasado de un modelo de sociedad tradicional firmemente cohesionada bajo la égida de una moral hegemónica –de tono predominantemente religioso– a otra mucho más compleja, plural y diferenciada. Este tránsito ha traído consigo que el sentido moral, que antaño se *reprodujera* generacionalmente a partir de eficaces procesos de socialización firmemente sostenidos por las instituciones, se *autoproduzca* ahora socialmente de modo impredecible, en un clima de invisible intercambio de significados, símbolos y referencias, de creciente intensificación de las relaciones humanas, de relativismo moral, de inestabilidad valorativa y de emancipación institucional.

Ya no existe un único sentido moral en nuestra sociedad ni una interpretación cultural homogénea del mismo que se transmite de manera uniforme a las generaciones posteriores, sino una multiplicidad de sentidos contrapuestos, de criterios morales diversos, todos ellos plausibles y legítimos. Ahora, a diferencia de entonces, estos sentidos se construyen *subjetivamente* a partir del acelerado contraste de significados que las tecnologías de la información y la comunicación permiten realizar casi instantáneamente a cada individuo respecto de una diversidad de conocimientos, costumbres, ideas y creencias, provenientes de realidades sociales a veces muy distanciadas culturalmente.

El acento se sitúa ahora en la autoproducción social de conocimiento, producto de la personal e inalienable capacidad que la conciencia individual de cada sujeto tiene para entender, discernir, dotar de razón y dar sentido a su propia existencia y a la sociedad que habita. El *tempo* moral que marca el patrón evolutivo y el modo de integración de nuestras sociedades bajo las ideas y creencias características de cada época se ha trasladado desde las instituciones clásicas de socialización (la Iglesia, la familia, la escuela, etc.) hasta el propio sujeto.

En todo tiempo y lugar se han dado cambios estructurales que han desatado inevitables crisis del sentido en nuestras sociedades. No obstante, lo peculiar de nuestro momento histórico es que, al revés de otras épocas, nuestra presente situación de mudanza cultural no obedece ya a cambios introducidos por ciertos modelos de pensamiento social, económico, político o religioso que, por decirlo así, induzcan a los individuos, mediante una determinada socialización ideológica, a reacomodar “desde arriba”, desde su ideología concreta, su sentido personal a tales o cuales principios

o valores. Muy a la inversa, son a priori los cambios producidos en la conciencia personal de los individuos concretos los que, objetivados en diferentes modos de pensar, sentir y estar en el mundo, están generando “desde abajo” cambios estructurales de extraordinaria magnitud.

Estamos, sin duda, ante un *proceso de autotransformación cultural* único en la historia¹³, caracterizado por la deconstrucción –a partir de la conciencia individual– de las grandes configuraciones globales de sentido de la Modernidad, la fractura del orden moral ortodoxo en una heterogeneidad de éticas individuales fluidas y cambiantes¹⁴ y, tal vez consecuencia directa de ello, la emergencia de un orden heterogéneo de estructuras de conciencia¹⁵ o de sentidos, individual, grupal e institucionalmente constituidas. Éstas coexisten en un modelo de sociedad denominada certeramente compleja o de riesgo, precisamente por la dificultad que entraña articular esta diversidad de órdenes y “fuerzas sociales” –no siempre visibles– que operan la integración funcional, moral y simbólica de estas sociedades diferenciadas.

Estas dificultades podrían conceptuarse como preámbulo de una profunda revolución cultural respecto a nuestro pasado histórico. En nuestra sociedad, como en otras sociedades avanzadas de nuestro entorno, está emergiendo *un nuevo modo de sociabilidad humana*, de la que se espera que haga surgir una transformación radical de las instituciones tradicionales encargadas de la reproducción del sentido y de los modos de organización sociales hasta ahora conocidos. Una sutil metamorfosis de nuestra moral *única* en un orden contingente de moralidades, cuyo análisis –aún por realizar– resultará particularmente útil a quienes tienen en sus manos la difícil responsabilidad de lograr la integración de unas sociedades, como la nuestra, cada vez más diversas, mestizas y diferenciadas.

¿Cómo ha llegado a forjarse tal contingente de moralidades?; ¿qué ha supuesto esta nueva situación en el orden institucional, con especial referencia al caso de la Iglesia católica y al singular proceso de secularización religiosa seguido en nuestro país?; ¿de qué modo actúa el sujeto en la búsqueda de sentido en este contexto de valores y creencias heterogéneo, sincrético y polivalente?

¹³ Sobre los cambios recientes habidos en nuestro país, véase Juárez, M. (dir.) (1994): *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA. Para nuestro estudio, es interesante la introducción de Miguel Juárez y el capítulo 1, “Cambio social en España”, de Jesús M. de Miguel (p. 1-144).

¹⁴ Una heterogeneidad sincrética, fragmentaria y adaptativa a partir de la que Max Scheller denominó “moral individual”, que, como hemos dicho, es la práctica diferenciada para cada circunstancia de una moralidad acorde con cada orden interno de conciencia.

¹⁵ Utilizamos el término “estructura” para referirnos a una tendencia, un “atractor” o una polarización del sentido social conjunto que se revela bajo unas específicas formas y características actitudinales.

1.1 *Hacia un orden moral contingente*

Debido a la intensa globalización cultural propiciada por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación, multitud de costumbres ejercidas a través de símbolos y ritualizaciones culturalmente muy diferentes ahora pueden ser aprendidas, comparadas, contrastadas, asumidas, discutidas o, más frecuentemente, integradas sincréticamente en una imparable “reabsorción de significados”. Esto produce lo que podríamos denominar un “vértigo cultural”, al desafiar frontalmente los referentes de sentido tradicionalmente instituidos.

Evidentemente, tan intensa contrastación de significados ha cuestionado la validez del modelo de socialización lineal entre generaciones del pasado, adaptado a un entorno cultural concreto. Actualmente, las generaciones más jóvenes asumen modelos de aprendizaje extraordinariamente amplios, sincréticos y mestizos, como no puede ser de otro modo en un entorno cultural dinámico e inestable, de intenso tráfico de información debido a la ruptura de las fronteras para la comunicación. Ha emergido un nuevo modo de *socialización multicultural*, donde la información y el conocimiento promueven de continuo la innovación y el cambio cultural.

Esta especie de *multisocialización*, provocada por la simultaneidad de múltiples y, a veces, dispares criterios de racionalidad, ha menguado, de modo ostensible, el asentimiento y conformidad con los referentes morales que daban sentido a la tradición y a la propia existencia. Y ha traído consigo una importante “relativización” de las ideas, creencias y valores que sostenían el sentido y la moral de nuestra comunidad. Ideas, creencias y valores antes incuestionados y comúnmente compartidos son ahora incessantemente comparados y contrastados con otras realidades, con otros mundos, con otras culturas, con otras significaciones, con otros modos de entendimiento, igualmente legítimos y plausibles¹⁶.

En este contexto de intenso relativismo moral y de extenso trasiego cultural, las identidades, sociales o individuales, sólo pueden concebirse

¹⁶ Como afirma Olabuénaga: “El fenómeno cultural más señalado es la quiebra cultural de nuestra sociedad, con la presencia simultánea de criterios de legitimación dispares y con frecuencia incompatibles”. Efectivamente, “lo que se encuentra el individuo en su camino desde la individualidad a la sociabilidad, desde el yo personal al yo social no es la presencia hegemónica, ni tan siquiera la simple carencia de una racionalidad universal legitimada y legitimante, sino la simultaneidad de múltiples racionalidades, todas ellas igualmente legítimas y legitimantes. Esto aboca al individuo a la –incesante– necesidad de ‘seleccionar y jerarquizar’ sin criterios ni apoyos absolutos ofrecidos por los agentes de socialización (familia, religión, ideología, clase social, etnia...) que le guíen y acompañen en este viaje de socialización desde la autonomía personal a la convivencia social”.

como construcciones cognitivas complejas, permanentemente inacabadas, resultado de la cogeneración recíproca del sujeto con su historia, con su medio, con su tradición. Al fin y al cabo, como cualquier otro producto humano, el sentido, así como las creencias y ritualizaciones que lo sostienen, es inseparable de la dinámica de interacción que preside la evolución, las leyes de estabilidad y cambio vigentes en todos los órdenes de la naturaleza.

La consecuencia ineludible de tan intrincado entramado de interacciones y racionalidades dispares es la *emergencia de un orden moral contingente*, lleno de valores, creencias y criterios morales diversos y paradójicos, susceptibles de autoorganizarse en un complejo entramado de sentidos diferenciados. Atrás queda un sólido y absoluto “orden moral” de amplio reconocimiento y significación sociales, que dotaba de sentido histórico a la comunidad en su conjunto, reduciendo la incertidumbre e imprevisibilidad en aras de un sistema único de valores y creencias socialmente compartido y legitimado a través de la tradición y el aprendizaje.

Tanto en términos religiosos como laicos, el sentido y la moral tradicional de nuestra sociedad se han vuelto: relativistas y sincréticas, adaptativas a la pluralidad de expectativas y situaciones posibles en todo tiempo y lugar, pragmáticas. Los dogmas ya no existen, los valores “últimos” se relativizan, los universos simbólicos uniformes que sostienen las creencias pierden sentido en cuanto ideologías, las identidades culturales se fragmentan.

En una sociedad compleja y diversificada como la nuestra, la moral se ha vuelto fluida, autogenerativa y cambiante. En definitiva, ha surgido un orden moral contingente, permanentemente incompleto y sin sentido predefinido, que se autogenera desde la diversidad de racionalidades y éticas y que, pese a su aparente desorden, es susceptible de engendrar un nuevo orden social moral construido ahora sobre “lo cotidiano” (Malinowski). Orden moral y orden social no son ya coincidentes: la suma de moralidades individuales ya no da como resultado la ética social representativa de todas ellas, porque ahora la interacción social es más que la suma de las éticas individuales.

Este nuevo orden moral surge como un sistema de sentidos múltiples impredecible del que, de modo diferenciado, emergen valores comunes susceptibles de conformar un umbral de sentido mínimo socialmente compartido, que no establece a priori un modelo de orden social a seguir como antaño, sino que surge a posteriori de él. Es un sistema autoproducido, a partir de la permanente interacción de múltiples modos informales

y alternativos de pensar, de sentir y de estar en el mundo¹⁷, que abocan al individuo a la pesada carga de buscar o construir por sí mismo el sentido de su existencia al margen, por lo general, de las instituciones.

1.2 *Desinstitucionalización y secularización religiosa*

La consecuencia inmediata de tal proceso de relativismo moral no puede ser otra que la pérdida de creencia en los referentes institucionales y en las ideologías que los sustentan. Las grandes instituciones que sostienen el peso moral de la tradición, y reproducen a través de la socialización el fundamento ético de las sociedades, han perdido hoy una buena parte de su significación moral al no representar ya la contingencia de sentidos surgida de la interacción de tal pluralidad de éticas individuales. Sin duda, el proceso de cambio social ha sido extraordinariamente acelerado. Las instituciones han sufrido serias dificultades para adaptarse en el corto plazo a la creciente tensión producida por la enorme diferenciación y la diversidad de las nuevas sensibilidades sociales que han ido emergiendo. Es decir, siguiendo a Arnold Gehlen, las instituciones tradicionales han perdido buena parte de su eficacia socializadora para orientar a los individuos durante el desarrollo de su proceso vital, tendiendo a vaciarse de sentido y legitimidad, para quedar reducidas a meras maquinarias administrativas, muy alejadas del cometido de representatividad que les corresponde¹⁸.

Por citar algunos ejemplos, las instituciones democráticas, representadas por los partidos políticos o los sindicatos, ya no aciertan como antes a encender la ilusión de sus potenciales afiliados o votantes que escasamente se sienten ahora animados a participar en tales organizaciones y,

¹⁷ En tal sentido, y a propósito de la actual encrucijada moral de los jóvenes, escribe Margaret Mead: "Nuestros jóvenes conforman una serie de grupos diferentes que creen en cosas diferentes y defienden prácticas diferentes, a los que puede pertenecer algún pariente o amigo de confianza. Así el padre de una chica podría ser un presbiteriano, imperialista, vegetariano, abstemio, con una fuerte preferencia literaria por Edmund Burke, que cree en la libertad de comercio [...]. Pero el padre de su madre puede ser un episcopaliano de los Derechos de los Estados y la doctrina Monroe, que lee a Rabelais [...]. Su tía es agnóstica, enérgica defensora de los derechos de las mujeres, internacionalista, basa toda su esperanza en el esperanto, adora a Bernard Shaw [...]. Su hermano mayor es un anglo-católico entusiasta de todo lo medieval, que escribe poesía mística [...]. El hermano más joven de su madre es un ingeniero, materialista rígido, desprecia el arte, cree que la ciencia salvará el mundo [...]. De modo que —concluye Margaret Mead— la lista de entusiasmos posibles y compromisos sugestivos, incompatibles unos con otros, es abrumadora".

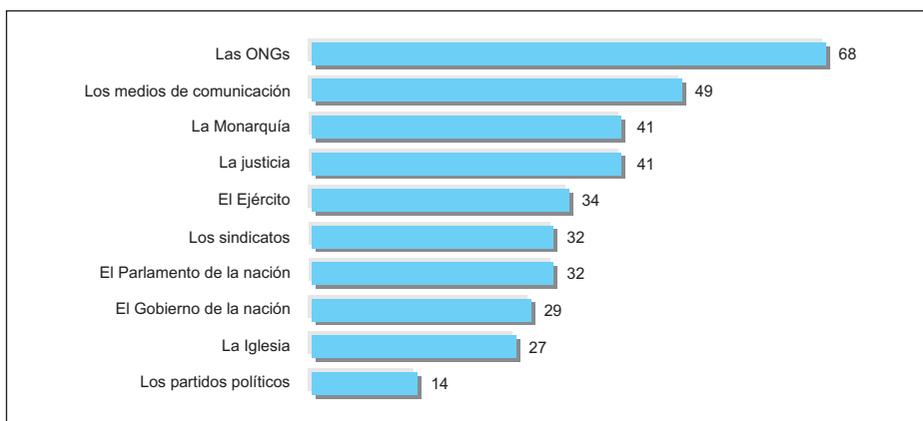
¹⁸ Resolver la disyunción (D. Bell) que existe entre una sociedad funcionalmente diferenciada a través de sus instituciones y la creciente dinámica de sensibilidades que han emergido mayoritariamente al margen de las instituciones representa uno de los más serios problemas que tiene planteada la imprescindible integración y adecuación institucional de nuestras sociedades modernas.

menos aún, representados por sus ideologías. Las iglesias tampoco consiguen asentar sus credos en la cada vez más exigua feligresía. Los modelos educativos se acomodan muy torpemente a la acelerada dinámica de conocimientos que demanda la vida moderna. Incluso el progresivo debilitamiento o casi desaparición en nuestras sociedades modernas de un gran número de ritos de paso o de transición, por no citar las convulsiones que afectan a la institución familiar, denotan la profunda crisis del sentido moral ortodoxo que se viene produciendo en nuestras sociedades avanzadas.

Así lo reflejan empíricamente los datos obtenidos de nuestro análisis del Estudio 2.240 del CIS¹⁹, base de este capítulo, al mostrar el escaso nivel de confianza que los jóvenes depositan en instituciones de la importancia del Parlamento, el Gobierno central, los partidos políticos, los sindicatos, las Fuerzas Armadas, la Justicia, etc. Únicamente las ONGs (gráfico 1) parecen merecer cierta confianza para una parte importante de los jóvenes (68%). Tan preocupante desafección institucional ha sido calificada como una auténtica *secularización social*²⁰.

Simultáneamente, nuevas sensibilidades parecen ir emergiendo inarticuladamente de la ciudadanía, a través de comportamientos colectivos y movimientos sociales que, por lo general, bajo iniciativas de voluntariado u otras muy débilmente estructuradas, florecen sin seguir una ideología concreta. Los jóvenes sienten una fuerte inquietud por paliar el hambre y la pobreza, por promover la paz social en el mundo, por la preservación

Gráfico 1 – Jóvenes que confían mucho o bastante en una serie de instituciones. En porcentaje. 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

¹⁹ La ficha técnica de este estudio se puede consultar al final del capítulo.

²⁰ Andrés Orizo, F. (1996): *Sistemas de valores en la España de los noventa*. Madrid: CIS. Colección monografías. Siglo XXI.

ecológica y medioambiental del planeta, por la protección de los animales, por los derechos humanos, etc. Muestran, a través de múltiples modos de agrupamiento informal, espontáneo y, sobre todo, extrainstitucional, una enorme receptividad latente al compromiso y a la solidaridad sociales. Contra todo pronóstico, buena parte de la población juvenil participa de manera creciente de esta actitud.

Debido al carácter reflexivo y de experiencia directa propio de la creación de sentido, su construcción requiere, más que espacios institucionalizados, espacios libremente “elegidos” –agrupamientos espontáneos e informales– que permitan vivir activamente la imprevisible experiencia de lo inmediato. Por ello, “más que el triunfo del grupo es el triunfo del individuo que puede con amplia libertad elegir los grupos frente a los cuales crear su identidad”²¹. Efectivamente, mientras en una sociedad homogénea el sujeto no puede escapar de las exigencias de la totalidad, en una sociedad como la nuestra, crecientemente heterogénea, cada cual puede elegir sus propios dioses o demonios. Movimientos sociales, ONGs, sectas, voluntariados, esoterismos, etc., emergen como medios o vías alternativas de sentido y participación social al margen de las instituciones.

Debido al histórico papel asignado a la Iglesia católica en la reproducción de sentido social, primero analizaremos qué consecuencias ha tenido la desinstitucionalización en el singular proceso de desclericalización y secularización religiosa de nuestro país.

Un singular proceso de desclericalización

La generalizada desinstitucionalización registrada en otras esferas ha dado lugar a un singular proceso de desclericalización y secularización de las creencias en el específico ámbito religioso católico. Éste ha llevado –y está llevando aún– al progresivo distanciamiento de la institución eclesial de un número creciente de jóvenes y a la generación de modos alternativos de construcción de sentido que no pasan por los dogmas eclesiales.

Desde una perspectiva histórica, tal proceso de desinstitucionalización católica dista mucho de ser nuevo ni reciente. Tras la guerra civil española, la religión se presentaba bajo el formato de un nacionalcatolicismo de amplia representación social, que legitimaba el orden político y ejercía una importante función cohesiva. La transición política de los últimos treinta años, dirigida hacia la consecución de una sociedad moderna en un régimen de pluralismo político y de libertades democráticas, ha tenido su correlato –aunque de forma menos manifiesta– en una transición hacia un consecuente pluralismo religioso: una articulación institucionalizada de la vida

²¹ Lamo, E. (1996): *Sociedades de cultura, sociedades de ciencia*. Madrid: Ed. Nóbel, 183.

religiosa de los españoles, objetiva y formalmente constituida en una pluralidad de confesiones religiosas que coexisten bajo un régimen de libertades, con la colaboración de un Estado aconfesional que protege la libertad de cultos y creencias y las relaciones interreligiosas.

Desde un punto de vista normativo, esta nueva situación ha representado la consolidación jurídica e institucional del pluralismo religioso en España (artículo 16 de la Constitución, Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 y acuerdos con otras religiones de notorio arraigo social de 1992); sociológicamente, en el contexto de las llamadas “sociedades postmodernas, sociedades postindustriales, de información o de ciencia”, ha dado paso a *un singular proceso de reconfiguración religiosa*. En el caso español, este proceso no se ha manifestado mayoritariamente en la pérdida de fe religiosa –como apuntaban algunas tesis clásicas de la secularización– ni en la multiplicación de un mosaico de denominaciones, como es el caso de Estados Unidos. Ha dado lugar a una marcada desinstitucionalización de las prácticas religiosas y al mantenimiento secularizado de un alto nivel de creyentes que, independientemente del entorno eclesial católico, mantienen sus creencias en un nuevo espacio “difuso”, que reúne a buena parte de nuestros jóvenes, en el que las fronteras entre lo ortodoxo y lo heterodoxo están cada vez menos diferenciadas²². Es lo que algunos teóricos, como Hervieu-Léger²³, han denominado *destradicionalización* de la religión, con la que, bajo fórmulas no del todo investigadas, se reafirma la necesidad de construir el sentido que tienen todos los individuos, aun al margen de las instituciones eclesiales.

En términos cuantitativos, este proceso resulta visible a partir de una serie de indicadores empíricos procedentes de distintos estudios y países, elaborados *ad hoc* para este trabajo²⁴. Como puede apreciarse en la tabla 1, la desinstitucionalización religiosa es un fenómeno generalizado en Europa, que afecta tanto a la Iglesia católica como a otras iglesias cristianas mayoritarias en países como Alemania o Reino Unido.

En España y en el contexto europeo, la tendencia generalizada es la pérdida de influencia de la religión en las sociedades y en los individuos. Sin embargo, en nuestro país destacan algunos rasgos particulares. Es el país católico más secularizado y el de mayoría católica que más claramente avanza en dicho proceso secularizador.

²² Canteras Murillo, A. (1997): “Complejidad y metamorfosis sociorreligiosa”, en Oleza, F. et al.: *Las sectas en una sociedad en transformación*. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 37-67.

²³ Hervieu-Léger, D. (1993): *La religion pour mémoire*. París: Ed. CERF.

²⁴ Series cronológicas elaboradas a partir de distintos indicadores procedentes de la Encuesta Europea de Valores, correspondientes a los años y países seleccionados.

Tabla 1 – Evolución de la religiosidad en varios países europeos. En porcentaje. 1981-2000

	Total población			Jóvenes hasta 29 años		
	1981	1990	1999-2000	1981	1990	1999-2000
Francia	1.200	1.002	1.615	456	279	320
Les importa (mucho+bastante) la religión		42	36		30	27
Se considera persona religiosa	48	48	44	38	38	34
Cree en Dios	59	57	56	46	46	47
Importancia de Dios en sus vidas (1)	29	26	26	18	15	15
Reino Unido (2)	1.231	1.484	1.000	484	337	232
Les importa (mucho+bastante) la religión		46	36		28	26
Se considera persona religiosa	53	55	37	35	30	24
Cree en Dios	73	72	61	61	56	53
Importancia de Dios en sus vidas (1)	37	34	32	22	18	25
Alemania		3.437	2.036	446	483	326
Les importa (mucho+bastante) la religión		34	28		19	17
Se considera persona religiosa		49	43	36	33	28
Cree en Dios		57	50	53	42	37
Importancia de Dios en sus vidas (1)		34	33	22	22	21
Italia	1.348	2.018	2.000	523	635	445
Les importa (mucho+bastante) la religión		67	71		62	58
Se considera persona religiosa	80	81	83	73	74	79
Cree en Dios	82	82	88	76	80	87
Importancia de Dios en sus vidas (1)	58	63	67	50	58	59
España	2.303	4.147	2.409	723	1.253	575
Les importa (mucho+bastante) la religión		51	46		33	25
Se considera persona religiosa	61	63	59	45	47	44
Cree en Dios	86	80	80	76	70	66
Importancia de Dios en sus vidas (1)	50	46	46	34	31	31
Portugal		1.185	1.000		371	223
Les importa (mucho+bastante) la religión		62	76		44	59
Se considera persona religiosa		73	86		58	74
Cree en Dios		85	92		74	86
Importancia de Dios en sus vidas (1)		62	73		45	58

(1) Valores de 7 a 10, en una escala de 1 a 10. (2) Sin Irlanda del Norte.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de ICPSR. Banco de datos. Datos acumulados de *Encuesta Europea de Valores 1981*, *Encuesta Europea de Valores 1990* y *Encuesta Europea de Valores 1999-2000*.

La religión en España todavía tiene fuerza, si se compara con Alemania o Francia, pero menor que en Italia o, sobre todo, Portugal. Los indicadores de religiosidad de nuestro país son decrecientes, algo que no ocurre en estos últimos países.

Ahora bien, aunque disminuyen todos los indicadores, lo hacen más rápidamente los más relacionados con lo institucional –la importancia concedida a la religión o a Dios– y menos los vinculados a una esfera de religiosidad individualizada –como considerarse una persona religiosa o creer en Dios–.

Sin embargo, la tendencia es la contraria en Portugal. Además de ser, con diferencia, el país más católico y religioso, no se aprecian indicios de una disminución de la influencia de lo religioso. Por el contrario, parece que la religión gana fuerza en Portugal. El caso italiano es también distinto del español: aumenta sobre todo la creencia en Dios y la importancia que le conceden y crece ligeramente la importancia de la religión y la percepción de sí mismos como personas religiosas. A diferencia de lo que ocurre en Portugal, los jóvenes italianos parece que tienden a dar cada vez menos importancia a la religión y no conceden más importancia a Dios de la que le otorgaban hace 10 años, pese a que ahora dicen creer más en Dios que antes.

Desde este punto de vista, la situación en España es mucho más parecida a la de Alemania, Francia o Reino Unido, países en los que la influencia de la religión no sólo es más baja, sino que continúa en descenso. Aunque nuestra religiosidad es todavía algo mayor, sigue disminuyendo sin que se vislumbre “fondo” en la caída. El grado de importancia de la religión en la vida de nuestros jóvenes es comparable (más bajo incluso) a la de los jóvenes franceses o británicos. Se diferencian en que mantienen mucho más alta su tasa de creencias. En este aspecto, se acercan mucho más a los franceses que a los italianos o a los portugueses.

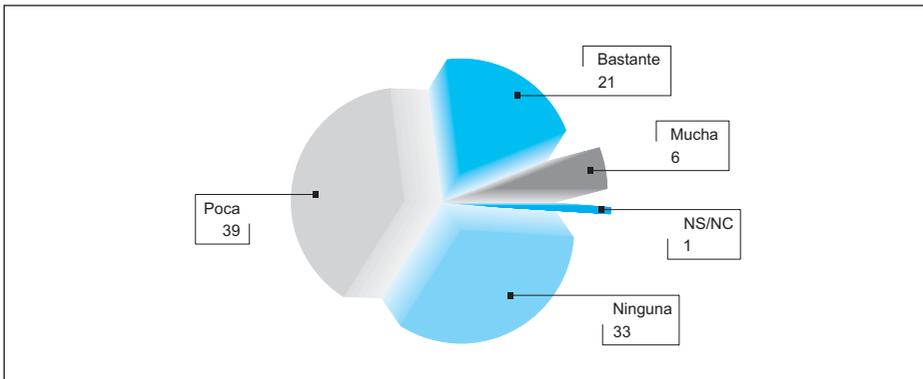
Des-confianza en la Iglesia católica y demanda de espiritualidad: creer sin ser religioso

Poco más de una cuarta parte (27%) de los jóvenes confía mucho o bastante en la Iglesia, un 39% poco y un tercio (33%) nada (gráfico 2). Tal pérdida de confianza en la institución eclesial parece estar vinculada a la opinión de que sus planteamientos dogmáticos y religiosos no responden a los conocimientos, demandas y necesidades del mundo actual. Por esta razón, una gran mayoría de jóvenes (64%) opina que la Iglesia debería adaptarse a los nuevos tiempos, frente a tan sólo un 11% que cree que debería permanecer fiel a sus dogmas; el resto piensa que debería desaparecer, no opina o le da igual hacia dónde vaya la Iglesia.

Sin embargo, pese al desapego y desconfianza en la Iglesia católica, buena parte de nuestros jóvenes confiesa abiertamente su disposición a creer en algo o en alguien (61%)²⁵ –aun cuando sea irracional– y conside-

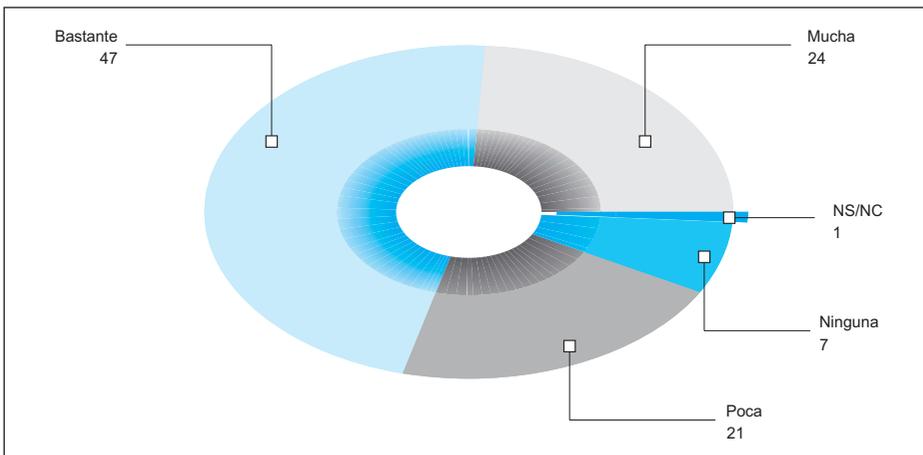
²⁵ Ni siquiera entre los jóvenes con mayor nivel educativo parece quebrarse dicha tendencia alcista en pro de lo irracional. Siete de cada diez jóvenes (70,4%) está a favor de creer en algo, aun cuando no pueda verse ni comprobarse empíricamente.

Gráfico 2 – Confianza en la Iglesia. En porcentaje. 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

Gráfico 3 – Importancia del bienestar espiritual. En porcentaje. 2001



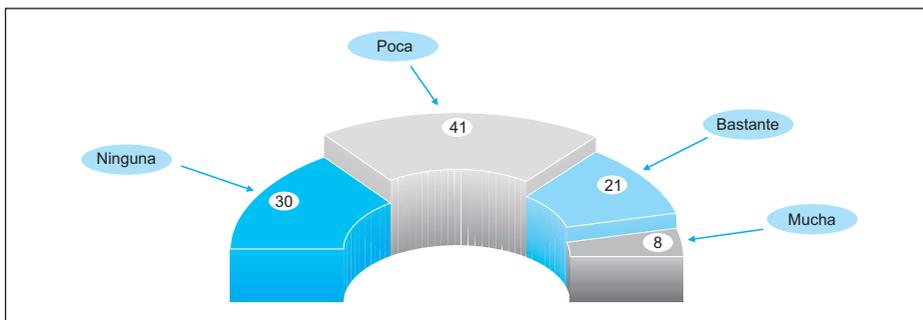
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

ran muy o bastante importante tener bienestar espiritual en sus vidas (71%)²⁶ (gráfico 3).

Bienestar espiritual y disposición a creer que no deben interpretarse exclusivamente en términos religiosos tradicionales, puesto que la mayoría de los jóvenes (90%) no se sienten personas religiosas –poco (61%) o nada (29%)–. A la vez, conceden poca (41%) o ninguna (30%) importancia a la religión en sus vidas (gráfico 4).

²⁶ Este porcentaje se sitúa por encima de la importancia que conceden a su aspecto físico (58%), a ser admirado en la vida (39%) o a ganar mucho dinero (68%).

Gráfico 4 – Importancia de la religión en la vida de los jóvenes. En porcentaje. 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

Tales paradojas ponen de manifiesto el creciente desencuentro entre el modelo católico de religiosidad históricamente seguido en nuestro país y los nuevos modos de espiritualidad emergentes que, junto con otros modos de estructuración del sentido no basados en creencias, emergen en nuestra sociedad.

Tipología de los jóvenes y sus creencias según su modo de religiosidad

Para conocer el posicionamiento global de los jóvenes ante la religión y cuantificar su importancia, se les ha clasificado en función de algunos indicadores de religiosidad que habitualmente se consideran de especial relevancia: “autoidentificación religiosa” (católico, creyente de otra religión, indiferente, agnóstico, ateo, no creyente); “importancia de la religión en su vida” (mucho, bastante, poca, ninguna); y “confianza en la Iglesia” (mucho, bastante, poca, ninguna). La tipología obtenida diferencia cinco posicionamientos (cuadro 1).

Como puede observarse, tan sólo una cuarta parte de los jóvenes, los *eclesiales*, mantiene una vinculación relativamente importante con la Iglesia (aunque se distancian de ésta en muchos temas puntuales, si bien son

Cuadro 1 – Tipología de los jóvenes según su religiosidad

Eclesiales	Católicos que confían en la Iglesia	24,8%
Centrífugos	Católicos religiosos que no confían en la Iglesia	9,5%
Nominales	Católicos que ni confían en la Iglesia ni son religiosos	29,4%
Arreligiosos	No católicos que no son religiosos	34,9%
De otra religión	Creyentes de otra religión (no católica)	1,5%

más los que se consideran religiosos y viven sus peculiares formas de religiosidad).

Por otra parte, se detecta un modo de religiosidad *centrífuga*, mayoritariamente de inspiración católica, pero alejada de la autoridad y la institución eclesial, en el que se encuadra un 10% de los jóvenes. Se trata de una religiosidad relativamente fuerte, pero individualizada, rediseñada por el propio creyente a la medida de su mentalidad, al margen de la Iglesia.

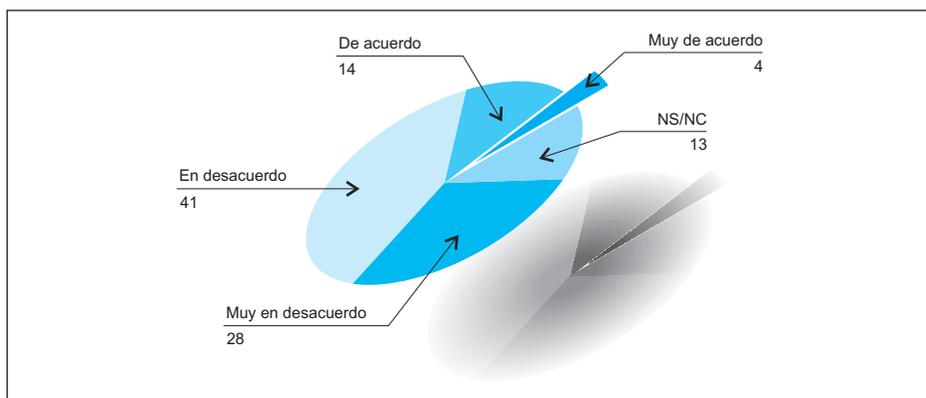
Además, se aprecia una forma de religiosidad propia de nuestros tiempos, muy extendida (29% de los jóvenes), que se debate entre la indiferencia hacia los asuntos religiosos y una religiosidad de “baja intensidad”; es el catolicismo *nominal* o sociológico, al que se acude en situaciones puntuales, ocasionalmente, por motivos de “ajuste existencial”²⁷ para encontrar sentido en situaciones excepcionales.

De manera destacada, el grupo mayoritario que emerge de nuestra tipología es el de los *arreligiosos* (35%): jóvenes que, de distinta manera y grado, no se consideran religiosos ni católicos, pero muchos de ellos mantienen retazos de creencias religiosas, seleccionadas “a la carta” y a menudo no del todo bien definidas y ambivalentes.

Por último, los jóvenes *creyentes de otras religiones* (2%), aunque aún son una minoría, están en plena fase de expansión, como consecuencia –aunque no única– de la creciente inmigración que ha registrado nuestro país en los últimos años.

Pese la diversidad de credos y modos de religiosidad, son pocos los jóvenes (18%) que están muy de acuerdo o de acuerdo con la frase: “De todas las religiones que hay en el mundo, una sola es la verdadera”. En porcentaje. 2001

Gráfico 5 – “De todas las religiones que hay en el mundo, una sola es la verdadera”. En porcentaje. 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

²⁷ Tornos, A. y Aparicio, R. (1995): *¿Quién es creyente en la España de hoy?* Madrid: PPC.

das las religiones que hay en el mundo, una sola es la verdadera” (gráfico 5). Por el contrario, un 70% de los jóvenes afirmaba que en todas ellas puede haber parte de verdad. Esta opinión mayoritaria es coherente con el hecho de que la tolerancia encabece la jerarquía de valores de la que participan nuestros jóvenes.

Tal tolerancia implica no sólo respeto, sino predisposición a la apertura a otras religiones. Se trata de uno de los elementos –entre otros posibles– que interviene cuando los jóvenes reconfiguran desde su experiencia su marco particular de creencias. En tal sentido, elegir “a la carta”, conocer distintas creencias y escoger entre ellas lo que, a su juicio, es más “razonable” parece ser lo más frecuente entre buena parte de los jóvenes. De hecho, un 59% afirmó estar a favor de la frase: “A la hora de creer en algo, lo mejor es conocer distintas creencias y quedarse con lo mejor de cada una de ellas”.

1.3 A la búsqueda de sentido

Un nuevo talante genuino y directo: rasgos actitudinales

En el actual contexto de debilitamiento institucional y de creciente relativismo y diversificación de creencias y valores, el sujeto de nuestras sociedades modernas, rodeado de una gran cantidad de información y posibilidades, está inexorablemente abocado a construir, jerarquizar y seleccionar por sí mismo, desde su personal racionalidad y vivencia, desde su propio modo de sentir, vivir y percibir el mundo, la arquitectura de su sentido personal y colectivo.

La identificación –siempre asimétrica– entre el yo social y el yo individual, que en tiempos pasados sostuvieron de modo tan eficaz las instituciones de socialización, resulta hoy difícil de mantener en un mundo crecientemente plural y globalizado, donde cada individuo ha de afrontar, merced al desarrollo de su conciencia y creatividad personales, la inexcusable tarea de dotar de sentido a su existencia²⁸. Ha de erigirse así en constructor de sus propias creencias y valores, desde un estilo autónomo e individual que bien podría calificarse de:

- *Personalizado*. En virtud de su diferente capacidad adaptativa, debe afrontar esta tarea de manera individual.
- *Relativista*. Con excepción de posiciones netamente conservadoras, en virtud de tal socialización multicultural siente ahora las ideas, creencias

²⁸ Tal ejercicio de creatividad no está exento de dificultades. Al joven se le plantea la necesidad de afrontar dicha tarea en una situación de competencia, sin el respaldo de una tradición subjetivamente creíble a la que recurrir para paliar su desorientación.

y valores sociales como construcciones basadas en racionalidades locales diversas, carentes de validez universal, cuyos fundamentos pueden y deben ser reformulados y contrastados continuamente.

- *Sincrético*. A través del relativismo puede llevar a cabo construcciones cognitivas mestizas, de validez limitada, a partir de conocimientos procedentes de diferentes culturas y fuentes científicas, filosóficas o doctrinales susceptibles de nutrir de contenido tales construcciones.

- *Pragmático*. Sus inquietudes no están dirigidas ya a lograr un sentido único transhistórico de validez universal, sino a la racionalización inmediata, presente y directa de lo posible, reduciendo la contingencia y la inseguridad en aras a la mejora de aspectos concretos de su vida personal y social.

- *Experiencial*. Tal construcción se asienta sobre la sabiduría que arroja la experimentación personal de lo inmediatamente vivido. La experiencia de sentirse y percibirse en primera persona en el mundo.

- *Emotivo y vivencial*. Debido a la creciente preponderancia de la experiencia, la racionalidad instrumental pierde fuerza frente al sentimiento, a “la lógica del corazón”; al fin y al cabo, como afirmara Rudolf Otto, la emoción es inseparable de la vida y, por tanto, de la sociabilidad humana²⁹.

A partir de las respuestas obtenidas a diferentes preguntas del estudio citado, hemos obtenido los rasgos actitudinales de los jóvenes en su búsqueda de sentido (cuadro 2).

Del conjunto de tales rasgos actitudinales se desvela que el sentido no deviene ya del aprendizaje o del mandato externo (H. Grotio, Descartes, etc.), sino de la *creatividad* personal³⁰, del natural *impulso ético*³¹. Esto ha de interpretarse en el sentido que Max Scheler denominó “valor moral

²⁹ Afirmaba Durkheim, también, que la emoción es la experiencia fundamental de las religiones y está siempre en el origen de las representaciones colectivas. A este respecto, la emoción como experiencia fundamental de las representaciones colectivas es capaz de generar redes de vinculaciones informales de alta consistencia y cohesión emocional, tanto en grupos creyentes o de sentido formalmente constituidos (pequeñas fraternidades, movimientos de comunidades, catecumenados, etc.), como en grupos informales; este último es el caso de las sectas, en las que la vinculación emocional entre los adeptos y el líder carismático es una de las principales fuerzas cohesionantes.

³⁰ Tal constructivismo reflexivo representa un hito importante en el desarrollo de una nueva racionalidad y de una nueva conciencia en el modo de ver el mundo –de autoconocimiento–, puesto que ahora el hombre –la humanidad– puede verse a sí mismo viendo el mundo, poniendo en cuestión no sólo la naturaleza de aquello que ve (paradigma clásico), sino su propio modo de relacionarse con lo que ve, de relacionarse con “lo otro” (paradigma complejo), relativizando su propio conocimiento en una inacabable cogeneración recíproca.

³¹ Como decía el inolvidable profesor José Luis López Aranguren: “[...] La moral tradicional en nuestra cultura occidental ha terminado; existen otros modos postmodernos de entender la moral, más bien transformada en impulso ético”.

Cuadro 2 – Rasgos actitudinales de los jóvenes en su búsqueda de sentido

Sensibilidad humana: un contacto más emotivo, humano y personal

El rasgo principal que preside el pensamiento de los jóvenes es la necesidad que mayoritariamente sienten de primar las relaciones personales sobre las meramente tecnológicas. La práctica totalidad de la muestra (96%) está a favor de este planteamiento. Es decir, pese a la incuestionable funcionalidad de los avances tecnológicos, los jóvenes anteponen la calidez del contacto humano al meramente tecnológico.

Relativismo cultural: inviabilidad de una verdad absoluta

Otro rasgo es el acusado relativismo cultural con que los jóvenes acogen la validez universal de determinadas verdades. Opinan mayoritariamente que las que se consideran verdades absolutas pueden no serlo en otros lugares del planeta (91%). La inmensa mayoría de los jóvenes (80%) cree que no existe en el mundo una única religión verdadera.

Individualismo y autonomía normativa

Consecuentemente, tienden a hacer prevalecer su propio sentido frente a lo ortodoxo, ya sea reelaborando su significado personal –como revela el supuesto de reinterpretación de determinados símbolos sagrados (87%)–, ya sea adoptando reglas propias con tal de no perjudicar a los demás (91%). Incluso a costa de no confiar demasiado en lo que digan las autoridades y los expertos (79%).

Intuición y espontaneidad frente a racionalismo

A la hora de tomar decisiones, el 61% confía más en su intuición personal que en su racionalidad y el 74% más en sus sentimientos que en lo que deberían hacer según ciertas normas.

Presentismo y cotidianidad: la negación del futuro

Una actitud reiteradamente contrastada es la mayoritaria tendencia que los jóvenes muestran a anclar su vida en el presente (73%), al margen de utópicos ideales (68%), de miradas retrospectivas al pasado (64%) e incluso de promesas religiosas en el más allá (83%). El 72% prioriza la vivencia de su cultura local, pese a participar de un mundo crecientemente globalizado.

Competitividad y relativa desconfianza en los demás

El presente parece vivirse de manera hostil y competitiva. Al menos así parecen afirmarlo el 73% de los jóvenes para los que “en esta sociedad no hay otro remedio que ser competitivo”. Una competitividad que mueve a confiar relativamente en la gente (53%) y que parece tener sus propias reglas de equidad, en cuanto que da a los demás única y estrictamente en la medida en que recibe (73%).

Pragmatismo: una consecuencia de la competitividad

Esta forma hostil y competitiva de vivir el presente los impulsa a imprimir un carácter eminentemente pragmático a sus deseos y aspiraciones. De tal manera que, al margen de ideales futuros y desde el más absoluto presente, el 55% no está dispuesto a creer en nada que no le resuelva problemas concretos.

Creencia e irracionalidad: necesidad de sentido

El citado pragmatismo no impide, sin embargo, que el 66% considere que no es irracional creer en algo, aunque no pueda verse ni comprobarse. En la vertiente irracional implícita a toda creencia, tal actitud podría estar en la raíz de ciertas creencias y comportamientos irracionales esotéricos y sectarios. La necesidad de creer en algo, en cuanto necesidad de sentido, es tan acusada que 6 de cada 10 jóvenes piensan que las creencias de una persona, una vez adoptadas, no deberían cambiar a lo largo de su vida; a la vez, un 34% dice estar asistiendo actualmente a la emergencia de una nueva era o conciencia espiritual para la humanidad.

Sigue Cuadro 2 – Rasgos actitudinales de los jóvenes en su búsqueda de sentido

Sincretismo: mestizaje y tolerancia hacia lo diferente

La característica incuestionable de nuestro tiempo es la diversidad, la heterogeneidad de estilos y creencias que conviven bajo un mismo paraguas cultural. Se muestran respetuosos y tolerantes con lo diferente (60%). Debido al relativismo e inviabilidad de una verdad absoluta, a la hora de creer en algo se inclinan por conocer diferentes creencias y quedarse con lo mejor de cada una de ellas (66%).

Procientismo: creer en la ciencia sin dejar de creer en la religión

El procientismo es consecuencia de su pragmatismo, al entenderse la ciencia no sólo en su vertiente creencial como fuente reveladora de importantes misterios ocultos en relación con la vida y el universo sino, no menos importante, como garantía de solución de muy diversos problemas concretos. Casi tres cuartas partes de los jóvenes (71%) dicen creer más en las explicaciones científicas que en las religiosas. Esto no significa que piensen que la ciencia se opone a sus creencias religiosas, sino que es un complemento, ya que 7 de cada 10 jóvenes considera totalmente compatibles los descubrimientos científicos con los dogmas religiosos, debido, sin duda, a su acusado sincretismo de tono conciliador.

individual”, y que es la “práctica diferenciada para cada circunstancia o situación concreta de una moralidad acorde con un orden interno de conciencia”. Se trata de una heterogeneidad ética surgida del discernimiento sobre lo que es justo o injusto, ejercido desde la propia conciencia a partir de la experiencia personal de lo cotidiano. Es en este proceso donde se constituye el sentido de manera individual y autónoma.

A este respecto, lo peculiar de la intensa metamorfosis que se viene operando en nuestro tradicional sistema social de sentido es que no se genera ya, como antaño, a instancias de determinados cambios ideológicos promocionados “de arriba abajo” por las instituciones políticas, económicas o religiosas de turno. A la inversa, son los cambios operados en las conciencias individuales los que, “de abajo a arriba”, pueden llegar a generar tan drásticas transformaciones ideológicas y estructurales. Una gran revolución de la conciencia que viene manifestándose en la emergencia de modos de organización de sentido alternativos a los de las instituciones tradicionales.

La emergencia de vías alternativas de sentido

Dada la relevancia que la religión católica ha tenido –y tiene aún– como institución donadora del sentido que durante buena parte de nuestra historia ha sustentado la moral social de nuestro país, analizaremos primeramente dos modos de organización del sentido de naturaleza pseudoreligiosa que han surgido al margen del marco eclesial católico: las sectas y los esoterismos. Después, desde una óptica no religiosa, comentaremos las posibilidades que ofrecen las ONGs y el voluntariado como alternativas de sentido de proyección social.

□ **Sectas.** Partiendo de que una gran mayoría de los jóvenes manifiesta su disposición a creer en “algo”, pero no se siente identificada con la Iglesia católica, la pregunta es obligada: ¿cómo se organiza y articula esta potencialidad de creencia fuera del entorno eclesial católico?

Debido a la persistencia y extensión de la disposición a creer, han surgido en nuestra sociedad multitud de organizaciones o movimientos sociales que actúan como estructuras intermedias de sentido ante la orfandad institucional que afecta a los jóvenes. Se trata de auténticas vías de expresión que se convierten en estructuras sustitutorias y que contribuyen a la autoorganización y procesamiento de sentido individual y, en definitiva, a articular el sentido social en épocas de crisis.

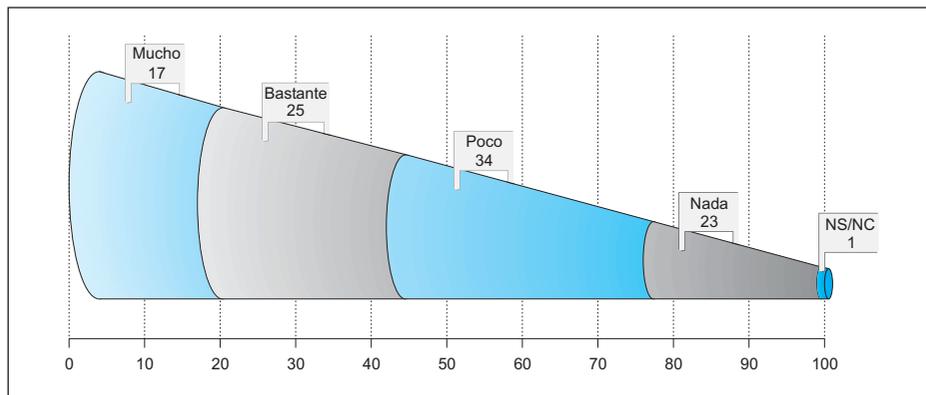
Dentro de este paisaje, el fenómeno de las sectas³² se ofrece como una vía de sentido alternativa “pseudorreligiosa” para aquellos que, no sintonizando totalmente con las enseñanzas religiosas tradicionales, se inclinan por una práctica de sus creencias menos institucionalizada y más acorde con las nuevas actitudes de pragmatismo, orientación a la experiencia, inmediatez y sincretismo que mantienen buena parte de los jóvenes³³.

Tal situación, si bien es verdad que permite la vivencia directa e inmediata del misterio, aboca ahora al sujeto a vencer por sí mismo la incertidumbre que arroja la indeterminación de un universo contingente de sentido que le desborda. La inseguridad, el miedo, la incertidumbre vital, que tradicionalmente paliaban las instituciones religiosas mediante la sacralización de lo irresoluble, han de ser ahora resueltas desde el propio entendimiento –y hasta donde es posible de manera racional– a través de una exhaustiva autoexploración de la conciencia.

Quizá en sintonía con su generalizado deseo de conocer y mezclar creencias, los datos revelan la curiosa ambivalencia de que, aunque la inmensa mayoría de los jóvenes son contrarios a las sectas (94%), un 57%

³² Una completa tipología sobre sectas puede consultarse en García Hernando, J. (ed.) (1993): *Pluralismo religioso II. Sectas y nuevos movimientos religiosos*. Madrid: Sociedad de Educación Atenas; y García Hernando, J. (1997): “La tipología como problema de estudio de las sectas”, en Oleza, F. et al.: *Las sectas en una sociedad en transformación*. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 67-107. También existe una amplia documentación en la revista *Arxiu d'Etnografia de Catalunya*, 1990, 8, 140-169.

³³ Con el término “secta” nos referimos genéricamente a una de las múltiples formas legítimas que adopta el pluralismo religioso emergente en nuestro país, y no al específico fenómeno de las “sectas destructivas”, tristemente acuñado para distinguir a un minoritario grupo de sectas cuya dinámica organizativa y de adoctrinamiento utiliza técnicas de persuasión netamente coercitivas que acaban despersonalizando al adepto hasta provocar en él su ruptura psíquica y social, dañándole severamente.

Gráfico 6 – Preocupación por las sectas. En porcentaje. 2001

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

declara, sin embargo, que no son un motivo de preocupación³⁴ (gráfico 6); incluso un 33% afirma sentir algún grado de simpatía por ellas.

Tal ambigüedad –que refleja también la metamorfosis de las creencias y el trasiego cultural comentado– no debe ocultar la notoria falta de aceptación que los jóvenes manifiestan y que se refleja en su bajo grado de participación y compromiso. De hecho, sólo un 1,6% de los jóvenes dijo pertenecer (0,8%) o haber pertenecido (0,8%) a alguna de las organizaciones propuestas, pese a que un 83% declaró conocer alguna.

Esquemáticamente, el perfil sociológico del exiguo porcentaje de jóvenes (2,2%) que afirmaron estar a favor de las sectas es el siguiente: se preocupan mucho por todo tipo de problemas sociales y por cuestiones relacionadas con el orden social; dan gran importancia al bienestar espiritual (72%); son menos contrarios a defender por la fuerza ideas políticas o religiosas, más dogmáticos (38% frente al 1% del conjunto de jóvenes); están más a favor de la superioridad de unas razas sobre otras, de la pena de muerte, de la clonación y de la selección genética de personas; son menos partidarios de los valores socialmente compartidos, con excepción de la fe religiosa; muestran porcentajes más altos en indicadores de religiosidad en general y en creencias y prácticas esotéricas; son más jóvenes que la media (44% tiene de 15 a 18 años); y se asocia a ellos el tipo de religiosidad que hemos denominado centrífuga.

³⁴ Se trata de una preocupación moderada, comparable a la que sienten por fenómenos como las tribus urbanas o la corrupción de la vida política.

Tabla 2 – “¿Podrías decirme si crees en...?”. En porcentaje. 2001

	Total	Eclesiales	Centrífugos	Nominales	Arreligiosos
Las comunicaciones con espíritus	19	41	36	40	29
El destino	36	28	25	20	13
Los ovnis, los extraterrestres	25	20	22	21	16
El horóscopo	20	20	22	24	30
La predicción del futuro	13	17	17	13	9
La reencarnación	13	17	15	14	8
Los viajes astrales	11	12	11	11	11
La magia	10	11	14	9	9
En ninguno	40	37	42	39	42

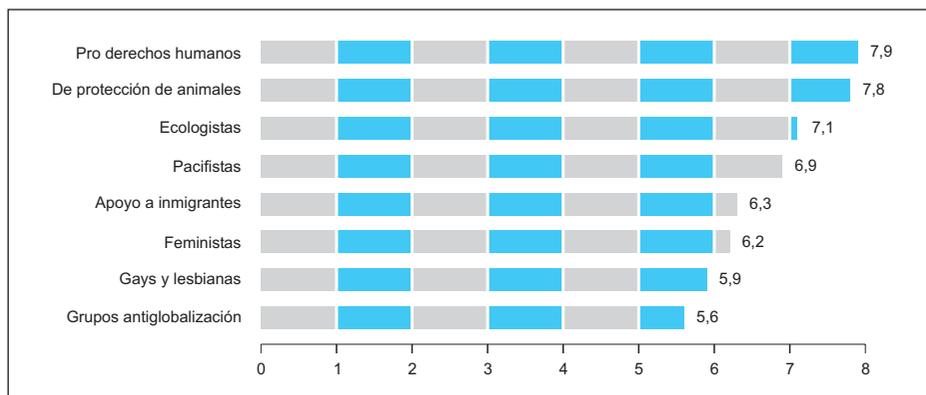
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

□ **Esoterismos.** Junto con la mayoritaria disposición a creer en algo –aún cuando sea irracional–, los jóvenes tienden a confeccionar también su sentido seleccionando –y experimentando en primera persona– creencias de fuentes diversas. Por ello, no es de extrañar que acepten una amalgama de conocimientos y creencias provenientes de las más recónditas culturas, recurriendo para ello al estudio y puesta en práctica de un sinnúmero de ancestrales conocimientos pseudorreligiosos y esotéricos que se creían superados. Tales conocimientos, en forma de escuelas o filosofías esotéricas –en muchos casos de impecable raigambre histórica– se explicitan con frecuencia mediante un peculiar sincretismo simbólico y ritual, inédito en nuestra cultura. Por lo general, bajo formas dudosamente “científicas”, se mezclan conocimientos religiosos y esotéricos provenientes de diversas culturas con los más vanguardistas y reveladores aportes de la ciencia. Tal es el paisaje de esta especie de “sacralidad” terrenal no exenta de patológicos “asaltos a la racionalidad” y de oportunismos sectarios³⁵.

El esoterismo tiene un grado de implantación considerable en la sociedad actual y, en particular, entre los jóvenes. Lo peculiar es que se da muy especialmente entre los que participan del modelo de sentido o mentalidad religiosa. Al cruzar las variables de las principales creencias esotéricas con los distintos modos de religiosidad, observamos que los jóvenes de orientación religiosa son, en general, más tendentes a creer en los esoterismos que los que definimos como arreligiosos (tabla 2).

□ **ONGs y voluntariado.** Otro aspecto comportamental generador de sentido que deseábamos explorar empíricamente era el relacionado con el compromiso social de los jóvenes, expresado en términos de pertenencia a

³⁵ Véase Canteras Murillo, A. (1992): *Jóvenes y sectas: un análisis del fenómeno religioso sectario en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

Gráfico 7 – Simpatía hacia algunas organizaciones. En escala de 0 a 10. 2001

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

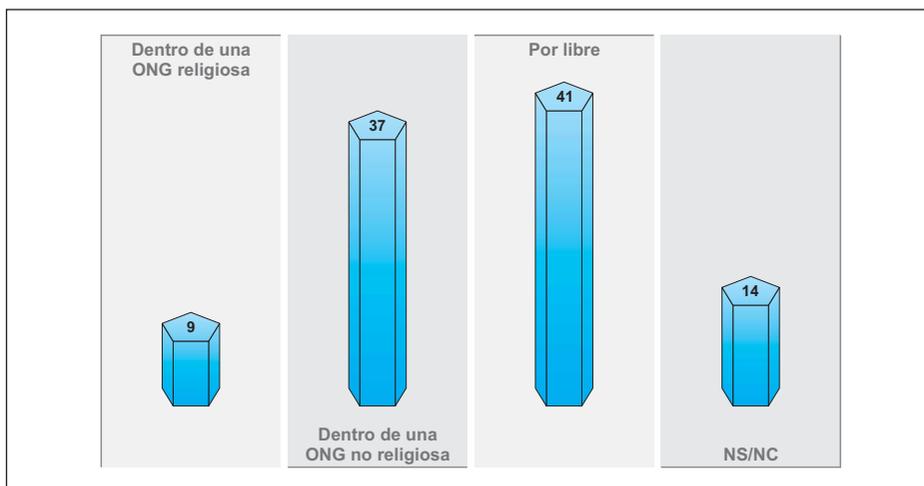
asociaciones de interés social y a organizaciones no gubernamentales. Sólo un 17% de los jóvenes pertenece actualmente o ha pertenecido en alguna ocasión a asociaciones preferentemente religiosas, ecologistas, pro derechos humanos y de protección de los animales. Aunque son una minoría los jóvenes que han contactado con este tipo de asociaciones, ésta es relativamente importante en un país como España en el que el asociacionismo es especialmente bajo.

Tan sólo un 11% de los jóvenes trabaja o ha trabajado en una ONG o similar; el 39% no lo ha hecho, pero le gustaría hacerlo. Es decir, la mitad de los jóvenes tiene una actitud positiva hacia estas organizaciones y la labor de voluntariado. El otro 50% no se lo ha planteado o no le gustaría. Esto indica que dicha actividad tiene un importante atractivo para los jóvenes.

El grado de simpatía mostrado por los jóvenes hacia esas organizaciones se refleja en el gráfico 7. Manifiestan una alta simpatía hacia organizaciones relacionadas con la defensa de los derechos humanos, la protección de animales o la naturaleza y hacia las pacifistas, seguidas de las que apoyan a los inmigrantes y las feministas. Las organizaciones que se perciben con mayor contenido político despiertan menos simpatías, como los grupos antiglobalización o los que defienden los intereses de gays y lesbianas. Así pues, no todas las organizaciones tienen la misma capacidad de atracción para los jóvenes. Acaparan su interés sobre todo las que son percibidas como entregadas desinteresadamente a los demás, para favorecer la justicia social o los derechos humanos.

El interés por la acción social tiene una importante reminiscencia religiosa, por cuanto se percibe ante todo como una entrega a los demás, muy vinculada al sentimiento religioso de la compasión. Sin embargo,

Gráfico 8 – La mejor forma de trabajar como voluntario. En porcentaje. 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

emerge como un interés secularizado que los jóvenes tienden a desvincular de la religión. Así se desprende del hecho de que un 37% de los jóvenes mantenga que la forma ideal de realizar trabajos de voluntariado sea fuera de una ONG religiosa, frente a un 9% que considera que es mejor desde dentro de una ONG religiosa (gráfico 8).

La práctica y el interés por el voluntariado está fuertemente condicionado por el deseo de espiritualidad –demanda que también posee unas tradicionales reminiscencias religiosas–. Esto es lo que sugiere la tabla 3, en la que se cruza el interés por el bienestar espiritual con el trabajo en una ONG. El interés por el voluntariado aumenta a medida que el deseo o demanda de espiritualidad es mayor. Esto indica que es un factor motivacional que influye de manera importante en actitudes y comportamientos de tipo sociohumanistas.

Tabla 3 – Vínculo entre la espiritualidad y el interés por trabajar en una ONG. En porcentaje. 2001

¿Trabajas o has trabajado como voluntario en alguna ONG u organización similar?	Espiritualidad		
	Mucha	Bastante	Poca + ninguna
Sí, trabajo actualmente	5	2	3
Sí, he trabajado antes	11	9	7
No, pero me gustaría	45	37	37
No y no me gustaría	16	19	27
No me lo he planteado	22	32	25
NC	1	1	2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

Tabla 4 – Relación entre el modo de religiosidad y el contacto e interés por las ONGs. En porcentaje. 2001

¿Trabajas o has trabajado como voluntario en alguna ONG u organización similar?	Total	Modo de religiosidad			
		Eclesiales	Centrifugos	Nominales	Arreligiosos
Sí, trabajo actualmente	3	5	3	1	4
Sí, he trabajado antes	9	8	7	7	12
No, pero me gustaría	39	40	40	37	39
No y no me gustaría	21	18	18	24	20
No me lo he planteado	27	27	30	30	25
NC	1	1	2	1	1

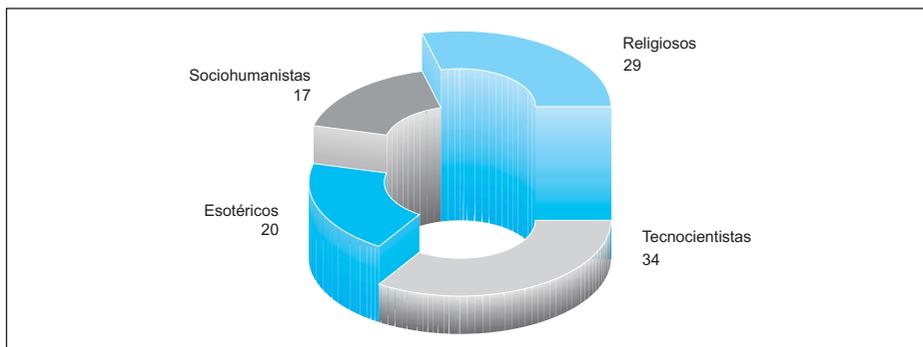
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

Sin embargo, pese a la influencia del interés por el bienestar espiritual, los jóvenes tratan de desvincular el voluntariado de lo religioso. Ya lo vimos en la tabla 3, y así lo certifica el que la relación entre el modo de religiosidad y el contacto e interés por las ONGs (tabla 4) no es en absoluto evidente. Los jóvenes más en contacto con las ONGs son los arreligiosos, seguidos de los eclesiales. Como se observa, las diferencias entre los diversos grupos son pequeñas, tal vez debido a que este tipo de alternativa sociohumanista no es incompatible con la sensibilidad religiosa, como muestra el análisis de estructuras de sentido diferenciadas que a continuación comentamos.

2. Hacia la diferenciación social de sentidos

Lo característico de nuestras sociedades complejas es que, debido a la extraordinaria facilidad de intercomunicación que las modernas tecnologías permiten, los individuos no se encuentran ya separados funcionalmente. Sistemas de valores, creencias y comportamientos se interfieren permanentemente unos con otros en un intercambio recíproco, relativizando la exclusividad de los sentidos individual y socialmente preconstituidos y, al mismo tiempo, dirigiendo y obligando al individuo a elevar su entendimiento hacia la elaboración de valores más abiertos y comprensivos.

Como consecuencia de la intensa y extensa interacción cualitativa de estilos de vida y civilizaciones han surgido una heterogeneidad de polaridades o sensibilidades sociales constitutivas de sentido que han provocado la crisis de las tradicionales estructuras religiosas institucionalmente establecidas, abriendo paso a modos diferentes de organización del mismo. Lejos de estar de acuerdo con expresiones como “crisis de valores” o “crisis de sentido”, en cuanto a desorientación o pérdida de sentido, pensamos en una diferente organización del mismo, producto de la intensa diferen-

Gráfico 9 – Clasificación de los jóvenes según sus estructuras de sentido. En porcentaje. 2001

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

ciación que viene produciéndose en nuestra sociedad a la que, desde luego, no son ajenas en absoluto las instituciones religiosas. Tal diferenciación, unida a la autonomía y responsabilidad que el sujeto tiene ahora para generar su propio sentido, se ha manifestado en la emergencia de una heterogeneidad de estructuras de sentido coincidentes en su mayoría –según nuestros análisis– con la persistencia de una visión trascendente de la vida del hombre, junto con otras más minoritarias que participan de una visión exclusivamente inmanente del orden social, de la vida y de la naturaleza.

El problema que se plantea, pues, es conocer el modo en que, junto al sistema de sentido religioso dominante, podrían estar configurándose estas nuevas sensibilidades o estructuras de sentido, susceptibles de diferenciar las creencias, los valores, las actitudes y los comportamientos con que se manifiesta el sentido –y, en definitiva, la conciencia– de nuestros jóvenes.

Con el fin de conocer empíricamente tales estructuras, se han realizado una serie de análisis estadísticos a partir de cuatro tipos de sensibilidades diferenciadas que hemos denominado religiosa, sociohumanista, esotérica y tecnocientista³⁶. Se han obtenido cuatro indicadores de dichas sensibilidades mediante el análisis factorial de los componentes principales; a partir de estos indicadores se ha creado una tipología (mediante análisis de *cluster*) que clasifica a los jóvenes según sea la sensibilidad más fuerte y determinante para configurar la estructura de sentido de cada sujeto. En el gráfico 9 se aprecia en qué medida están presentes estos perfiles de estructuras de sentido entre los jóvenes españoles.

Los jóvenes encuadrados en la estructura de sentido religiosa son los que menos puntúan en tecnocientismo (se da una relación inversa muy

³⁶ Una exploración previa de tales estructuras de sentido puede consultarse en Canteras Murillo, A. (2003).

importante entre ambas estructuras de sentido) y presentan puntuaciones bajas en sensibilidades sociohumanistas y esotéricas (por debajo de la media en las dos). Los sociohumanistas muestran una baja sensibilidad religiosa y también esotérica. Sin embargo, se mantienen con puntuaciones intermedias en tecnocientismo. Los esotéricos se caracterizan por una baja puntuación en tecnocientismo y puntuaciones en torno a la media en religiosidad y sociohumanismo. Los clasificados como tecnocientistas se caracterizan por puntuaciones bastante bajas en las otras tres sensibilidades, especialmente en religiosidad.

A continuación presentamos una descripción más detallada de cada estructura de sentido, fruto del cruce de las mismas con múltiples variables.

2.1 Los jóvenes de orientación “religiosa”

El 95% de estos jóvenes se considera católico y el 74% religioso. Aunque, como todos los jóvenes, han incorporado el relativismo cultural a su sistema de valores, son los que lo han hecho en menor medida y los que más se aferran a principios dogmáticos absolutos e incuestionables. Es el grupo más conservador política y también socioculturalmente. Son especialmente sensibles y están preocupados por los problemas relacionados con el desorden social y la violencia: droga, inseguridad ciudadana, terrorismo, etc.

Por otro lado, son los que más demandan disciplina y orden social. Mantener el orden de la nación sería la meta “materialista” más deseada, en detrimento de otras postmaterialistas, a las cuales conceden mucha menos importancia. Quizás por este motivo son los que más confían en las instituciones sociales, sobre todo en las más relacionadas con el mantenimiento del orden social: las Fuerzas Armadas, la Justicia, la Monarquía, la Iglesia.

Destacan por la importancia que atribuyen a la dimensión profesional y a la competitividad personal: el trabajo, los estudios, la perseverancia y la competitividad personal, ganar mucho dinero, el aspecto físico o la admiración de los otros. En definitiva, consideran esencial alcanzar éxitos materiales, tangibles y socialmente reconocidos. Se trata de un grupo con una ligera mayoría de mujeres (54%) y uno de los más jóvenes en edad.

2.2 Los jóvenes “sociohumanistas”

Estos jóvenes son los que más participan en todo tipo de organizaciones y movimientos sociales y los que muestran comportamientos y acti-

tudes más positivas hacia el voluntariado. Destacan por su mayor simpatía hacia ecologistas y pacifistas.

Este grupo es el que más ha interiorizado el relativismo cultural. Probablemente debido a ello, son los que más rechazo sienten hacia las sectas y a todo tipo de dogmatismos. También son los más permisivos con las drogas, el matrimonio entre personas del mismo sexo, el cambio de sexo, el suicidio, la ocupación de viviendas vacías o la maternidad sin pareja estable.

Aunque su religiosidad es inferior a la media (son el segundo grupo menos religioso, después de los tecnocientistas), son los que más valoran el bienestar espiritual, demandando espiritualidad por encima de los religiosos (esto evidencia que la demanda de espiritualidad no es exclusiva de la religión). Aunque el grueso del colectivo lo forman personas poco o nada religiosas, son los que más pertenecen o han pertenecido en el pasado a organizaciones de este tipo (22%).

Además, son los que más confían en la gente y los más sensibles a la necesidad de un contacto humano y personal. Esto manifiesta su talante socialmente abierto, receptivo y empático hacia los otros. Se muestran como los más sensibles ante las problemáticas sociales y los que más valoran la política, con un perfil izquierdista. Se consideran ciudadanos globales y no de un lugar concreto. Aunque creen mucho en las personas, su confianza en las instituciones es en general intermedia, destacando las ONGs y los sindicatos.

Sus prioridades valorativas encajan claramente con lo que Inglehart denominó “postmaterialismo” (priorizan valores como participación ciudadana y libertad de expresión frente a otros materialistas). También valoran especialmente la independencia. Son los que menos estiman todo lo relacionado con el éxito social: el trabajo, ganar dinero, ser admirado, ser competitivo, el aspecto físico; por el contrario, valoran más la amistad y el tiempo libre. Presentan también una ligera mayoría de mujeres (54%) y son los de mayor edad (40% de 25 a 29 años).

2.3 Los jóvenes de orientación “esotérica”

La mayor parte del colectivo son simpatizantes abiertos y creyentes moderados de estas temáticas, aunque practicantes *light*, sobre todo de tarot (42%), *ouija* (32%), carta astrológica (22%) y sanación por energías (11%). Su nivel de religiosidad es el segundo más alto. En su mayoría, son poco religiosos, aunque se siguen considerando como tales. Confían poco en la Iglesia, aunque no la rechazan mayoritariamente. Son los más convencidos de que la Iglesia debería adaptarse a los nuevos tiempos. Lo que más les aparta de la Iglesia y de la religiosidad convencional son los dogmas y el

carácter dogmático de la institución, aunque conservan una inquietud religiosa y espiritual superior a la media. Intentan explorar el significado del hombre en el mundo y el universo y lo hacen por cauces ajenos en parte a la Iglesia y en parte a la ortodoxia científica.

Lo que más les separa del racionalismo tecnocientista es que son los que más rechazan que sea irracional creer en todo lo que no se pueda ver y comprobar. Antes que por la razón, se guían por su intuición (son los que más lo hacen) y sus sentimientos y menos por los dogmas socialmente reconocidos o por el conocimiento empírico. Guiados por la intuición individualizada, son los que más han incorporado la subjetividad en sus sistemas de creencias. También son de los más contrarios a la idea de que sólo hay una religión verdadera; todas lo pueden ser para ellos en algún sentido. Quizás por ello son los menos intolerantes con las sectas, los que mejor las conocen y los que más han pertenecido a éstas.

Sus orientaciones ético-morales son laxas, como corresponde a su alto grado de individualización axiológica. Son los que más de acuerdo están con que cada uno debe tener sus propias normas sin perjudicar a los demás. Son los que en mayor medida aceptan el aborto y la eutanasia y de los más partidarios de la transexualidad. También destacan por ser los más sensibles a la libertad de expresión. Y son los más partidarios de temas tabú como la clonación y la selección genética.

No sólo desconfían de los dogmas o de lo que dicen las autoridades y expertos, también de la gente y son los que menos empatía muestran hacia los otros. Esto explica que su simpatía hacia las organizaciones sociales sea en general baja, especialmente hacia los partidos políticos, los sindicatos, los movimientos feministas, de "ocupas", de gays y lesbianas, pro derechos humanos, de apoyo a inmigrantes y hacia las organizaciones religiosas. En concomitancia con su desconfianza y recelo hacia la gente, son los más preocupados por el sida y la entrada de extranjeros (son los más partidarios de limitar su entrada) y les preocupa bastante el terrorismo y la pobreza. También son los que más están a favor de la pena de muerte. Presentan el porcentaje más alto de mujeres (56%) y una edad intermedia (39% de 20 a 24 años).

2.4 Los jóvenes "tecnocientistas"

Este tipo de jóvenes son firmes defensores del pensamiento racional, que es el que les guía y dota de sentido a sus vidas. Son los que más piensan que ciencia y religión son incompatibles (44%) y los que más se guían por la razón frente a la propia intuición. También son los que menos religiosos se muestran (37%), siendo frecuente que adopten posiciones irreligiosas o indiferentes (el 55% se considera nada religioso). Son los que tie-

nen menos creencias esotéricas, los que menos las practican o han practicado en el pasado y los que demuestran menos actitudes positivas hacia estos fenómenos. También es el colectivo que menos conoce las sectas y menos contacto ha tenido con ellas.

Su mentalidad, además de racional, es muy pragmática. Destacan por pensar que de nada sirve creer en algo si esto no te ayuda a resolver problemas concretos; son los que más piensan que creer en lo que no podemos ver y comprobar es irracional. Debido a este pragmatismo, son los más inclinados a vivir al día y los más convencidos de que en esta vida no hay otro remedio que ser competitivos. También son los menos inclinados a dotar de sentido a su vida dedicándose a una causa o ideal; en coherencia con esta actitud, son los menos interesados por las ONGs y los que menos colaboran con ellas. Todo esto apunta a que son los menos idealistas y los más pragmáticos.

Este colectivo es el que más desconfía de las instituciones sociales, en particular, de la Iglesia, las Fuerzas Armadas, la Monarquía, la Justicia y los medios de comunicación, debido a que son muy críticos, poco dados a confiar en dogmas y principios y están menos vinculados a los marcos axiológicos que emanan de las instituciones sociales. También son los que menos importancia dan en sus vidas a la familia, a la amistad, a la política, a la religión o al bienestar espiritual. Además, son los que menos valoran la honradez, la sensibilidad, la independencia, el trabajo duro, la responsabilidad, la imaginación o la tolerancia.

Este grupo es el menos preocupado por las drogas, la inseguridad ciudadana, el sida, el terrorismo, las sectas o las amenazas medioambientales, porque son menos temerosos que otros jóvenes y porque se implican emocionalmente menos en los problemas sociales y en los valores. Su perfil político es de izquierdas. Son en su mayoría varones (61%) y su edad es intermedia.

2.5 Características de las estructuras de sentido

Descritas sociológicamente las estructuras de sentido, a continuación se ofrecen de modo más preciso algunas diferencias destacables de cada una de ellas, respecto a variables como la religiosidad, las creencias religiosas, las esotéricas, la pertenencia y actitudes hacia las sectas, las orientaciones valorativas, etc.

□ **Sentido y modos de religiosidad.** Si cruzamos las estructuras de sentido con la clasificación de los jóvenes según su religiosidad (tabla 5), la mayoría de los eclesiales mantienen estructuras de sentido de tipo religioso, en coherencia con su identidad católica, aunque una minoría dota

Tabla 5 – Relación entre el modo de religiosidad y las estructuras de sentido. En porcentaje. 2001

Tipología religiosa	Religiosos	Sociohumanistas	Esotéricos	Tecnocientistas
Eclesiales	75	10	11	3
Centrífugos	48	15	24	13
Nominales	17	17	26	39
Arreligiosos	1	20	19	60
Otra religión	51	27	22	
Total	29	17	20	35

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

de sentido a su vida a partir de otras estructuras alternativas a las cuales resultan más receptivos. La identidad religiosa centrífuga tiene un fuerte componente de estructuración religiosa de sentido (48% de los jóvenes), seguida de la esotérica. Los de religiosidad nominal son los que más se distribuyen entre las cuatro estructuras de sentido, aunque tienden hacia el tecnocientismo y el esoterismo. Por último, los arreligiosos son mayoritariamente tecnocientistas.

□ **Sentido y creencias religiosas.** El grupo de jóvenes con una estructura de sentido de sensibilidad religiosa presenta un perfil de creencias muy similar al de los eclesiales, algo coherente con el alto grado de coinciden-

Tabla 6 – Creencias religiosas según la tipología de estructuras de sentido. En porcentaje. 2001

Podrías decirme si crees en:	Religiosos	Sociohumanistas	Esotéricos	Tecnocientistas
Dios	96	60	71	35
Jesucristo	85	51	63	26
El cielo	67	26	43	11
El infierno	44	15	30	7
La resurrección de los muertos	37	16	25	5
Los milagros	43	21	37	7
La Virgen María	74	38	49	14
El juicio final	38	16	22	4
El alma	68	42	63	17
El demonio	34	15	27	5
Los ángeles	48	19	36	5
La Iglesia católica	60	19	29	6
La infalibilidad del Papa	25	5	9	1
Todo lo que dice la Biblia	30	9	11	2
En ninguno	3	26	13	51
NC	1	3	2	4

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

cia de ambas clasificaciones. Después de éstos, los que más creencias religiosas mantienen son los esotéricos. Esoterismo y religiosidad no son fenómenos excluyentes, sino complementarios, para la mayoría de éstos, quienes mantienen (aunque reelaborado) buena parte del marco de creencias con el que mucha gente sigue identificando al catolicismo (tabla 6).

Las creencias religiosas de los sociohumanistas son más débiles, pero siguen siendo aún mayoría los que creen en Dios (60%) y en Jesucristo (51%). La situación se invierte en el caso de los tecnocientistas. La mayoría afirma no tener creencias religiosas, tan sólo un tercio (35%) cree en Dios y una cuarta parte (26%) en Jesucristo. Estos mismos datos tienen una segunda lectura, pues si bien es cierto que la estructura de sentido de sensibilidad tecnocientista se aleja de las creencias religiosas, éstas, aunque minoritarias, perviven en dicho segmento social, probando que racionalidad y fe religiosa pueden compatibilizarse.

□ **Sentido y creencias esotéricas.** Las creencias de tipo esotérico presentan importantes diferencias según las estructuras de sentido, pero se detectan en todos los grupos (tabla 7). Sólo un 8% de los esotéricos no creía en nada de lo que figuraba en la lista. Por otro lado, los tecnocientistas son los que menos creen, situándose en una situación intermedia (y similar entre ellos) los religiosos y los sociohumanistas.

Tabla 7 – Creencias esotéricas según la tipología de estructuras de sentido. En porcentaje. 2001

Podrías decirme si crees en:	Religiosos	Sociohumanistas	Esotéricos	Tecnocientistas
Las comunicaciones con espíritus	14	14	53	7
El horóscopo	19	15	45	9
El destino	33	35	69	19
La predicción del futuro	9	9	40	4
La reencarnación	10	8	36	4
La magia	6	5	32	4
Los ovnis, los extraterrestres	15	26	46	20
Los viajes astrales	6	7	37	3
En ninguno	44	38	8	55

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

El indicador que manejamos de actitudes (positivas) hacia el esoterismo es el interés por determinadas filosofías o conocimientos esotéricos. Como puede observarse en la tabla 8, lo que despierta mayor interés es la astrología y el yoga, seguidos a distancia por el espiritismo. El resto de los temas interesa mucho menos. Religiosos y sociohumanistas presentan niveles similares de interés, algo por debajo de la media. Sin embargo, los sociohumanistas se interesan mucho más que los religiosos por dos temas

Tabla 8 – Actitudes hacia el esoterismo según la tipología de estructuras de sentido. En porcentaje. 2001

Están interesados por:	Religiosos	Sociohumanistas	Esotéricos	Tecnocientistas
El espiritismo	22	23	66	17
La teosofía	11	13	34	5
La masonería	10	10	29	5
El chamanismo	9	13	35	6
El yoga	28	46	75	28
La astrología	34	43	86	28
La radiestesia	9	9	23	4
El curanderismo	17	21	35	9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

concretos: el yoga y la astrología. Los tecnocientistas apenas se muestran interesados en casi ninguno.

□ **Sentido y sectas.** Los jóvenes religiosos y los esotéricos son los que más simpatía muestran por las sectas y los que menos los sociohumanistas (tabla 9). Las diferencias de pertenencia a sectas según estructuras de sentido no son significativas, pues en ninguna de ellas supera el 2%.

Tabla 9 – Simpatía y pertenencia a las sectas según la tipología de estructuras de sentido. En porcentaje. 2001

	Total	Religiosos	Sociohumanistas	Esotéricos	Tecnocientistas
Simpatía por las sectas					
Puntuaciones de 0 a 4	87	83	93	87	89
Puntuaciones de 5 a 6	7	9	3	8	5
Puntuaciones de 7 a 10	2	3	2	2	1
NS/NC	3	4	1	2	4
Pertenecen o han pertenecido a alguna secta					
Sí	2	2	1	2	1
No	98	98	99	98	99

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

□ **Sentido y valores.** Cada estructura de sentido se objetiviza socialmente a partir de una serie de valores determinados (tabla 10). El dato más llamativo es el consenso normativo generalizado en lo relativo a que cada uno puede tener sus propias reglas con tal de no perjudicar a los demás, aunque los religiosos se muestran ligeramente más reservados a este respecto.

Tabla 10 – Relación entre las orientaciones axiológicas y las estructuras de sentido. En porcentaje. 2001

	Religiosos	Sociohumanistas	Esotéricos	Tecnocientistas
De acuerdo con:				
Cada uno puede tener sus propias reglas con tal de no perjudicar a los demás	87	89	91	91
Dan la máxima importancia a:				
Tolerancia	60	71	61	54
Honradez	60	60	51	49
Responsabilidad	53	56	51	45
Lealtad	47	47	44	35
Sencillez	46	48	43	35
Sensibilidad	38	37	32	26
Dominio de sí mismo	37	37	30	30
Sentido de la justicia	35	38	29	27
Imaginación	29	33	33	26
Generosidad	36	36	29	23
Trabajo duro	34	28	27	26
Independencia	28	30	28	27
Competitividad personal	30	24	27	20
Perseverancia	29	28	22	21
Obediencia	32	23	22	17
Sentido del ahorro	26	18	21	13
Fe religiosa	21	3	5	1
Están a favor de:				
Ser padre o madre sin tener una pareja estable	68	85	84	84
Ayudar a morir a un enfermo incurable que lo solicita	56	79	80	78
El matrimonio entre personas del mismo sexo	53	81	76	70
El aborto libre y voluntario	50	74	76	75
El cambio legal de sexo (transexualidad)	53	77	74	66
El consumo de drogas blandas	22	46	38	46
La ocupación de viviendas vacías	27	50	38	39

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

Los religiosos son los menos tolerantes con los comportamientos individuales. Pese a ello, están mayoritariamente a favor de ser padre o madre sin tener pareja estable, de la eutanasia, del matrimonio entre personas del mismo sexo y del cambio de sexo; además, la mitad de ellos está a favor del aborto libre y voluntario. Junto con los sociohumanistas, son los que más importancia otorgan a los valores sociales. Destacan en fe religiosa, obediencia, sentido del ahorro, competitividad personal, trabajo duro, perseverancia, autodominio, honradez, generosidad, lealtad y sensibilidad.

Los sociohumanistas son los más permisivos con los comportamientos individuales y los que otorgan más importancia a los valores sociales medidos; esto indica que un alto grado de permisividad ético-moral individual no implica el distanciamiento de los valores sociales. Son los que más aprecian la tolerancia, la responsabilidad, la sencillez, la independencia y el sentido de la justicia; valoran tanto como los religiosos la honradez, la lealtad, el dominio de sí mismo, la generosidad, la sensibilidad y la perseverancia; con los esotéricos comparten la preocupación por la imaginación. Todo ello es compatible con que sean quienes más a favor están del consumo de drogas blandas, la ocupación de viviendas vacías, el matrimonio entre personas del mismo sexo y la transexualidad.

Los esotéricos, junto con los sociohumanistas, son altamente permisivos con las conductas privadas. Por ejemplo, son los que más de acuerdo están con el aborto y la eutanasia. Pero destacan menos que sociohumanistas y religiosos en lo que se refiere a atribuir la máxima importancia a los valores sociales. Su valor más característico es la imaginación.

Por fin, los tecnocientistas son también muy tolerantes con las conductas privadas (aunque algo menos que sociohumanistas y esotéricos) y los que menos importancia atribuyen a los valores sociales, lo cual no significa que carezcan de ellos.

Esta fragmentación moral del sentido único en una pluralidad de éticas y prioridades valorativas diferenciadas, ¿podría representar en nuestro futuro inmediato un inconveniente para la integración social?

3. Para la integración de sentidos en la sociedad

La acción integradora que ponían en marcha hace tan sólo unos años las viejas normas morales de naturaleza esencialmente religiosa para el mantenimiento del sentido ético general ha dejado de ser eficaz y operativa ante la emergencia de los múltiples y paradójicos sentidos individuales que se manifiestan en nuestra sociedad. La coexistencia de nuevas sensibilidades o estructuras de sentido ha abierto las puertas a la emergencia de una profunda diferenciación también de las jerarquías de valores³⁷ adscritos a cada una de ellas, susceptibles de orientar de modo diferente la con-

³⁷ Como se sabe, los valores son criterios de preferencia que orientan la conducta del sujeto hacia un determinado ideal. Son fundamentos morales abstractos, positivos o negativos, relativamente estables, independientes de cualquier objeto o situación específica, que representan las creencias de una persona sobre modelos ideales de conducta o sobre fines. En definitiva, las más altas y abstractas metas que un individuo pueda tener, a partir de cuyo influjo cada sujeto desarrolla actitudes, opiniones y comportamientos peculiares. Pues bien, a aquellos valores morales socialmente considerados que llegan a formar institucionalmente

ducta moral de los sujetos. Ante tal diversificación, nuestras sociedades avanzadas tienen la necesidad de responder a la pregunta de si existen o no unos valores naturalmente implícitos y compartidos por tales estructuras diferenciadas de sentido, susceptibles de constituir la que ha dado en llamarse una “ética mínima”, sobre la que articular la diversidad de sentidos particulares o sensibilidades, en un clima pacífico de tolerancia, responsabilidad y respeto a lo diferente. Un denominador moral común y compartido que, aunque expresado bajo múltiples modos –y desde luego lejos del tan denostado relativismo ético con que algunos lo califican–, permita el desarrollo armonioso del importante tránsito histórico y cultural que viene produciéndose.

En relación con tales planteamientos, hemos querido conocer cuál es la diferencia existente en el orden jerárquico de los valores adscritos a cada una de las estructuras y si efectivamente resulta posible, a la vista de sus diferencias, constatar la existencia de unos valores compartidos susceptibles de integrarse socialmente en la que podríamos denominar una “ética mínima” para la convivencia y la paz sociales.

3.1 Valores compartidos por los jóvenes

Existe una serie de valores de amplísimo consenso social y, por lo tanto, esenciales para la sociabilidad humana, presentes en todos los segmentos sociales y en cualquier clasificación basada en el sentido, tipo de sensibilidad u orientación cultural. Se trata de valores compartidos por todos, de tan alta penetración social que su comparación entre grupos sociales resulta irrelevante.

Sin tratar de ser exhaustivos en su detección, tan sólo atreviéndonos a demostrar que la ética mínima existe y bosquejar –de forma meramente introductoria– en qué puede consistir, hemos explorado entre los indicadores de la encuesta utilizada aquellos relacionados (o relacionables) con valores ampliamente mencionados. En el cuadro 3 se recogen doce valores relacionados, que oscilan entre el 99% y el 87%. A través de ellos descubriremos en qué se fundamenta la ética mínima de nuestros jóvenes.

parte del acervo social de sentido se les confiere cierto orden de prioridades socialmente significativas, dando lugar a lo que se conoce como un “sistema axiológico de valores” jerarquizados: desde manifestaciones concretas del sentido común ordinario de dominio general apenas estructurado hasta aquellas otras de carácter más supraordinal o abstracto dirigidas a lograr la integración de la comunidad. De manera que puede decirse que el sentido de toda experiencia y acción, y también de toda conducta, se determina por referencia a tal jerarquía de valores moralmente relevantes.

Cuadro 3 – Importancia que los jóvenes conceden a algunos valores. En porcentaje. 2001

Indicadores de valores	%	Dato referido a:
La familia	99	Consideran importante en su vida
El trabajo	97	Consideran importante en su vida
La salud	99	Consideran importante en su vida
La amistad	98	Consideran importante en su vida
El tiempo libre, el ocio	95	Consideran importante en su vida
La igualdad entre hombres y mujeres	96	Están a favor de...
Los estudios	90	Consideran importante en su vida
Cada uno puede tener sus propias reglas con tal de no perjudicar a los demás	90	Están de acuerdo con la frase...
Lo que consideramos verdades absolutas según nuestras costumbres pueden no serlo en otros lugares del planeta	86	Están de acuerdo con la frase...
Tolerancia y respeto hacia los demás	88	Puntuaciones 8 a 10 en importancia
Honradez	87	Puntuaciones 8 a 10 en importancia
Responsabilidad	87	Puntuaciones 8 a 10 en importancia
Lealtad	77	Puntuaciones 8 a 10 en importancia
Sencillez y humildad	75	Puntuaciones 8 a 10 en importancia
El bienestar espiritual	71	Consideran importante en su vida
Sensibilidad	71	Puntuaciones 8 a 10 en importancia
Dominio de sí mismo	71	Puntuaciones 8 a 10 en importancia

Los cinco primeros indicadores (familia, trabajo, salud, amistad y tiempo libre) definen nuestro estilo de vida y nuestras formas más importantes de sociabilidad y pueden considerarse imprescindibles para el hombre actual. Por tanto, una ética mínima debe respetar el derecho de una persona a tener o desarrollar todos estos aspectos, tan imprescindibles. No es posible pensar en una juventud amoral o carente de ética cuando los jóvenes atribuyen una importancia tan alta a estos ítems. A éstos, podemos añadir el indicador estudios, algo menos mencionado, pero considerado también muy importante. Se trata de seis indicadores de aspectos básicos a los que todo ser humano tiene derecho, desde los más materiales (como la salud o el trabajo) a los más inmateriales (como la amistad). En definitiva, “salud, dinero y amor”, como reza la sabiduría popular.

Llama la atención la gran importancia que el trabajo o los estudios adquieren en las vidas de los jóvenes, cuando la mayoría no trabaja y una

parte considerable no estudia. El trabajo es importante como valor, como meta, como objetivo vital. Los estudios también tienen valor en sí mismos, además del valor instrumental para el trabajo. En una sociedad en la que éste es un elemento central, el no trabajo, el ocio y el tiempo libre alcanzan un valor tan importante como el primero. Vivimos en un mundo de centralidades plurales y el trabajo no puede ser el único centro.

Por otro lado, familia y amistad definen el marco relacional más importante de los sujetos. Una ética mínima, cualquiera que ésta sea, se desarrollará respetando y evitando la disonancia con todos estos aspectos centrales en la vida de los individuos. Por tanto, las limitaciones a la permisividad moral y a la tan apreciada autonomía o libertad individual se edificarán, en parte, para proteger o garantizar dichos aspectos.

Entre los valores compartidos, también destaca el relativismo cultural y la autonomía o libertad del sujeto para tener sus propias reglas de comportamiento privado, siempre bajo el respeto a los demás. Otro de los valores incuestionables de nuestro tiempo es la tolerancia y el respeto hacia los otros. Dicha tolerancia es a la vez motor de expansión del relativismo ético y su límite: yo puedo hacer lo que quiera porque vivimos en una sociedad que me tolera, pero a la vez yo debo tolerar a los otros. Esto sólo se consigue mediante el establecimiento de los límites de los comportamientos individuales tomando como base el respeto a los demás.

Por otro lado, también aparecen otras referencias morales que sirven de límites, cuando no de orientaciones de pleno sentido de la conducta: la honradez y la responsabilidad son valores arraigados y activos socialmente importantes para producir confianza. No puede ser de otra manera en una sociedad en la que uno de sus centros es el trabajo, ya que el desarrollo de la actividad profesional requiere la interiorización de un cuerpo de valores mucho más extenso, al cual pertenecerían, entre otros, la honradez y la responsabilidad como condiciones necesarias, aunque no suficientes, para el trabajo. También son necesarias en otros ámbitos de la vida, como en las relaciones de amistad, de pareja o de afiliación familiar, donde se precisan vínculos interpersonales duraderos y estables.

En un plano ya más secundario emergen otra serie de valores, menos mencionados que los anteriores, pero a los que cabe referirse como “de amplio consenso”, por ser aludidos por más del 70% de los jóvenes entrevistados. Lealtad, sencillez y humildad, bienestar espiritual, sensibilidad y dominio de sí mismo son valores que, desprovistos o no de cualquier connotación religiosa (los valoran tanto los religiosos como los arreligiosos), se orientan a comportamientos que mejoran a las personas; comportamientos de evidente proyección social que refuerzan la integración y la convivencia en sociedad.

A esto hay que añadir otros indicios valorativos dignos de consideración. Por ejemplo, respecto a las grandes preocupaciones sociales, el 93% siente (mucho + bastante) preocupación personal por el terrorismo de ETA y el 85% por el terrorismo internacional antes del 11-M (ahora es de imaginar que la preocupación haya aumentado). Estas declaraciones, unidas a las masivas manifestaciones populares contra los terrorismos locales y globales, son indicativas del fuerte talante ético de la sociedad española en general y de los jóvenes en particular.

El 92% de los jóvenes dice estar preocupado por la pobreza, el 97% por el deterioro del medio ambiente y el 87% por el racismo. Las preocupaciones por la pobreza y el racismo son eminentemente morales y remiten a la preocupación por la injusticia en el mundo (en términos de desigualdad o discriminación). Por otro lado, la inquietud por el deterioro del medio ambiente, lejos de ser un simple “pesimismo antropológico”, también se acompaña de un sentido ético y de una sensibilidad sociohumanista, que trasciende los límites de nuestra homónima estructura de sentido, para pasar a ser universal entre los jóvenes. Su preocupación ecologista la interpretamos en términos de “responsabilidad social”, valor al que nuestros jóvenes son sensibles en una medida razonable.

En definitiva, no cabe duda de que nuestra juventud comparte en su conjunto un saludable espectro de valores para la convivencia y la sociabilidad. Pero, ¿es posible establecer un orden común de prioridades valorativas en una sociedad crecientemente diversa y diferenciada como la nuestra, una vez que la moral religiosa imperante –que sostenía nuestro modelo de convivencia– ha sido sustituida por un orden plural de estructuras de sentido? ¿Resulta plausible esperar una jerarquía de valores distinta para cada uno de tales sentidos que dificulte la convivencia y la integración social?

3.2 *Hacia una ética mínima*

¿Existen diferencias en las prioridades de estos valores ampliamente compartidos? En la medida en que la comparación es posible³⁸, si los confrontamos entre sí para cada una de las estructuras de sentido obtenidas, nuestra conclusión es que prácticamente no las hay.

Por ejemplo, respecto a la batería de indicadores de Rokeach (cualidades que los padres tratan de inculcar a los hijos), en la que se puntúa la

³⁸ El hecho de que los indicadores sean distintos entre sí (distintas escalas o distintas categorías de respuesta) impide la comparabilidad rigurosa de los mismos, por lo que no es posible una jerarquización real entre ellos. Sólo se pueden comparar entre sí indicadores de las mismas baterías de respuestas. Por otro lado, el problema de la jerarquización es preferible tratarlo mediante preguntas en las que el entrevistado tiene que elegir.

Tabla 11 – Puntuación en los indicadores de Rokeach por estructuras de sentido. En porcentaje. 2001

Dan la máxima puntuación a:	Religiosos	Sociohumanistas	Esotéricos	Tecnocientistas
Tolerancia	60	71	61	54
Honradez	60	60	51	49
Responsabilidad	53	56	51	45
Lealtad	47	47	44	35
Sencillez	46	48	43	35

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

importancia de cada valor en una escala de 0 a 10, hemos seleccionado los cinco más mencionados (tolerancia, honradez, responsabilidad, lealtad y sencillez) y los hemos desglosado por estructuras de sentido, tabulando sólo los individuos que dan la máxima puntuación (10) para establecer el *ranking* más discriminante posible. La jerarquía de prioridades valorativas por estructuras de sentido es prácticamente la misma en las cuatro (tabla 11).

De la misma manera, cuando tabulamos la máxima importancia dada a aquellos aspectos que antes destacábamos como más importantes en la vida de las personas, cruzados por estructuras de sentido, y nos fijamos en las jerarquías de prioridades valorativas según estructuras de sentido, descubrimos que prácticamente no hay diferencias³⁹ (tabla 12).

A la vista de estos análisis, podemos afirmar que los jóvenes no sólo comparten aquellos valores universalmente reconocidos para la convivencia, sino que, además, pese a la creciente diferenciación moral de nuestras sociedades, comparten también un mismo orden de prioridades valorativas, independientemente de cuál sea la estructura de sentido de la que participen.

Tabla 12 – Relación entre la importancia dada a determinados aspectos en la vida de los jóvenes y las estructuras de sentido. En porcentaje. 2001

Dan la máxima importancia a:	Religiosos	Sociohumanistas	Esotéricos	Tecnocientistas
La salud	81	84	82	79
La familia	80	80	80	73
La amistad	64	71	69	61
El trabajo	65	56	60	58
Los estudios	50	54	46	38
El tiempo libre, el ocio	38	47	46	45
El bienestar espiritual	28	30	26	16

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2001): *Estudio 2.240*.

³⁹ Las pequeñas disimilitudes que se aprecian entre los grupos no implican diferencias esenciales en lo que se refiere a jerarquía de prioridades.

Tales hallazgos animan a pensar muy esperanzadamente en la prevalencia de un sustrato ético común que, pese a tanta diferenciación de sentidos y moralidades, subyace en nuestros jóvenes. Sustrato de valores susceptible de componer la que bien podría denominarse una “ética mínima”: un umbral de consenso moral sobre el que articular la diversidad de sentidos y sensibilidades que vienen emergiendo en nuestras complejas sociedades modernas y que sirva de base al pacífico tránsito histórico y cultural que ahora más que nunca tanto demandan nuestras sociedades.

4. Epílogo

Como decíamos al inicio, la integración de las sociedades modernas constituye, hoy por hoy, uno de los más grandes desafíos que tiene planteado nuestro tiempo. No se trata ya de un problema de reajustes estructurales más o menos drásticos y acertados, sino de conocimiento, aceptación e integración institucional de estas nuevas sensibilidades, de este nuevo pensamiento, de este nuevo modo de ser y de estar en el mundo, de este nuevo orden moral contingente que viene emergiendo y que, sin duda, dará lugar a una sociabilidad humana mucho más compleja y diferenciada, asentada sobre inquietudes y planteamientos éticos hasta ahora desconocidos.

Es evidente que las instituciones no consiguen paliar el problema de desmembración del sentido social tradicional que viene produciéndose, porque la gran mayoría de sus iniciativas no parecen tener empatía con la nueva mentalidad emergente. En vano tratan de hacerlas operativas sin percatarse de que la inmensa mayoría de los jóvenes participa de un modelo de sentido infinitamente más plural, complejo y completo para el que, por ahora, no existen cauces institucionales ni modos de organización claramente definidos. Mayoritariamente mantienen un firme sentido de la trascendencia, pero no participan de los rituales ni dogmas religiosos ortodoxos; mantienen un elevado interés por el progreso, pero no convergen con los actuales modelos destructores del medio natural, injustos y desigualitarios; no rechazan la institución familiar, pero no exclusivizan su modelo..., y así sucesivamente. Además de evidente, el problema es grave.

Algunos autores han calificado este proceso de “narcisismo egoísta”⁴⁰. Desde otra perspectiva, percibimos el enorme extravío que viven nuestros jóvenes en un mundo de desconcierto que, no sin una sensible presión

⁴⁰ El acusado individualismo que presentan las actitudes juveniles no es egoísmo ni narcisismo. Es una consecuencia de la inconsciente pero angustiada búsqueda personal de sentido que experimentan la mayoría de nuestros jóvenes debido a su particular necesidad cronológica de conformar su identidad.

psicológica⁴¹, les obliga a construir su propio sentido sin valerse apenas de los apoyos institucionales que teníamos generaciones anteriores. Al margen de cuestiones de bienestar material, no es fácil vivir como lo hacen nuestros jóvenes, porque su angustia no deriva de la falta de recursos, que les sobran, ni siquiera de la falta de apoyo afectivo de sus familias, que es excelente, sino de la certeza inexorable de que, en un mundo invertebrado y en crisis, han de construir, sin modelos claros, su mundo de sentido, su personalidad, en la permanente duda del camino incierto. Una exhaustiva exploración inconsciente del yo, cuyo exitoso final no está al alcance de todos. Tal vez por eso, con excesiva frecuencia muchos se dejan caer en los brazos del destino. Pasotismo, irracionalidades, esoterismos, alcoholismo, drogas o “saltos de fe” religiosos o sectarios, cuando no desgraciados suicidios –intentados o consumados– o espectaculares acciones de voluntariado –que apuntan más a la proyección de una personalidad afectivamente inestable que a un deseo puro de ayuda a los demás–, evidencian esta situación generacional de desvalimiento institucional en la construcción de su identidad personal.

Afortunadamente, nuestra juventud se muestra tolerante, responsable y honesta. Pero, al margen de actitudes poco entendidas, apenas se identifica con la acción de algunas de las principales instituciones sociales ni contribuye significativamente a la creación de tejido asociativo formal sobre el que reemplazar generacionalmente nuestras instituciones sociales. Esto representa, sin duda, un grave inconveniente a la hora de pensar en la estabilidad futura de los sistemas sociales, si no se contemplan y articulan de algún modo tales sensibilidades. Sensibilidades o estructuras de sentido que, por otra parte, emergen mayoritariamente al margen de las ideologías vigentes en cada momento, a partir de la capacidad autoorganizativa que tienen los individuos y las sociedades para generar nuevos órdenes de conciencia, sin prevalerse ya de la reproducción generacional de sentido inducida desde las instituciones políticas y especialmente de las religiosas.

Hoy, cuando nuestras secularizadas sociedades desarrolladas se están viendo zarandeadas por tempestades de cambios de todo tipo que han puesto en tela de juicio los férreos esquemas morales que servían de cohesión a nuestro orden tradicional, se hace necesario, más que nunca, volver la mirada y analizar cuáles son las claves que anidan en la conciencia humana que nos permitirán compartir mentalidades, costumbres, credos y, sobre todo, sentidos diferentes y, sin embargo, vivir unidos y en paz. ¿Cuáles son aquellos aspectos morales plausibles, individual y socialmente legitimados,

⁴¹ No cabe duda de que el socavamiento del viejo orden moral dado por supuesto ha producido el pluralismo moderno; ha generado una presión psicológica para el individuo encargado de buscar ahora continuamente sentido a sus actos y a la totalidad de sus vidas. En este aspecto, nadie discute que la mayoría de las personas se sienten hoy inseguras y confusas en un mundo inestable, lleno de múltiples y paradójicas posibilidades de acción y de sentido vinculadas a modos de vida y a comportamientos alternativos.

susceptibles de desembocar en la emergencia de nuevos modos de organización humana, como reclaman ya nuestras complejas sociedades modernas?

Así, entendido en su aspecto más positivo, el conocimiento y contemplación de tales sensibilidades deberían representar un aspecto esencial que se debe introducir en nuestras democracias y un acicate político para la mejora del ejercicio del poder, animándole a no caer en la mera administración de los intereses funcionales concretos de los ciudadanos, sino integrando además el pluralismo moral, la capacidad crítica y la dimensión utópica creativa de tales sensibilidades que componen las bases morales de nuestro tejido social en estos tiempos de intenso tránsito cultural.

Ficha técnica de la encuesta

UNIVERSO:	
Ámbito:	Nacional. Se incluyen las provincias insulares y se excluyen Ceuta y Melilla.
Población:	Jóvenes españoles de ambos sexos, entre 15 y 29 años.
MUESTRA:	
Diseñada:	2.500 entrevistas.
Realizada:	2.471 entrevistas.
Afijación:	Proporcional.
Ponderación:	No procede.
Puntos de muestreo:	158 municipios y 47 provincias.
Procedimiento de muestreo:	Muestreo aleatorio polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de las unidades primarias de muestreo (municipios) y de las unidades secundarias (secciones) con probabilidad proporcional a su tamaño, y de las unidades últimas (individuos) por rutas aleatorias y cuotas de sexo y edad. Los estratos se han formado por el cruce de las 17 comunidades autónomas con el tamaño de hábitat, dividido en siete categorías: menor o igual a 2.000 habitantes; de 2.001 a 10.000; de 10.001 a 50.000; de 50.001 a 100.000; de 100.001 a 400.000; de 400.001 a 1.000.000, y más de 1.000.000 de habitantes.
Error muestral:	En el supuesto de muestreo aleatorio, para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas) y $P = Q = 0,5$, el error muestral es igual a $\pm 2\%$ para el conjunto de la muestra.
TRABAJOS DE CAMPO:	
Fecha de realización:	Del 5 al 19 de diciembre de 2001.
Modalidad de entrevista:	Los cuestionarios se han aplicado mediante entrevista personal en los domicilios.
Seguimiento:	En la recogida de datos han participado un total de 171 entrevistadores y 42 coordinadores-supervisores provinciales, con una media de 14 entrevistas realizadas por entrevistador y una duración media de 26 minutos por entrevista. La valoración subjetiva de las entrevistas ha sido de "muy buena" en el 59% de los casos y de "buena" en el 45%. Los cuestionarios han sido supervisados, resultando correcta su cumplimentación en un 94%.

Parte Quinta



TERRITORIO

Capítulo IV

LA NUEVA MOVILIDAD RESIDENCIAL

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La migración como respuesta, la migración como reto

Los cambios de municipio de residencia que realizan los españoles son una evidencia clara de las desigualdades territoriales existentes, de manera que la migración actúa como respuesta a una situación de insatisfacción individual o familiar (de carácter residencial, laboral, económico, relacionada con la salud u otras), que trata de paliarse con la modificación del lugar de residencia habitual. Más que un hecho anecdótico, las migraciones interiores son, por tanto, una constatación de las deficiencias de algunas áreas y de los atractivos de otras.

Igualmente, la migración no tiene un efecto neutro sobre el lugar de partida ni tampoco sobre el de llegada. Por ello, cabe considerarla como reto, tanto si se aborda desde la voluntad de frenar la emigración en aquellos lugares que se configuran como expulsores de población como si se trata de dar respuesta al crecimiento de la población en aquellos que acogen a los nuevos residentes. En definitiva, la migración debe ser entendida como respuesta a determinadas situaciones y también como llamada de atención, ya sea de la realidad presente o de sus implicaciones de futuro. De ahí su interés y perenne actualidad.

2. La erosión social de las ciudades

Ente 1991 y 2001 las grandes ciudades españolas han perdido población, según los respectivos censos. Los saldos migratorios de muchas de ellas –también las de mediano y pequeño tamaño– registran valores negativos que se repiten año tras año. Las ciudades se vacían de adultos jóvenes que se marchan de su barrio y se alejan de su familia, a pesar de que muchos de ellos optarían, si pudiesen, por seguir viviendo en él. El aumento del precio de la vivienda castiga de manera especial a los jóvenes que buscan su primer hogar, que, en general, tienen salarios más bajos y mayor precariedad laboral. Sin embargo, estos jóvenes son el futuro, pues sin ellos y sin sus hijos (los que ya tienen y, sobre todo, los que tendrán en el futuro), las ciudades envejecen de manera mucho más rápida, aumenta la proporción de viviendas vacías u ocupadas por una única persona, se erosiona su capital humano y social, se obstaculiza la transferencia de ayuda intergeneracional tan importante en sociedades como la nuestra y se favorece el avance de la terciarización.

Las medidas puestas en marcha para frenar la pérdida de población de las ciudades no suelen ahondar en la raíz del asunto ni son una apuesta decidida por atajar el problema del precio de la vivienda. Por tanto, no logran acometer sus objetivos demográficos y mucho menos contentar a los que sufren de forma más directa el problema, que se sienten abandonados y defraudados. Hasta el momento, la mayor parte de las políticas de las ciudades han postergado a un segundo plano el que es, sin duda, su principal valor: las personas que viven en ellas y que las dotan de vida y sentimiento.

Paralelamente a la expulsión de población, algunos barrios, especialmente aquellos con un atractivo emblemático o donde se han llevado a cabo iniciativas de rehabilitación, se llenan de *gentrificadores* o personas con nivel formativo y económico elevado que prefieren vivir en áreas de estas características. La instalación de estos nuevos residentes desencadena una serie de efectos, como el aumento del precio de la vivienda o la transformación morfológica, comercial y social del barrio. Se trata de un proceso de *invasión-sustitución*, por el que los nuevos residentes desplazan al componente social tradicional del barrio, transformando la identidad del mismo.

Tres factores favorecen este proceso. En primer lugar, la existencia de un grupo creciente de población que responde a estas características sociodemográficas, que se convierte en una demanda consolidada cuyo poder adquisitivo le permite asumir los mayores costes asociados a la vida en estas zonas. En segundo lugar, los promotores inmobiliarios, quienes se encargan de confeccionar un producto de *alto standing* con el fin de dar respuesta a la demanda existente y avivar un mercado caracterizado por un precio de la vivienda excepcionalmente elevado y por generar beneficios extraordinarios. El tercer elemento que actúa a favor de la *gentrificación* es la connivencia de los poderes políticos locales, quienes ven en estos nuevos residentes la mejor herramienta para consolidar y expandir las actuaciones de rehabilitación urbanística que llevan a cabo.

En este contexto, la expulsión de las clases populares o la elitización de los barrios como consecuencia de un mercado inmobiliario claramente restrictivo, debido al elevado coste de la vivienda, se acepta como el precio a pagar para frenar procesos de degradación de los cascos históricos o de zonas recientemente rehabilitadas y demostrar así el éxito de sus políticas urbanísticas. Se llega a la paradoja de que las políticas para mejorar las condiciones de vida de la ciudad, reclamadas por los propios ciudadanos, acaban causando su expulsión, mientras que son los recién llegados al barrio quienes se beneficiarán de los progresos conseguidos gracias a las reivindicaciones de los que ahora son empujados a marcharse.

3. Una ciudad infinita, una ciudad insostenible

En los últimos años, las periferias de las ciudades se han convertido en refugio de las personas que se marchan de las mismas, bien como consecuencia del menor coste de la vivienda, bien por su entorno más atractivo y de mayor calidad residencial o bien siguiendo las tendencias de descentralización de las actividades económicas que alejan una creciente proporción de puestos de trabajo de las áreas urbanas centrales. Con el fin de ofrecer una oferta que cumpla alguna de estas condiciones, se inicia un proceso que involucra a un conjunto cada vez más amplio y alejado de municipios, los cuales se convierten en áreas de expansión residencial de las ciudades.

De esta manera, se produce un crecimiento demográfico y urbanístico de gran celeridad en algunas áreas, con un impacto que transforma su contenido social y el paisaje de determinados parajes. A pesar de los problemas que un crecimiento tan rápido puede producir –incluido el riesgo de convertir estas zonas en nuevos *barrios dormitorio*–, los responsables municipales suelen ver con agrado el incremento poblacional, sin evaluar sus implicaciones a medio y largo plazo. Así, la dotación de equipamientos y servicios capaces de absorber la demanda generada por el aumento de residentes, evitar la fragmentación social o favorecer la cohesión social de los barrios que experimentan mayor crecimiento y del conjunto del municipio son preocupaciones que afloran cuando ya se trata de una realidad presente. En estos casos, la planificación a escala local no debe atender exclusivamente a la regulación del suelo edificable, sino que es responsable de temas como la modalidad de vivienda que se permite construir o la previsión de las necesidades que se derivarán de su inmediata construcción y ocupación. Se trata de no ir a remolque del día a día. En muchas ocasiones, los planes de urbanismo de los municipios se preocupan extraordinariamente por cuestiones como la edificabilidad, la densidad y otros temas de índole morfológica y se olvidan o subvaloran la dimensión demográfica y social que se deriva de sus decisiones.

El impacto del crecimiento de las periferias se agrava cuando el modelo de ocupación del espacio por el que se opta es de carácter disperso, en el que la población que vive alejada de los cascos urbanos aumenta significativamente. La urbanización dispersa supone un enorme consumo de suelo construido, una extrema dependencia del transporte privado, además de tener fuertes costes suplementarios tanto para los presupuestos familiares como para las arcas municipales. Los costes adicionales de la ciudad de baja densidad frente a la compacta la convierten en un modelo con un impacto social, económico y medioambiental que hace insostenible su expansión sin límites e inviable un crecimiento tan intenso como el experimentado en los últimos años. El fuerte ritmo de crecimiento del urbanis-

mo disperso es un elemento más del conjunto de erráticos cambios acaecidos en los últimos años en el mercado inmobiliario en España, además del desorbitado aumento del precio de la vivienda (ya sea en régimen de propiedad o de alquiler), el incremento del parque por encima de las necesidades demográficas (estimadas a partir del crecimiento de la población o por la formación de nuevas familias) o el desproporcionado porcentaje de viviendas deshabitadas. Muchos son los intereses y factores coyunturales que han conducido a la situación actual pero, sin duda, no es posible –ni deseable– que continúe en el futuro en esta misma dirección.

4. Un mundo rural que hipoteca su futuro

Las dificultades que padece el mundo rural para vencer las inercias creadas tras décadas de olvido, emigración y desinversión se hacen más evidentes, si cabe, al observar sus tendencias demográficas más recientes. La mayor parte de los municipios rurales siguen padeciendo una acuciante pérdida de población, especialmente grave debido a que son sus jóvenes los que se marchan con mayor intensidad. La necesidad de completar su formación, la promoción laboral o el acceso a una oferta de ocio, equipamientos y servicios mucho más amplia son los motivos que les impulsan a abandonar los pueblos donde nacieron.

Sin embargo, el mundo rural cuenta en nuestros días con varias bazas que no deberían dejarse escapar. En primer lugar, algunas encuestas recientes se hacen eco de la buena sintonía entre los jóvenes rurales y su tierra originaria, de manera que muchos de ellos expresan su voluntad de quedarse en su pueblo si encuentran allí unos mínimos que garanticen una calidad de vida equiparable a la de otros ámbitos. El proyecto migratorio sólo surge, pues, cuando es totalmente necesario y podría frenarse si las áreas rurales paliaran algunos de sus déficit actuales. En segundo lugar, la continuidad de movimientos migratorios de retorno hacia los municipios de menor tamaño demográfico demuestra que el mundo rural sigue presente como lugar de destino cuando los factores que intervienen en la migración lo hacen posible, y que no es olvidado ni descartado totalmente cuando se abandona. En tercer lugar, las nuevas tendencias en la economía postindustrial amplían tanto el catálogo de actividades como la geografía del desarrollo económico, pues el dinamismo ya no recae exclusivamente en la industria tradicional, sino que existe una diversificación y deslocalización de los sectores de actividad económica que son rentables que puede incluir también a ámbitos rurales.

Un elemento más que hay que añadir es que ahora, como nunca, existe una sensibilización de la sociedad –sobre todo la urbana– por los valores ecológicos intrínsecos en la mayor parte de los espacios rurales. Éste

es el motivo que explica tendencias como el auge del turismo rural, la expansión de la búsqueda de segundas residencias en zonas poco densas o el cuidado del patrimonio disponible en zonas rurales de las que la familia emigró. Por otro lado, las áreas que han basado su desarrollo en el aprovechamiento de su atractivo ecológico deben preservar dichos valores y evitar su desvirtuación y degradación, como ya ha sucedido en algunas zonas de la costa o de los pueblos turísticos de montaña.

En definitiva, actualmente hay muchos aspectos que pueden constituir una oportunidad para el mundo rural; tan sólo hay que buscar la forma de aprovecharlos. Las estrategias de desarrollo local deben adaptarse en función de las características y potencialidades particulares de cada uno de los casos, por lo que no existe una fórmula única que sea aplicable al conjunto de la ruralidad.

La lista de asignaturas pendientes del mundo rural está encabezada por la necesidad de proporcionar una vida digna a sus habitantes. El empleo ocupa una posición destacada, pero, sin duda, no es el único aspecto que hay que considerar. También la cobertura de necesidades básicas y la disponibilidad de servicios, equipamientos y lugares de ocio –muchos de ellos públicos– son cada vez más valorados. En este sentido, las iniciativas que pueden potenciar estos aspectos son diversas y abarcan desde la mejora de la red de carreteras o del transporte público hasta la formación de mancomunidades de municipios para gestionar determinados servicios o equipamientos, pasando por el abanico de oportunidades que abre la incorporación de las nuevas tecnologías. Igualmente, la responsabilidad de las distintas Administraciones Públicas es innegable, pues de ellas depende la puesta en marcha de mecanismos que garanticen poder trabajar y vivir de forma digna en los distintos pueblos de España.

El optimismo despertado por la existencia de municipios rurales que recuperan sus indicadores económicos y demográficos no puede generalizarse, pues muchas de las áreas que invierten sus trayectorias tienen características no extrapolables al resto de los casos, como son la proximidad a un ámbito urbano o condiciones específicas que hacen posible su explotación turística. Sin embargo, sí abre la puerta a la esperanza a muchas otras áreas que tienen pendiente encontrar el camino hacia su supervivencia. En caso de no lograrse este objetivo, se pondría en peligro la pervivencia de la mitad de los municipios de España, aquellos con menos de 2.000 habitantes que han perdido población en el último decenio. De ahí la importancia y la urgencia de frenar la emigración rural y la degradación de las condiciones de vida de los municipios con menos población, que son, no cabe olvidarlo, una gran mayoría del territorio español.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Los cambios de residencia de la población, un indicador complejo

Cada año son muchas las personas que cambian de municipio de residencia en España para trasladarse a uno nuevo, ya sea cercano o lejano. Según la Estadística de variaciones residenciales, desde 1999 se producen anualmente en España más de un millón de cambios de municipio de residencia; según el Censo de población de 2001, casi cuatro millones de personas se han trasladado a un nuevo municipio en el último decenio (1991-2001).

Más allá de la disparidad de los datos (cuadro 1) y de su frialdad, cada uno de estos cambios de municipio de residencia tiene detrás una historia personal y familiar: necesidades vitales no satisfechas (residenciales, económicas, laborales, relacionadas con la salud u otras) que las personas y las familias intentan cubrir o paliar a través de la búsqueda de un nuevo lugar donde vivir. A su vez, cada región, cada municipio y cada barrio acusa los efectos que se derivan de la llegada de nuevos vecinos o la marcha de sus habitantes.

Cuadro 1 – Fuentes para el estudio de las migraciones interiores

Uno de los principales problemas en el estudio de las migraciones es la fiabilidad de las fuentes disponibles y las limitaciones de cada una de ellas.

El análisis de las migraciones con datos censales se basa en la comparación del lugar de residencia de cada persona en el momento censal respecto al que se declara en el anterior censo. Esto supone trabajar con población mayor de 10 años (ya nacidos en la fecha del censo anterior), la pérdida de los movimientos de personas que fallecen antes del momento censal, además de la omisión de los movimientos que se hayan podido producir en el transcurso del período en caso de realizarse más de uno, y no considerar como migrante a una persona que haya cambiado de residencia si el lugar de residencia en los dos censos coincide, es decir, si tras la emigración ha retornado.

En cambio, la Estadística de variaciones residenciales (EVR) computa los movimientos de cambio de residencia que se producen cada año (altas y bajas padronales) de toda la población, cualquiera que sea su edad. Mide movimientos y no personas, de manera que una misma persona puede realizar más de una migración por año.

La distinta naturaleza y filosofía de cada una de estas fuentes se aprecia en la periodicidad en que aportan la información (decenal en el caso del Censo; anual en el de las EVR) y en el volumen, mucho mayor en el caso de las EVR. Sin embargo, ambas fuentes suelen coincidir en la interpretación de las grandes tendencias y características de la migración que se pueden hacer a partir de ellas.

En este capítulo se utilizan ambas fuentes, siempre tratando de recurrir a la que nos aporta mayor riqueza de información.

Todo este conjunto de aspectos demuestra que estudiar las migraciones es mucho más que describir los desplazamientos de la población en el territorio: es entender cuáles son los factores individuales, familiares y sociales que generan una insatisfacción o necesidad suficientemente intensa como para compensar los trastornos que supone todo cambio residencial. A su vez, revela cuáles son las áreas que crean mayores descontentos y cuáles son las que dan respuesta a los mismos. Y, finalmente, nos recuerda que los cambios residenciales de la población no suelen tener efectos neutros, sino que contribuyen, entre otros aspectos, a modelar la demanda de servicios, a transformar el paisaje o a modificar el componente social de un lugar. Todos estos argumentos ganan en interés cuando nos adentramos en una coyuntura en la que la movilidad residencial de la población aumenta, como la que se inicia en España a finales del siglo pasado.

Cuando se analizan las migraciones en términos genéricos se comprueba que éstas responden a la multitud de combinaciones que pueden darse entre tres grandes grupos de factores. Un primer elemento que facilita la comprensión de la migración de la población es la consideración de las **características del lugar de salida**, los factores de expulsión, es decir, los elementos de *insatisfacción* que impulsan a las personas a cambiar de residencia. Así, por ejemplo, vivir en un municipio con un elevado coste de la vivienda, con escasas o nulas oportunidades laborales o falta de servicios puede dar pie a la emigración.

El segundo aspecto son las **oportunidades ofrecidas por el lugar de llegada**, es decir, los factores de atracción que implican una *mejora* previsible capaz de desencadenar una migración. Ésta es la situación de municipios con una oferta residencial atractiva o con un mayor dinamismo económico, elementos que pueden actuar como incentivos de la migración.

La valoración de los dos factores anteriores cambia de forma considerable según la **etapa vital (individual y familiar)** en que se encuentra la persona. Según la fase vital que se atraviesa (emancipación y formación del hogar, llegada de los hijos, jubilación, soledad, problemas de salud relacionados con la edad, entre otros), las necesidades de la persona (o familia) cambian, al igual que la valoración que se hace de las condiciones del lugar de llegada y de salida.

Este capítulo abordará el complejo encaje de los elementos señalados (principalmente edad, situación familiar, motivaciones, origen y destino), tratando de completar ese puzle que nos permite entender cómo son las migraciones interiores de la población española en la actualidad, pero, sobre todo, cuáles son los factores que las explican y qué significan para la sociedad de nuestros días. En primer lugar, se presentarán los aspectos generales para, a continuación, reflexionar sobre los procesos que afectan al mundo urbano y los que se dejan sentir en el mundo rural.

1.1 Una sociedad cada vez más móvil

La sociedad española es cada vez más móvil. Al menos ésta es la impresión que se obtiene cuando se observa la evolución más reciente de las migraciones internas en España. El incremento de los desplazamientos es un elemento que se debe destacar, pues, a pesar de las continuas oleadas migratorias que han caracterizado la historia demográfica de nuestro país, la sociedad española ha registrado en conjunto unos niveles de migración moderados. Esta mayor sedentariedad es evidente cuando se compara la biografía migratoria de los españoles con la de otros países, como los anglosajones o la mayoría de nuestros vecinos europeos. De este modo, si se considera la historia de las generaciones que tienen más de 60 años en la Encuesta Sociodemográfica de 1991, se aprecia que casi un 46% de las personas no ha cambiado nunca de municipio de residencia y un 29% tan sólo lo ha hecho una vez. En promedio, los miembros de esas generaciones apenas han realizado un cambio de municipio a lo largo de su vida. Y eso que son las que vivieron en su juventud la guerra civil y su posguerra y el incipiente desarrollismo industrial que impulsó el éxodo rural¹.

La sociedad española siempre ha valorado de forma muy positiva el arraigo, el sentimiento de pertenencia a un lugar y la proximidad de la familia. Cabe recordar que la población española ha sido bastante reacia a la migración, especialmente cuando se trata de una migración de media o larga distancia. Migración era sinónimo de desarraigo, de ruptura de la red de solidaridad familiar, de pérdida de identidad y del sentimiento de pertenencia al lugar donde se vive, y así hasta un largo etcétera de costes sociales, familiares y personales. La marcha de un hijo o hija a otro municipio era fruto de una causa mayor que se aceptaba con resignación, más cuanto más lejano fuese el destino².

Desde una perspectiva temporal, la evolución reciente de las migraciones en España permite distinguir tres claras etapas que los distintos censos de población se han encargado de caracterizar. En primer lugar, durante la década de los años sesenta se registraron unos niveles de migración intensos, pues el éxodo rural llevó a millones de españoles a dejar las zonas rurales y trasladarse –en muchos casos a otra provincia y región– hacia las áreas metropolitanas de las grandes ciudades, donde la implantación de la industria generaba una fuerte demanda de mano de obra.

¹ El análisis detallado del comportamiento de estas generaciones es estudiado por Puga, D. (2004): *Estrategias residenciales de las personas de edad*. Barcelona: Fundación La Caixa.

² Una muestra de esta opinión se recoge en los trabajos sobre la emigración española al extranjero a mitad del siglo XX realizados por sociólogos como Juan José Castillo o José Cazorla Pérez.

Con el fin del éxodo rural, que tiene como resultado una drástica redistribución de la población española hacia las áreas industrializadas y litorales y con las zonas rurales seriamente despobladas, se inicia una etapa de freno de los flujos migratorios. Las décadas de los años setenta y ochenta se caracterizaron, en consecuencia, por el descenso progresivo de la migración, en especial de la interprovincial, mientras que la de corta distancia se estabilizó en niveles similares. La sedentariedad tradicional de la sociedad española –que se creía quebrantada únicamente de forma puntual por los cambios socioeconómicos relacionados con la industrialización y la urbanización–, el agotamiento de los excedentes demográficos de las zonas rurales, las políticas de reequilibrio territorial consecuencia del desarrollo del Estado de las Autonomías, la crisis de las áreas industriales y su reconversión productiva, junto con la ausencia de destinos con demanda intensa de mano de obra, son, entre otros, algunos de los argumentos esgrimidos para explicar la disminución de las migraciones interiores en este período. Todo parecía apuntar a que las migraciones podían instalarse en los parámetros propios de una baja movilidad.

Tabla 1 – Evolución de las migraciones interiores. 1991-2003

	Migraciones interiores				Total	Migraciones interiores según nacionalidad		
	Interprovincial		Intraprovincial			Españoles (1)	Extranjeros	% de extranjeros (2)
	Absoluto	% sobre total	Absoluto	% sobre total				
1991	193.543	46,12	226.065	53,88	419.608	412.962	6.646	1,58
1992	262.914	42,71	352.608	57,29	615.522	602.716	12.806	2,08
1993	281.599	40,51	413.461	59,49	695.060	680.284	14.776	2,13
1994	303.366	40,05	454.082	59,95	757.448	739.875	17.573	2,32
1995	318.581	39,40	490.096	60,60	808.677	789.607	19.070	2,36
1991-95	1.360.003	41,26	1.936.312	58,74	3.296.315	3.225.444	70.871	2,15
1996	226.201	39,42	347.616	60,58	573.817	558.620	15.197	2,65
1997	308.209	38,78	486.472	61,22	794.681	766.269	28.412	3,58
1998	357.225	38,28	575.998	61,72	933.223	893.694	39.529	4,24
1999	392.923	39,05	613.215	60,95	1.006.138	955.247	50.891	5,06
2000	408.578	39,59	623.506	60,41	1.032.084	952.458	79.626	7,72
1996-00	1.693.136	39,01	2.646.807	60,99	4.339.943	4.126.288	213.655	4,92
2001	398.410	40,06	596.205	59,94	994.615	889.814	104.801	10,54
2002	533.445	40,29	790.482	59,71	1.323.927	1.085.061	238.866	18,04
2003	614.691	41,88	853.212	58,12	1.467.903	1.174.313	293.590	20,00
2001-03	1.546.546	40,84	2.239.899	59,16	3.786.445	3.149.188	637.257	16,83

(1) Se refiere a migración interior (el origen y el destino es algún municipio español), pero sin personas de nacionalidad no española. (2) Proporción de personas de nacionalidad extranjera sobre el total de migraciones interiores (el origen y el destino del desplazamiento es algún municipio español).

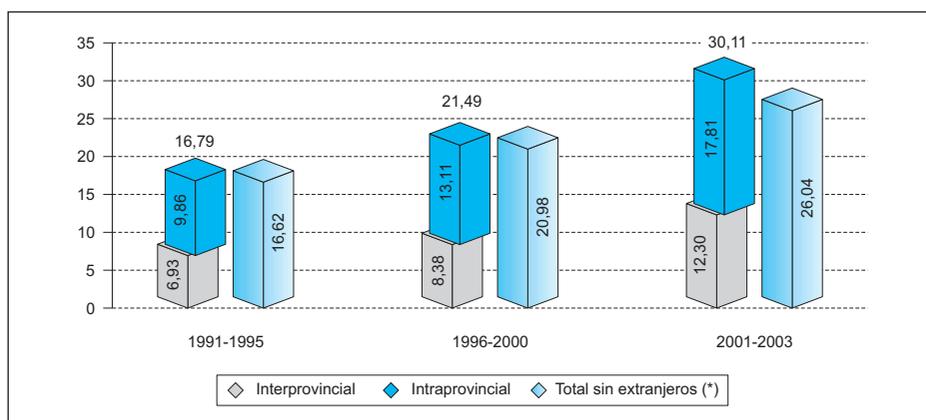
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años; INE, *Censo de población*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

En cambio, si observamos la evolución acaecida desde 1991 hasta 2003 (tabla 1), los pronósticos de estabilidad migratoria se desvanecen. Los desplazamientos internos de la población aumentan año tras año, con la única excepción de los años coincidentes con la operación padronal. Los datos más recientes confirman las tendencias de crecimiento, pues desde 1999 más de un millón de personas efectúan cada año un desplazamiento interno en España. Las tasas también se intensifican, en especial en el caso de la migración intraprovincial (gráfico 1).

Una primera sospecha puede hacer replantear la interpretación de esta tendencia: ¿puede la creciente importancia de la población de nacionalidad extranjera en España –y sus superiores pautas de migración– estar alterando las tendencias generales y acentuando ficticiamente la movilidad? Aunque el aumento del peso de los extranjeros residentes en España en las migraciones interiores de nuestro país es evidente –en poco más de 10 años han pasado de representar algo más del 1% del total a sumar prácticamente el 20% de los movimientos internos–, su influencia no es determinante. Aun eliminando su contribución a los desplazamientos interiores, la migración se incrementaría paulatinamente, de forma menos intensa pero igualmente continuada (tabla 1).

La mayoría de los desplazamientos que se producen en la actualidad se realizan en el marco de la misma provincia: según los últimos datos, rondan el 60% del total, presentan tasas más elevadas y experimentan un mayor incremento en el tiempo. A ellos cabría unir las migraciones interprovinciales que aun realizando un cambio de provincia han de ser consideradas como de corto recorrido, como sucede en el caso de los numerosos madrileños que se trasladan a las provincias limítrofes, como Guadalajara

Gráfico 1 – Evolución de la tasa anual de migración neta. En tanto por mil. 1991-2003



(*) Se refiere a migración interior (el origen y el destino es algún municipio español), pero sin personas de nacionalidad no española.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años; INE, *Censo de población*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

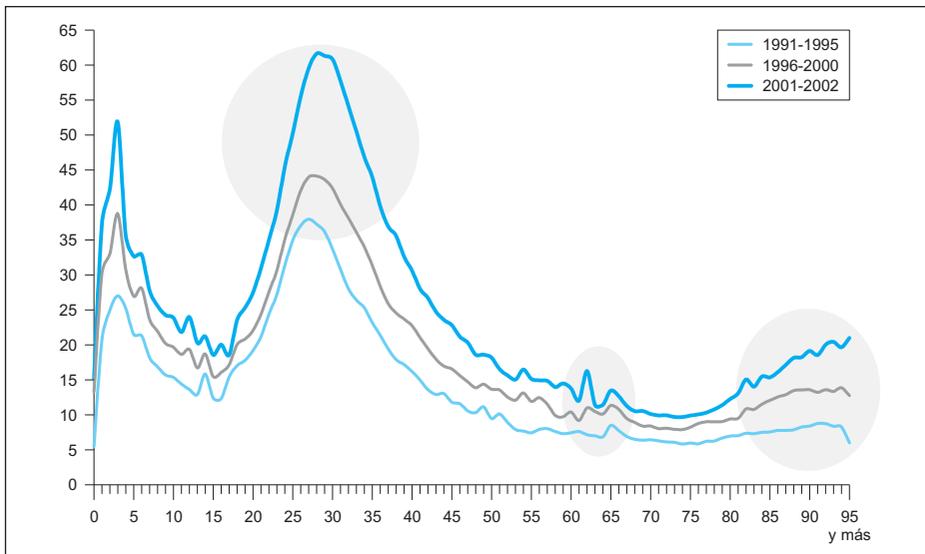
o Toledo, los barceloneses que lo hacen hacia Tarragona o Girona o los vizcaínos hacia municipios cántabros. En conclusión, queda claro que en los cambios de municipio actuales prevalecen los desplazamientos de corto recorrido, lo que, a pesar de ser una migración igual que las demás, representan, en principio, un trastorno menor que las de mayor distancia.

1.2 El sentido de la migración: entre la necesidad y la voluntad

No existe un perfil único de migrante en la sociedad actual. La mezcla de orígenes, destinos, edades y motivos daría lugar a un amplio repertorio de perfiles, de forma que resulta difícil establecer el “retrato robot” de las personas que cambian de municipio de residencia.

Existen momentos en la vida de las personas en los que la probabilidad de realizar un cambio de municipio es mayor (gráfico 2). Estas etapas están muy vinculadas al inicio de distintas fases de la vida y coinciden con las que la experiencia señala como pautas migratorias propias de las sociedades postindustriales que han alcanzado una esperanza de vida cercana a los 80 años³, como sucede en nuestro país.

Gráfico 2 – Evolución de la tasa anual de migración neta por edad. En tanto por mil. 1991-2002



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años; INE, *Censo de población*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

³ Las relaciones entre ciclo de vida y migraciones son analizadas en numerosos estudios. Uno de los referentes principales es Warnes, T. (1992): “Migration and life course”, en Stillwell, J. et al. (eds.): *Migration processes and patterns. Population redistribution in the United Kingdom*. Londres: Belhaven Press, 175-187.

➤ **Los adultos jóvenes y las familias con niños pequeños son los verdaderos protagonistas de las migraciones interiores.** Un primer momento coincide con la formación del hogar propio y la entrada en el mercado laboral. Éstos son dos acontecimientos vitales que pueden ir acompañados con facilidad de un cambio de municipio de residencia. Es también la etapa en la que la propensión migratoria alcanza sus valores más elevados. En el caso español cabe destacar dos aspectos específicos. Por un lado, las máximas tasas se sitúan cercanas ya a la treintena, cuando en otros países se encuentran en edades más jóvenes. Esto es consecuencia directa del retraso en la edad media a la que se emancipan los jóvenes españoles, quienes, a diferencia de lo que sucede en otros países, abandonan el hogar paterno a edades bastante tardías.

Por otro lado, las tasas de migración se mantienen en niveles bastante elevados hasta casi los 45 años, lo que induce a pensar en la existencia de migraciones familiares por motivos residenciales no relacionados con la formación del hogar –obsérvese en el gráfico las intensas tasas de los niños, que lógicamente acompañan a sus padres en sus cambios de residencia–, sino promovidos por otras razones, como el acercamiento al lugar de trabajo, la ampliación de la familia o, simplemente, una mejora en las condiciones residenciales. Ésta es una de las modalidades de migración que se consolida de forma reciente en el panorama migratorio español.

En definitiva, la movilidad residencial relacionada con los cambios en la familia (formación, nacimiento de los hijos o cambios en su tamaño y composición) tiene una sólida representación en las migraciones actuales en España. Así, por ejemplo, los datos disponibles para la provincia de Barcelona⁴ señalan que casi un 37% de las personas que cambiaron de municipio de residencia entre 1985 y 1999 lo hicieron por cuestiones familiares y un 54% por motivos de vivienda/entorno. Las causas laborales son alegadas exclusivamente por un 6% de los entrevistados. Evidentemente, se trata de un ejemplo muy mediatizado por la intensa migración que se produce en la región metropolitana de Barcelona, cuyas características son generalizables tan sólo a lo que sucede en algunas otras áreas urbanas. Sin embargo, estos datos proporcionan indicios de la enorme influencia de los motivos familiares y los relativos a la vivienda en las migraciones interiores más recientes en España.

➤ **La jubilación como activadora de la migración.** Otra de las etapas de la vida de la persona en que se incrementan las posibilidades de cambiar de municipio de residencia coincide con el momento de la jubilación, es decir, en torno a los 65 años. Una vez rotas las ataduras con la localización del lugar de trabajo, se abre una nueva etapa residencial en la que se amplían

⁴ Datos procedentes de Giner, S. (dir.) (2002): *Enquesta de la Regió de Barcelona 2000. Informe General*. Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitans.

las posibilidades respecto a dónde vivir. Sin duda, el aumento de la esperanza de vida –con casi 15 años de media por delante tras la jubilación–, el retraso de la llegada de los problemas de salud y la pensión que reciben convierten a los llamados “viejos-jóvenes” en uno de los colectivos más independientes a la hora de migrar. En general, únicamente las cuestiones familiares coartan la libertad de movimiento de este grupo de recién jubilados. Mudarse a una segunda residencia, a un entorno más agradable, más saludable, a un sitio donde vivir sea más barato o retornar al lugar de nacimiento –si éste se había abandonado con anterioridad– son algunas de las opciones que se barajan en esta etapa de la vida y algunas de las estrategias que explican el aumento –suave, aunque evidente– de la movilidad a estas edades.

➤ **La migración como respuesta a la vejez, la soledad y la dependencia.** Finalmente, el último repunte de la migración se halla al final de la vida, especialmente al sobrepasarse los 75 años, momento en que la soledad y la dependencia pueden causar un nuevo desplazamiento. De hecho, de acuerdo con los resultados de la *Encuesta de discapacidades* del INE de 1999, un 7% de la población mayor de 75 años ha cambiado de vivienda a causa de alguna discapacidad, proporción que se eleva hasta casi el 10% entre los que superan los 85 años. En conjunto, las tasas alcanzadas en esta etapa superan las adquiridas en la postjubilación, por lo que la migración a estas edades se convierte en un componente que cada vez merece una mayor consideración.

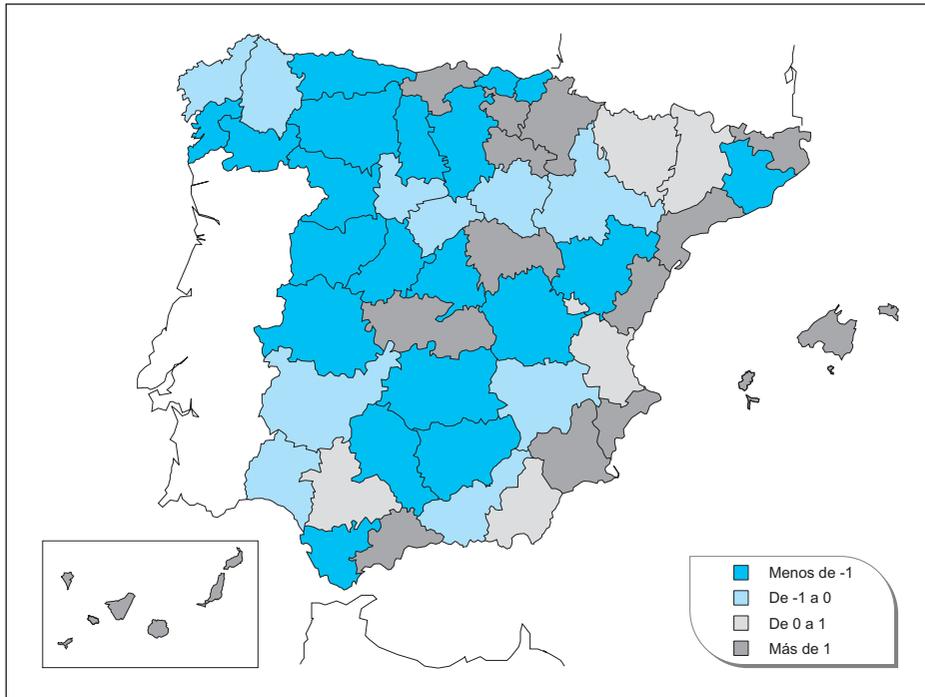
Los resultados de la *Encuesta Sociodemográfica* de 1991 –una de las pocas fuentes que nos aporta información sobre los motivos de los cambios de residencia– ponen en evidencia la variación en las causas de migración según la edad de la persona: aunque predominan las motivaciones laborales, se aprecia que la salud, los motivos familiares o la preferencia subjetiva ganan peso con la edad (tabla 2).

Tabla 2 – Motivos del primer movimiento migratorio interno de los varones por grupos de edad. En porcentaje. 1991

	Edad en el momento de migrar	
	De 20 a 29 años	De 50 y más años
Cambio de vivienda	2,2	5,7
Preferencia subjetiva	0,8	6,3
Casarse	27,9	1,7
Motivos laborales	58,0	40,8
Paro	1,6	2,7
Motivos familiares	1,0	7,2
Acogido por otros familiares	0,2	5,0
Salud	0,2	6,2
Otros	8,1	24,4

Fuente: INE (1993): *Encuesta Sociodemográfica 1991. Tomo II. Resultados nacionales. Volumen 2. Movimientos migratorios y vivienda.*

Gráfico 3 – Tasa anual de migración neta por provincias. En tanto por mil. 1991-2002



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años; INE, *Censo de población 2001*, en www.ine.es; e INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2002*, en www.ine.es

Un elemento más a considerar a la hora de comprender la migración radica en las diferencias territoriales. Vivir en una zona urbana o rural, en un determinado municipio o en una provincia u otra, abre o cierra una serie de oportunidades vitales: formación, trabajo, promoción laboral, ocio, salud, cuidados, etc. No es de extrañar, pues, que las provincias que atraen más población de la que expulsan dibujen el eje económico del Ebro –con la salvedad de Zaragoza–, además de las provincias con un fuerte componente turístico como las del litoral mediterráneo –excepto Barcelona– y los dos archipiélagos. Toledo y Guadalajara –muy influidas por la dinámica de la Comunidad de Madrid–, Sevilla y Huesca completan el conjunto de provincias que ingresan más población de la que se marcha (gráfico 3).

El balance entre entradas y salidas por migración interior pone de manifiesto la existencia de una serie de provincias capaces de atraer población por sus atractivos (económicos o residenciales), frente a otras que se configuran como expulsoras de población debido a los déficit que padecen. En términos generales, el mapa de las migraciones sigue esbozando el trazado del dinamismo económico actual en España.

El análisis de la migración en su conjunto (considerando de forma agrupada lo que sucede a todas las edades y para todos los tipos de corrientes) y a escala provincial (mezclando su realidad urbana con la rural) sirve tan sólo como primera introducción. Con el fin de comprender el sentido de las migraciones en la España actual se debe hacer un análisis más pormenorizado, como el que proponemos a continuación.

2. Ciudades que pierden población y transforman su vida social

La pérdida de población de las grandes ciudades, un fenómeno común desde la década de los años ochenta, encuentra múltiples ejemplos en la geografía española. La década de los años noventa ha consolidado esta tendencia, de manera que se generaliza, siendo posible identificar cada vez más casos que afectan también a ciudades de mediano e incluso pequeño tamaño⁵. Por otro lado, el fenómeno se contagia a otros municipios de las áreas metropolitanas y no se observa únicamente en las grandes ciudades centrales de las mismas.

Evidentemente, la pérdida de población de las ciudades está estrechamente vinculada con la consecución de saldos migratorios negativos, de manera que el número de personas que se marchan de la ciudad excede al de nuevos residentes (tabla 3).

Ciudades como Barcelona y Madrid aparecen como paradigma del fenómeno, pues el balance entre los que llegan a estas ciudades y los que se van –excluyendo los desplazamientos con origen en el extranjero– supera los 200.000 habitantes en sólo diez años. Esta tendencia se repite en otras ciudades de dispar tamaño, como Valencia, Valladolid, León, Santa Cruz de Tenerife, Granada o Santander, con tasas que en muchas ocasiones superan el 5% anual. Alrededor de cada una de estas ciudades se forma una corona (gráfico 4) de mayor o menor dimensión que muestra el espacio de expansión de la ciudad central.

La disminución de la población de las ciudades podría entenderse como una prueba del fin del proceso de concentración demográfica que tantas veces ha sido valorado como desequilibrador del territorio. Sin embargo, hay dos factores que caracterizan a este proceso que despiertan especial preocupación. En primer lugar, el claro sesgo existente en la pobla-

⁵ Así lo demuestran estudios como los de Mallarach, J. y Vilagrasa, J. (2002): “Los procesos de desconcentración en las ciudades medias españolas”, en *Ería*, 57, 57-70. El concepto de “ciudad” toma en este texto el tamaño demográfico municipal como referencia, es decir, comprende a los municipios que tienen más de 10.000 habitantes.

ción que se marcha de la ciudad: lejos de presentar una composición más o menos equilibrada, los que se marchan son mayoritariamente adultos-jóvenes. En segundo lugar, la mayoría de los que abandonan la ciudad se dirigen hacia municipios próximos al punto de salida. Se trata del llamado proceso de suburbanización⁶, que responde a la pérdida de población de las ciudades en favor de los municipios que se hallan en su área de influencia. No se trata, por tanto, de una emigración que signifique la ruptura con la ciudad de partida, sino que es un desplazamiento hacia su periferia. Bien al contrario, buena parte de la actividad (trabajo, ocio, estudios, compras, tiempo compartido con familia o amigos) se sigue realizando en la ciudad de partida, mientras que la vivienda se convierte en el factor esencial desencadenante de la migración.

Tabla 3 – Evolución de la población de algunas ciudades españolas. 1991-2001

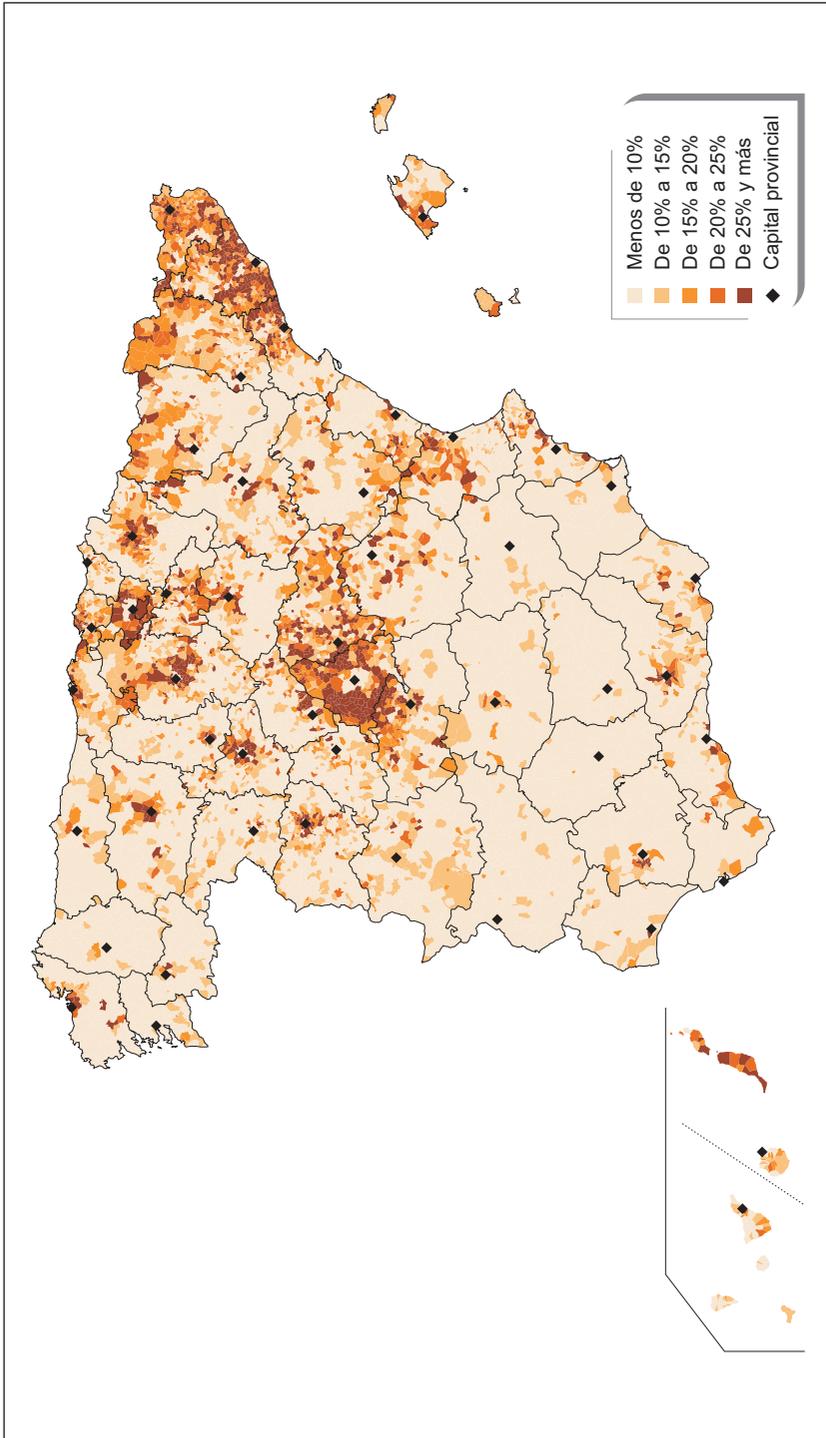
	Población		Crecimiento 1991/2001	Saldo migratorio	Tasa anual (%)	
	1991	2001			Crecimiento 1991/2001	Migración neta (*) 1991/2000
Madrid	3.010.492	2.938.723	-71.769	-256.335	-2,41	-8,62
Barcelona	1.643.542	1.503.884	-139.658	-204.044	-8,87	-12,97
Valencia	752.909	738.441	-14.468	-42.385	-1,94	-5,68
L'Hospitalet de Llobregat	272.578	239.019	-33.559	-37.170	-13,12	-14,53
Sevilla	683.028	684.633	1.605	-26.384	0,23	-3,86
Granada	255.212	240.661	-14.551	-22.789	-5,87	-9,19
Bilbao	369.839	349.972	-19.867	-21.373	-5,52	-5,94
Valladolid	330.700	316.580	-14.120	-17.494	-4,36	-5,41
La Coruña	246.953	236.379	-10.574	-12.174	-4,38	-5,04
Santander	191.079	180.717	-10.362	-9.216	-5,57	-4,96
Santa Cruz de Tenerife	200.172	188.477	-11.695	-8.958	-6,02	-4,61
Salamanca	162.888	156.368	-6.520	-5.973	-4,08	-3,74
León	144.021	130.916	-13.105	-5.832	-9,53	-4,24
Torrelavega	60.023	55.477	-4.546	-4.276	-7,87	-7,40
Eibar	32.362	28.219	-4.143	-3.042	-13,68	-10,04
El Ferrol	83.045	77.950	-5.095	-2.836	-6,33	-3,52
Elda	54.350	51.593	-2.757	-2.710	-5,20	-5,12
Ubrique	18.051	17.396	-655	-842	-3,70	-4,75

(*) Hace referencia al saldo migratorio interior, es decir, la diferencia entre inmigrantes que proceden del resto de España y emigrantes hacia el resto del Estado.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población*, varios años; e INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años.

⁶ Este proceso ha sido denominado con múltiples términos, si bien los más habituales son suburbanización y periurbanización. El primero es preferido por los estudios anglofonos, mientras que el segundo es utilizado en los trabajos francófonos.

Gráfico 4 – Población que ha llegado a cada municipio en el periodo 1991-2001 procedente de otro municipio de España. En porcentaje sobre el total de residentes en 2001



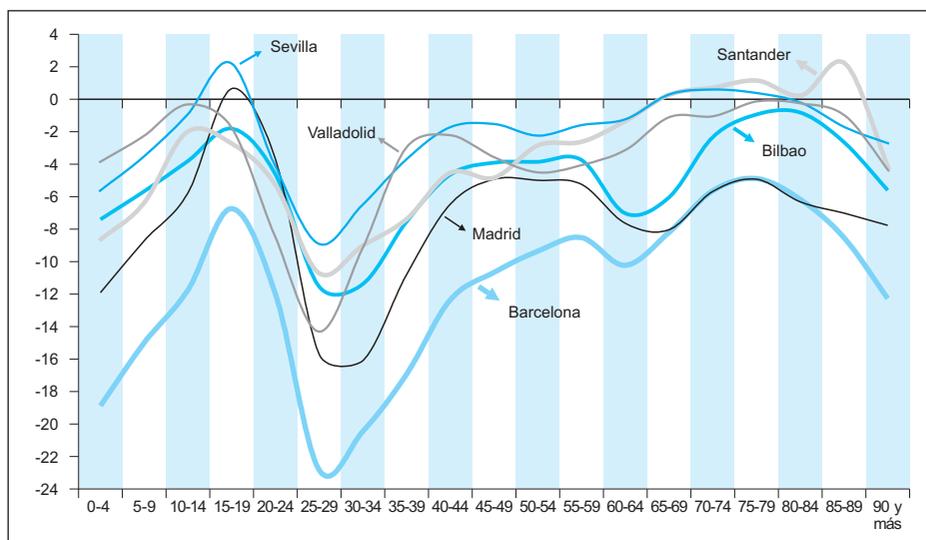
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE. Censo de población 2001, en www.ine.es

Los rasgos de estas migraciones obligan a plantearse si es posible hablar de un verdadero proceso de desconcentración o si se trata de una simple descentralización, que no conduce más que a una expansión de las áreas urbanas.

2.1 Cuando las ciudades se quedan sin jóvenes

La pérdida de población de las grandes ciudades es un hecho, como corroboran las cifras año tras año. Sin embargo, más que la pérdida de población en sí, cabe destacar el hecho de que las ciudades se convierten en expulsoras de población adulta-joven. Si se observa la tasa de migración por edad, se aprecia que los indicadores negativos más intensos se producen entre los 20 y los 39 años, y especialmente entre los 25 y los 34 años. El gráfico 5 muestra que la pérdida de población joven es un fenómeno común en ciudades españolas de índole diversa⁷.

Gráfico 5 – Tasa anual de migración neta por grupos de edad en algunas ciudades españolas. En tanto por mil. 1991-1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años; INE, *Censo de población 2001*, en www.ine.es; e INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 1998*, en www.ine.es

⁷ Cabe recordar que todo este capítulo deja al margen la migración que procede o se dirige al extranjero y se centra en la que se produce con origen y destino en España, sea cual sea la nacionalidad de las personas que efectúan el desplazamiento.

El encarecimiento de la vivienda como desencadenante de la emigración

Uno de los principales factores que explican la intensa marcha de jóvenes de la ciudad se halla en el elevado coste de la vivienda, cuyos precios superan con creces el de los municipios cercanos. De esta manera, los jóvenes que pretenden formar su propio hogar –solos o en pareja– ven limitada drásticamente la posibilidad de elegir la ubicación de su nueva residencia en función de su poder adquisitivo y del precio de la vivienda de la zona donde desearían residir.

En un informe reciente, la Fundación de Cajas de Ahorro Confederadas estima que el precio de la vivienda ha subido más del triple que los sueldos en los últimos 15 años. Esta diferencia en los ritmos de crecimiento del precio de la vivienda y de los salarios supone un notable aumento del esfuerzo económico que una familia ha de realizar para acceder a una vivienda. Este esfuerzo es muy superior –hasta el extremo de llegar a ser insoportable– para los residentes en las ciudades más caras del país (San Sebastián, Madrid o Barcelona y las capitales de provincia en general), los jóvenes (con sueldos en promedio más bajos y con mayores índices de inestabilidad laboral) y los que buscan una primera vivienda. Según el *Observatorio Joven de Vivienda en España* del Consejo de la Juventud, el 58% de los ingresos de una persona joven en España se dedica al acceso al mercado de la vivienda, aunque en el caso de Comunidad de Madrid, País Vasco, Baleares y Cataluña, este porcentaje se eleva por encima del 80%. Esta proporción se intensifica en las capitales de estas comunidades autónomas, ya que el precio de la vivienda se sitúa bastante por encima de la media.

A la luz de esta situación, a la población joven que busca una primera vivienda o a las parejas que quieren mejorar sus condiciones de vida no les queda más remedio que posponer sus planes o emigrar a municipios con un coste de vivienda inferior. Jóvenes que han vivido toda su vida en una determinada ciudad se ven obligados a marcharse, pese a que su deseo sea continuar viviendo en el barrio que conocen y del que se sienten parte.

La dificultad para acceder a una vivienda debido al encarecimiento sufrido en los últimos años, especialmente para los jóvenes y la población residente en la ciudad, se ha convertido en un problema que ha trascendido a la sociedad. La sensibilización por la problemática aquí esbozada ha convertido el tema de la vivienda en una de las referencias obligadas de los programas de los distintos partidos políticos en las últimas consultas electorales y explican, en parte, la puesta en funcionamiento de un Ministerio de la Vivienda desde mediados de 2004.

El abandono de la ciudad en busca de una mayor calidad medioambiental

Otro de los procesos que experimentan las grandes ciudades es la marcha de familias en busca de viviendas en zonas con mayor calidad medioambiental. Aunque el componente económico puede desempeñar un papel importante, en este caso el perfil que prima es el de familias –muchas de ellas con hijos pequeños– que valoran favorablemente poder residir, por ejemplo, en zonas más tranquilas, con menos ruido, menos tráfico o que proporcionen viviendas más amplias o con jardín. Éstas son características residenciales que la ciudad difícilmente puede proporcionar y mucho menos a precios accesibles para las familias que no tengan un nivel de renta elevado. En este caso, la migración constituye el precio a pagar a cambio de poder mejorar la calidad de vida residencial.

Como consecuencia de la existencia de personas que no encuentran satisfacción a sus necesidades residenciales en las ciudades surgen municipios que se especializan en dar una respuesta adecuada a la demanda. Así sucede con las viviendas de “alto *standing*” (en ayuntamientos como Pozuelo de Alarcón, Las Rozas, Boadilla del Monte o Majadahonda en Madrid o Sant Just Desvern, Sitges, Sant Cugat del Vallès o Sant Andreu de Llavaneres en Barcelona) o municipios donde prima la oferta de pisos dirigida al segmento de población de nivel adquisitivo medio o bajo (por ejemplo, Rivas-Vaciamadrid en Madrid o Sant Andreu de la Barca en Barcelona) o los que ofertan promociones de viviendas adosadas que buscan ajustar condiciones y precio. El precio de la vivienda se convierte así en un factor que limita la selección del lugar donde vivir, de manera que favorece el mantenimiento de la segmentación social del espacio.

Las áreas metropolitanas de las grandes ciudades se convierten en receptoras de los emigrantes procedentes de sus capitales, muy saturadas y encarecidas. Este comportamiento es cada vez más imitado por otros municipios metropolitanos, que se contagian de la dinámica expulsora. Tal proceso de *contagio* obliga a buscar nuevas zonas de expansión, cada vez más alejadas en distancia, pero favorecidas por unas redes de comunicación que mejoran la accesibilidad –ya sea con transporte público o privado– y reducen el tiempo de los desplazamientos. En definitiva, el área de *commuting* se hace cada vez más extensa, pues invirtiendo el mismo tiempo que antes en el desplazamiento hogar-trabajo, ahora es posible tener la vivienda cada vez más lejos.

El equipo del ingeniero Josep Roca Cladera, que lleva años analizando las áreas metropolitanas españolas y, en particular, su delimitación a través de la movilidad laboral, demuestra el enorme crecimiento de su influencia, con una expansión territorial que desborda sus áreas tradicionales de influencia y traspasa los límites provinciales. De acuerdo con los

últimos datos⁸, este equipo señala que el área metropolitana de Madrid está compuesta por 608 municipios y se expande por las provincias limítrofes (Guadalajara, Segovia, Ávila, Toledo y Cuenca), en especial hacia el Corredor del Henares o las comarcas toledanas de La Sagra o La Mancha.

Este mismo fenómeno se aprecia de manera indirecta en el área de influencia de Barcelona. Por ejemplo, la encuesta quinquenal que se realiza en el área metropolitana de esta ciudad⁹ ha ido ampliando progresivamente su ámbito de trabajo: 27 municipios en 1985, 129 en 1990, 162 en 1995 y 310 en 2000, en un intento de adecuarse a las dinámicas sociales y territoriales de la misma.

En el caso de Bilbao, cabe reseñar que el tercer destino de los emigrantes de la ciudad es el municipio cántabro de Castro-Urdiales, a menos de una hora en coche por la nueva autovía.

Tampoco se quedan al margen las ciudades pequeñas o medianas, donde los municipios cercanos absorben la población que expulsa la ciudad central y dan respuesta a la demanda residencial insatisfecha procedente de estas ciudades. Éste es el caso de Laguna de Duero, Arroyo de la Encomienda y Cistérniga en Valladolid; Piélagos, Santa Cruz de Bezana o El Astillero en Santander; Santa Marta de Tormes, Villares de la Reina y Cabrerizos en Salamanca; San Andrés del Rabanedo, Villaquilambre o Sarrigós en León; Culleredo, Cambre o Arteixo en La Coruña, por citar algunos ejemplos. De hecho, son muchos los casos donde una ciudad genera un área residencial propia que afecta a los municipios cercanos y que se nutre de emigrantes de las mismas.

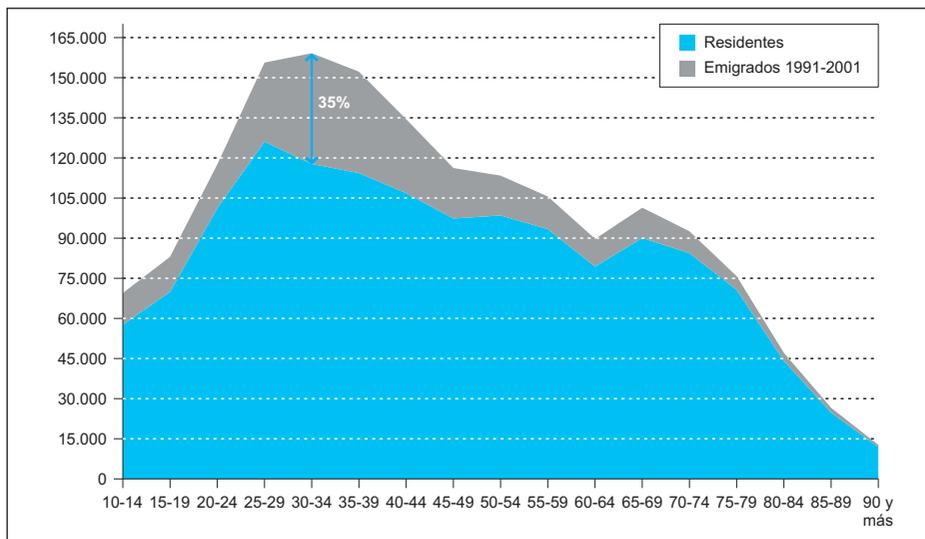
Las consecuencias de la suburbanización

Más allá del mero descenso demográfico, cabe señalar que la marcha de las parejas jóvenes y de las familias con hijos pequeños acelera el ritmo de envejecimiento de la población urbana. De acuerdo con los datos del Censo de población de 2001, el porcentaje de personas mayores se situaba en un 22% en Barcelona, en un 20% en Salamanca, mientras que ciudades como Madrid o Santander excedían el 19%. Este porcentaje se incrementa por el continuo éxodo de jóvenes de estas ciudades, únicamente mitigado por el aumento de la inmigración extranjera. Si Barcelona recuperase la población expulsada en el último decenio que en 2001 vive en otro municipio cercano, reduciría el porcentaje de mayores en dos puntos.

⁸ Roca Cladera, J. *et al.* (2004): *Las áreas metropolitanas españolas. Evolución 1991-2001*, en www.upc.edu/castellano/noticias/acinvestigación/2004/EstudioAreasMetropolitanas.pdf

⁹ Titulada *Encuesta del Área Metropolitana de Barcelona* en 1985, 1990 y 1995 y *Encuesta de la Región de Barcelona* en 2000.

Gráfico 6 – Población que en 2001 residía en Barcelona y población que en 1991 residía en Barcelona y en 2001 lo hace en otro municipio español. Por grupos de edad. 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE, *Censo de población 2001*, en www.ine.es

Según los datos del último censo, Barcelona podría tener un tercio más de adultos-jóvenes (20-39 años) en 2001 si no los hubiese expulsado en el período 1991-2001 (gráfico 6).

El envejecimiento de la ciudad no se traduce exclusivamente en el aumento de la población mayor de 65 años, sino que también altera significativamente otros indicadores demográficos, sociales y económicos. Entre ellos destaca el aumento del número de personas que viven solas, sobre todo mayores. En el caso de la ciudad de Barcelona, por ejemplo, un 26% de los hogares son unipersonales, de los cuales la mitad (13% del total) son de personas mayores de 65 años que viven solas. De éstas, algo más de un tercio tiene más de 80 años, mientras que el 82% son mujeres. El perfil descrito para Barcelona se repite de forma similar en muchas ciudades españolas. El envejecimiento de la ciudad afecta a aspectos tan diversos como los niveles de consumo y el mantenimiento de los edificios y favorece la terciarización –en especial de los centros históricos– frente al uso residencial de la ciudad.

Por otro lado, el hecho de que los hijos tengan que marcharse a residir a un municipio distinto al de sus padres y, a menudo, también al de sus hermanos da lugar a la fragmentación espacial de la familia. Frente a los que opinan que las decisiones individuales a la hora de migrar son las que priman, diversas encuestas ponen de manifiesto que el cambio de residencia considera la localización de otros miembros de la familia, espe-

cialmente padres y hermanos. Bonvalet¹⁰ demuestra por medio de una encuesta que casi el 50% de las familias francesas son *famille-entourage*, es decir, *familias cercanas*. Este término define los casos de dos o tres familias emparentadas que habitan cerca y que se relacionan y ayudan con regularidad. De hecho, tres cuartas partes de las familias francesas entrevistadas dicen vivir cerca de la madre de uno de los miembros de la pareja. Bonvalet apunta que la crisis del Estado del Bienestar, el desencanto ideológico y el desarrollo de nuevas formas de familia han contribuido en Francia a “buscar otra vez a la familia”. En el caso de España, en nuestro *Informe España 2002*¹¹ se recogían los datos de la *Encuesta sobre relaciones familiares en la Comunidad de Madrid* de 2000, donde se indicaba la tendencia general de las familias a vivir geográficamente muy próximas: más del 60% de los hijos emancipados vivían a menos de 30 minutos de transporte de sus padres y casi un tercio a menos de 15 minutos a pie. En definitiva, cuando se cambia de residencia se intenta evitar la ruptura geográfica con la red familiar a la que se pertenece. Cuando se produce, es consecuencia de la necesidad y, sin duda, significa un elevado coste personal y familiar.

Aunque no se produzca una ruptura definitiva, el alejamiento espacial de las familias causa el debilitamiento de la solidaridad intergeneracional entre sus miembros (padres-hijos, nietos-abuelos) y obstaculiza la relación y ayuda cotidiana. Esta circunstancia constituye un problema mucho más grave, si cabe, en sociedades como la española, donde la familia, además del papel afectivo, desempeña un rol fundamental en el cuidado de los mayores o de los niños. El cuidado de los mayores dependientes –tema que se trató con detalle en nuestro Informe del año 2001¹²– recae sobre todo en los hijos, en concreto, en las hijas. De la misma manera, las abuelas desempeñan un papel fundamental en el cuidado de los nietos, con el fin de que los dos miembros de la pareja puedan trabajar. No cabe duda de que la distancia física entre las familias es un obstáculo para el buen funcionamiento de la ayuda familiar y obliga al desplazamiento diario del cuidador generalmente.

Igualmente, se produce una pérdida del sentimiento de pertenencia al “barrio”, al abandonarse el lugar donde se ha residido, en muchas ocasiones, durante toda la vida. Esta falta de identificación con el lugar donde se habita se traduce en desinterés por su realidad asociativa o en una falta de participación y de compromiso en temas que afectan a la vida local.

¹⁰ Bonvalet, C. (2003): “La famille-entourage local”, en *Population*, 1, 9-44.

¹¹ Fundación Encuentro (2002): “La familia, proveedora de bienestar”, en *Informe España 2002*. Madrid: Fundación Encuentro, 213-265.

¹² Fundación Encuentro (2001): “Integración social de las personas con discapacidad”, en *Informe España 2001*. Madrid: Fundación Encuentro, 247-309.

¿Es posible mantener este ritmo de pérdida de adultos-jóvenes? ¿Adónde conduce este proceso? ¿Qué tipo de ciudad puede resultar si esta tendencia se perpetúa en el tiempo? ¿Es posible la sostenibilidad social si se continúa con este modelo de decrecimiento de la ciudad? Muchas preguntas sobre las que merece la pena reflexionar.

2.2 *Las nuevas ciudades dormitorio*

De forma paralela a la pérdida de población de las ciudades, se configura una periferia alrededor de las mismas que se convierte en receptora de las miles de personas que abandonan las ciudades huyendo de los núcleos urbanos saturados y encarecidos. El impacto de esta llegada de población es de gran intensidad en algunos municipios, especialmente en aquellos de pequeño tamaño, mejor comunicados o cercanos a las ciudades (tabla 4).

El crecimiento de estos municipios de la periferia se produce con una celeridad extrema, tanto en lo que se refiere a su población como al incremento de su parque de viviendas, variables que, lógicamente, van de la mano. En esos municipios es frecuente que se construyan barrios enteros o urbanizaciones donde el porcentaje de población foránea es muy elevado. El impacto de este tipo de intervenciones es todavía más notorio en el caso de municipios pequeños que hasta el momento se habían quedado al margen de la dinámica metropolitana y que en poco más de diez años han visto duplicar su población (gráfico 7).

Un ejemplo muy ilustrativo es el del municipio de Villanueva de la Torre. Este municipio de Guadalajara se ha transformado totalmente en el transcurso del último decenio, multiplicando por 26 su población (pasó de 114 a 2.960 habitantes) y por 10 su parque de viviendas familiares (de 144 a 1.483). El cambio del pueblo es evidente, lo que se deja sentir en su morfología y en las características demográficas y sociales del mismo. La estructura de su población se ha rejuvenecido visiblemente, presentando ahora una pirámide con un claro predominio de los adultos entre 25 y 39 años; al mismo tiempo, la proporción de personas que llevan más de diez años en el municipio apenas sobrepasa el 10% de la población total en el año 2001 (gráfico 8).

Esta pauta se repite en Rivas-Vaciamadrid, municipio situado a 15 kilómetros de Madrid, donde el precio de la vivienda es mucho más asequible que en la capital. Rivas es un buen ejemplo de crecimiento explosivo, si se tiene en cuenta que en 1981 no llegaba a los 700 habitantes. El ritmo de construcción de bloques de pisos y chalés adosados ha sido muy intenso en las últimas dos décadas y, además, la elevada proporción de viviendas de protección pública o fomentadas por las cooperativas sindica-

Tabla 4 – Evolución de la población y las viviendas en algunos municipios. 1991-2001

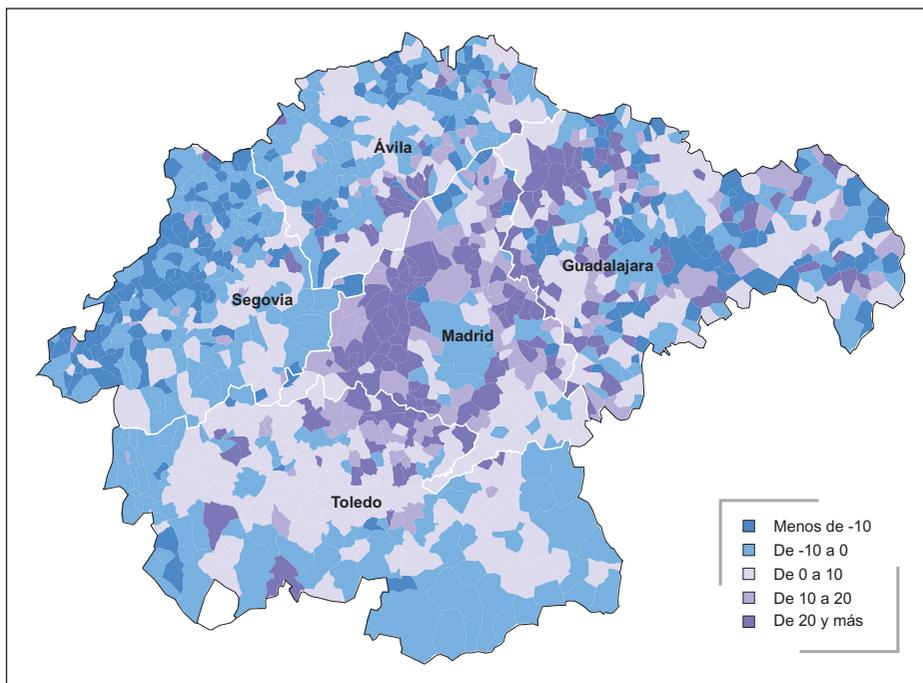
	Población			Vivienda			Principal origen inmigración	
	1991	2001	% de variación 91/01	1991	2001	% de variación 91/01	Municipio	Porcentaje
Villanueva de la Torre (Guadalajara)	114	2.960	2.496,5	144	1.483	929,9	Alcalá de Henares	39
Nuevo Bazán (Madrid)	466	4.073	774,0	1.555	3.849	147,5	Madrid	42
Cobisa (Toledo)	323	2.219	587,0	205	1.470	617,1	Toledo	53
Castilleja de Guzmán (Sevilla)	360	1.870	419,4	197	921	367,5	Sevilla	55
Monterrubio de Armuña (Salamanca)	125	630	404,0	111	289	160,4	Salamanca	87
Cabanillas del Campo (Guadalajara)	1.068	4.987	366,9	501	2.083	315,8	Guadalajara	49
Aroyomolinos (Madrid)	1.236	5.541	348,3	584	2.876	392,5	Móstoles	36
Ugena (Toledo)	463	1.945	320,1	600	1.408	134,7	Fuenlabrada	24
Serranillos del Valle (Madrid)	478	1.759	268,0	480	1.190	147,9	Madrid	33
Vacarisses (Barcelona)	863	3.173	267,7	2.462	3.044	23,6	Terrassa	39
Carbajosa de la Sagrada (Salamanca)	673	2.290	240,3	270	1.365	405,6	Salamanca	72
Torrejón del Rey (Guadalajara)	437	1.460	234,1	1.255	1.979	57,7	Madrid	30
Arroyo de la Encamienda (Valladolid)	1.406	4.588	226,3	481	2.171	351,4	Valladolid	86
Villamayor (Salamanca)	1.201	3.518	192,9	656	2.072	215,9	Salamanca	67
Numancia de la Sagra (Toledo)	1.043	2.967	184,5	649	1.553	139,3	Parla	25
Castrillo del Val (Burgos)	199	565	183,9	186	347	86,6	Burgos	68
Galapagar (Madrid)	9.050	25.559	182,4	7.413	13.722	85,1	Madrid	48
Villanueva de la Cañada (Madrid)	4.302	11.701	172,0	2.108	6.036	186,3	Madrid	38
Cullar Vega (Granada)	1.732	4.707	171,8	770	2.134	177,1	Granada	57
Cabrerizos (Salamanca)	920	2.454	166,7	451	1.042	131,0	Salamanca	77
Cunit (Tarragona)	2.425	6.402	164,0	9.472	11.498	21,4	Barcelona	32
Cistiérniga (Valladolid)	1.666	4.378	162,8	710	2.152	203,1	Valladolid	84
Villares de la Reina (Salamanca)	1.200	3.081	156,8	538	1.777	230,3	Salamanca	70

Figura Tabla 4 – Evolución de la población y las viviendas en algunos municipios. 1991-2001

	Población		Vivienda		Principal origen inmigración			
	1991	2001	% de variación 91/01	1991	2001	% de variación 91/01	Municipio	Porcentaje
Aranguren (Navarra)	1.608	4.050	151,9	592	1.338	126,0	Pamplona	72
Alpedrete (Madrid)	3.430	8.514	148,2	3.785	6.916	82,7	Madrid	48
Viso de San Juan (El) (Toledo)	553	1.362	146,3	1.829	3.314	81,2	Fuenlabrada	23
Rivas-Vaciamadrid (Madrid)	14.863	35.742	140,5	5.686	12.731	123,9	Madrid	82
Bormujos (Sevilla)	5.277	11.958	126,6	1.657	4.852	192,8	Sevilla	46
Rincón de la Victoria (Málaga)	12.601	25.302	100,8	12.663	17.327	36,8	Málaga	69

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, Censo de población, varios años; e INE, Estadística de variaciones residenciales, varios años.

Gráfico 7 – Tasa anual de migración neta en Madrid y su área de influencia. En tanto por mil. 1991-1998



Nota: Entre los llegados se excluye el contingente de población que procede del extranjero. El mapa muestra únicamente el impacto de la migración interna.

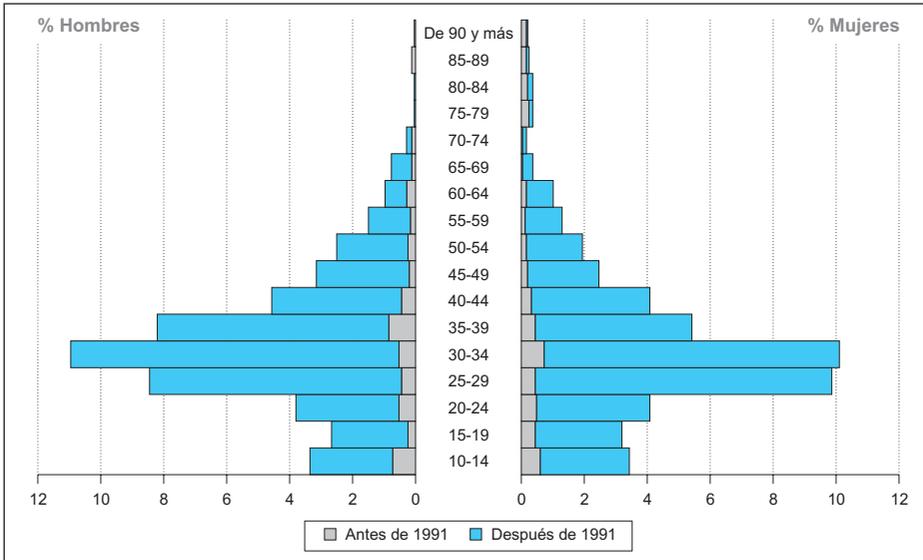
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años.

les ha garantizado la oferta de un parque de viviendas a precios asequibles para la clase media. En definitiva, Rivas pasó de 14.863 a 35.742 habitantes entre 1991 y 2001, de manera que en algunos grupos de edad más de un 65% de los residentes llegaron durante el último decenio (gráfico 9).

El impacto constatado de estas migraciones da argumentos a los que hablan de verdaderas “invasiones” de población urbana o metropolitana, pues sus efectos, acentuados por la rapidez e intensidad con que se producen, se dejan sentir en la vida cotidiana de los que las experimentan. Desde el punto de vista físico, el modelo de ocupación del espacio de este tipo de intervenciones es muy criticado porque muestra a menudo una escasa sensibilidad hacia aspectos como la pérdida de la calidad ambiental y el impacto sobre el paisaje. Generalmente se trata de intervenciones atentas a los intereses, demandas y gustos de los futuros residentes o regidas por los costes de construcción que suponen para las promotoras inmobiliarias, que ignoran la voluntad de la población autóctona.

Desde el punto de vista de la dotación de servicios, cuando se crece de forma tan intensa y rápida y en barrios donde prácticamente se parte

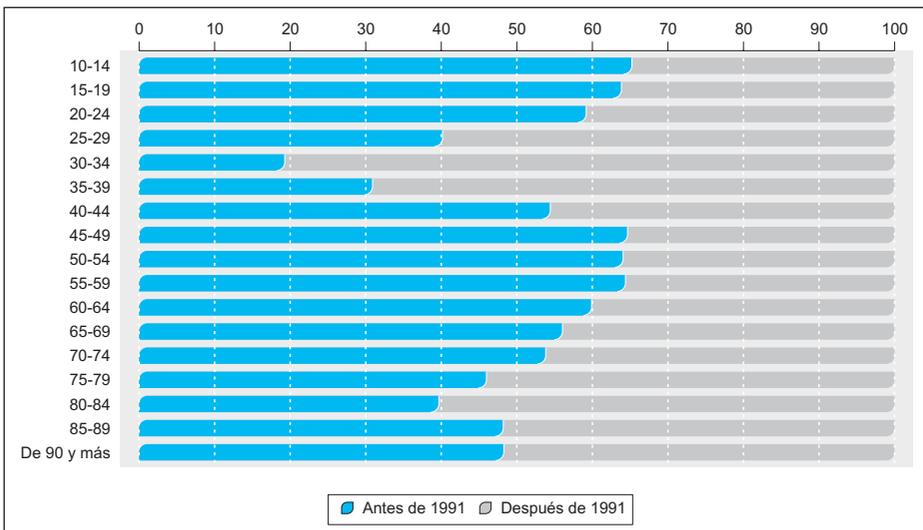
Gráfico 8 – Población de Villanueva de la Torre por sexo y edad según el año de llegada al municipio. En porcentaje. 2001



Nota: Población de 10 y más años, pues el Censo de 2001 sólo ofrece datos de migración para la población que ya había nacido en el Censo de 1991.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE, *Censo de población 2001*, en www.ine.es

Gráfico 9 – Población de Rivas-Vaciamadrid por edad según el año de llegada al municipio. En porcentaje. 2001



Nota: Población de 10 y más años, pues el Censo de 2001 sólo ofrece datos de migración para la población que ya había nacido en el Censo de 1991.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE, *Censo de población 2001*, en www.ine.es

de la nada¹³, las necesidades se multiplican y las dotaciones económicas son insuficientes para dar respuesta al ritmo de llegada de una población que tiene necesidades básicas desde el primer día. La demanda de plazas escolares se incrementa cada año, pero una escuela no se construye con la misma rapidez, así que algunas veces los barracones prefabricados se convierten en la solución provisional hasta que se termina, a toda prisa, el nuevo colegio. La demanda de centros de salud o de instalaciones deportivas es también continua, especialmente cuando el ritmo de crecimiento colapsa los ya existentes. En algunos casos, la Administración local peca de falta de previsión, pues, a pesar de conocer el crecimiento inmediato de su parque de viviendas o la ocupación de nuevas zonas, no pone en marcha la dotación de servicios hasta que las demandas por parte de los nuevos residentes son ya un hecho.

Los hábitos urbanos y metropolitanos de los nuevos vecinos anulan, o por lo menos contrastan, con los de los nacidos en la zona. También se aprecia que el crecimiento demográfico no conlleva una reactivación de la vida del municipio de llegada. En muchos casos, los nuevos residentes son parejas en las que ambos miembros trabajan, por lo que durante la semana prácticamente sólo duermen en el pueblo. Si tienen hijos en edad escolar, éstos llegan a la escuela antes del inicio de las clases –no es extraño que abran entre las 7.30 y las 8 horas– y permanecen en ella, realizando actividades extraescolares, hasta última hora de la tarde, cuando uno de sus padres los recoge para ir a casa. Difícilmente se puede recurrir a los abuelos, pues suelen residir demasiado lejos. Y cuando llega el fin de semana, se dirigen a los grandes centros comerciales o a la ciudad para realizar sus compras o disfrutar de su tiempo de ocio. Por ello, no se considera que contribuyan a enriquecer la vida social de los pueblos y se cuestiona si verdaderamente los dotan de vida o simplemente los utilizan como nuevos *barrios dormitorio*.

La polarización entre los diferentes grupos de residentes y la pérdida de identidad social tiene diversas manifestaciones que pueden ir desde el cambio de partido político en el gobierno municipal –como señala González Reverté¹⁴ para el caso de Calafell, quien asocia la llegada de población de origen barcelonés con el giro hacia la izquierda acaecido en la alcaldía–, hasta la fragmentación espacial y social que puede dar lugar a nuevos tipos de segregación. Por ejemplo, el alcalde de Rivas-Vaciamadrid se queja¹⁵ del poco interés y la escasa movilización de sus vecinos contra

¹³ Cabe recordar que Rivas-Vaciamadrid era conocido hasta fechas muy recientes por albergar el principal vertedero de la capital.

¹⁴ González Reverté, F. (2003): “El proceso de urbanización en Cataluña. Una visión de las áreas perimetropolitanas del litoral”, en *Eria*, 60, 17-31.

¹⁵ *El País*, 31 de diciembre de 2002.

la incineradora de Valdemingómez, a cinco kilómetros del municipio, y lo interpreta como desinterés por parte de los nuevos ripenses.

El modelo de urbanización dispersa

Los problemas mencionados se acentúan con las nuevas tendencias en el crecimiento de las áreas urbanas. Un paso más allá en el proceso de suburbanización se produce cuando no sólo crecen los municipios cercanos a la ciudad, sino que lo hacen las áreas periféricas de los mismos, es decir, ámbitos desvinculados de su casco urbano. Este proceso es lo que se identifica como *ciudad dispersa*. Con el fin de ofrecer vivienda de coste más asequible o de tipología más diversificada (adosados con jardín, casas a cuatro vientos, áreas comunitarias con piscina y otros atractivos), las grandes promotoras buscan zonas con gran disponibilidad de suelo o donde éste sea más barato. Este tipo de suelo se encuentra con mucha mayor facilidad en áreas más o menos alejadas de los núcleos cercanos. La ciudad dispersa no responde tan sólo al crecimiento de los municipios cercanos, sino que se define a partir de otros parámetros como son el predominio de las bajas densidades, de la vivienda familiar aislada y de la localización apartada, en mayor o menor medida, del núcleo urbano¹⁶.

El impacto de la ciudad dispersa repite muchos de los problemas mencionados en el proceso de suburbanización. Sin embargo, aumentan todavía más los impactos negativos asociados al modelo. En primer lugar, causa una elevada dependencia del transporte privado, pues el alejamiento de los núcleos urbanos hace imprescindible el uso del vehículo propio, generalmente uno para cada miembro de la pareja y, cuando los hijos ganan en autonomía, uno para cada miembro de la familia. Esto implica un aumento del consumo de energía –con las graves consecuencias ambientales que se derivan–, la saturación de las carreteras –que genera una presión cada vez mayor para ampliar la red– o el colapso de los centros de las ciudades en horario laboral o comercial. Además, el tiempo invertido en el desplazamiento desde el lugar de trabajo al de residencia se alarga. Estos aspectos, junto con el alto consumo de suelo, han provocado la alarma sobre la sostenibilidad medioambiental de la urbanización dispersa, especialmente cuando el modelo –muy arraigado en las sociedades anglosajonas, con una concepción de la ciudad más preparada para estas tendencias, pero de escasa tradición en las mediterráneas, donde el modelo compacto ha sido siempre el dominante– gana cada vez más adeptos. Por un lado, el crecimiento de la superficie urbanizada se dispara, aumentando a un rit-

¹⁶ Una definición sistematizada de ciudad dispersa es ofrecida por López de Lucio, R. (1998): “La incipiente configuración de una región urbana dispersa: el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid (1960-1993)”, en Monclús, F. J. (ed.): *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

mo muy superior al que justifica el incremento de la población. Así, por ejemplo, en nuestro *Informe España 2003*¹⁷ se hacía referencia al caso del área metropolitana de Barcelona, donde entre 1970 y 1986 se duplicó la superficie urbanizada, crecimiento muy superior al registrado por el incremento poblacional. En sólo 15 años la superficie urbanizada creció casi 20.000 hectáreas, un aumento equivalente al registrado en toda la historia anterior del área metropolitana.

En los últimos años, las promotoras se encargan de ampliar el espectro de población que tiene acceso al modelo de urbanización dispersa reduciendo costes, buscando un suelo más barato –y a menudo más alejado y sin urbanización previa– o cambiando, por ejemplo, viviendas aisladas por adosados o jardín y piscina propios por espacios comunitarios. Estas estrategias permiten ofrecer un producto asequible para las rentas medias, que pasan a ser un objetivo comercial prioritario debido al elevado número de familias que demandan estas construcciones. Tampoco se desatiende la oferta de productos para un segmento social de mayor poder adquisitivo, insistiendo en la calidad de la vivienda, en el entorno medioambiental donde se sitúan y recalando características apreciables para las rentas más altas: cercanía a un campo de golf, instalaciones hípicas, club marítimo u otras modalidades de recreo. La apuesta es ofrecer una vivienda cerca de la ciudad –al menos en distancia y no de forma tan clara si se mide el tiempo en hora punta– que proporcione las ventajas de las que, hasta hace poco, únicamente se podía disfrutar en una segunda residencia.

Con estas estrategias se logra transformar la imagen de la periferia urbana. La valoración negativa que la convertía en sinónimo de aislamiento, falta de calidad e incluso marginalidad se modifica al asociarla con calidad medioambiental, confort o fácil accesibilidad. Las promotoras inmobiliarias desempeñan un papel fundamental en la construcción de una imagen atractiva –incluso idílica– de las nuevas periferias, por muy alejadas y aisladas que se encuentren, poniendo de relieve en sus campañas de promoción los atractivos por los que apuestan, pero omitiendo los costes. Según un estudio realizado por la Diputación Foral de Vizcaya¹⁸, vivir en un chalé a las afueras es el doble de caro que residir en un piso del centro urbano, tanto si se consideran los costes relacionados con la vivienda como los de transporte o de mantenimiento de la urbanización.

Desde el punto de vista social, lo más preocupante es el debilitamiento de las redes ciudadanas y de vecindad en la ciudad dispersa, pues supone la erosión del capital social, tal y como se analizó en nuestro In-

¹⁷ Fundación Encuentro (2003): “¿Son sostenibles nuestras ciudades?”, en *Informe España 2003*. Madrid: Fundación Encuentro, 381-413.

¹⁸ *El País*, 2 de julio de 2004.

forme del año 2001¹⁹. Se trata de un modelo que permite la llegada a las viviendas en coche y donde el jardín propio hace innecesario salir a la plaza o llevar a los niños al parque. De hecho, una característica de este modelo de urbanización es la escasa presencia de espacios de socialización, como plazas, parques, centros colectivos o zonas comunitarias. Como mucho, los espacios colectivos son compartidos por las familias de un mismo bloque o comunidad de vecinos. En definitiva, la participación ciudadana, el tejido asociativo o el sentimiento de identidad y compromiso con el municipio alcanzan niveles bajos o nulos. Además, en aquellos casos donde se potencia la segregación social por medio del tipo de vivienda y, sobre todo, de su precio, se favorece la creación de pequeños guetos. No faltan ejemplos de urbanizaciones que rodean con muros o vallas su perímetro y que impiden, por medio de servicios de seguridad privada, el libre acceso a las mismas. Estas formas de autosegregación urbana han ganado presencia en los últimos años precisamente en lugares donde la inseguridad ciudadana no justifica la adopción de medidas de tal calibre. Se emplean, pues, como una forma más de diferenciación social, que contribuye a que aumente la sensación de inseguridad, la desconfianza en el vecino y, en definitiva, fomentan la fragmentación social.

La pérdida de identidad de los lugares de acogida de población urbana puede llegar a casos extremos. No deja de ser sintomático el ejemplo citado por Mallarach y Vilagrasa²⁰, quienes llaman la atención sobre el hecho de que en la página web del municipio de Barbadás (Orense) se recuerde expresamente la pertenencia de uno de sus núcleos (A Valenza) a su municipio, y no a la capital, de donde proviene la mayoría de su población, tratando de acabar con un equívoco frecuente.

Finalmente, la ciudad dispersa representa un alto coste para los ayuntamientos, pues tienen que dotar de servicios públicos e infraestructuras desconcentrados a los nuevos núcleos. Por ello, aunque el crecimiento signifique nuevos ingresos para los municipios, su cuantía no compensa los gastos añadidos que produce, por lo que aumenta el endeudamiento del municipio²¹. De acuerdo con el estudio de la Diputación Foral de Vizcaya citado, se estima que el coste público de mantenimiento del urbanismo disperso es seis veces mayor que el del compacto, considerando los gastos que supone en agua y saneamiento, alumbrado público, urbanización, limpieza o transporte.

¹⁹ Fundación Encuentro (2001): "Estructura urbana y procesos de exclusión", en *Informe España 2001*. Madrid: Fundación Encuentro, 313-357.

²⁰ Mallarach, J. y Vilagrasa, J. (2002).

²¹ Así lo señala González Reverté, F. (2003).

El debate sobre el impacto de la suburbanización y de la ciudad dispersa recupera los discursos de los antiguos *barrios dormitorio* de la década de los años sesenta y setenta del siglo XX, cuando las demandas versaban sobre el papel de las distintas administraciones en el control y planificación del crecimiento, la necesidad de dotar de equipamientos, servicios o tejido comercial adecuado a los espacios residenciales. Además, se incorpora la controversia actual sobre la sostenibilidad medioambiental y el impacto de la acción humana sobre el territorio. En definitiva, se retoma la preocupación de cómo convertir los barrios en algo más que el conjunto de personas que viven en un mismo espacio y la defensa de la idea de que el territorio necesita una ordenación para lograr su buen funcionamiento.

2.3 *Hacia una segregación social de los centros históricos*

Desde finales del siglo pasado los centros históricos de la mayor parte de las ciudades españolas experimentan sensibles transformaciones. Uno de los aspectos que contribuye a acentuar estos cambios –aunque no el único²²– es la puesta en marcha de políticas de renovación con el fin de frenar el proceso de degradación en que se encontraban inmersos en muchos casos. La voluntad de revalorizar los cascos históricos, reconociendo por una parte su valor cultural y de patrimonio de todos, pero también con el fin de convertirlos en atractivos para el sector terciario y, en especial, para el turismo urbano, explican la puesta en marcha de las distintas figuras del planeamiento urbano que dan lugar a una profunda transformación de los mismos.

De forma paralela, se inicia un proceso de cambio en el componente social de las ciudades. La renovación urbana actúa de forma directa en el mercado de la vivienda, causando un aumento de los precios que entra en discordancia con el componente social que tradicionalmente vivía en estas zonas, formado por estratos socioeconómicos bajos. De esta manera, la renovación urbanística acentúa un proceso de cambio social definido por la expulsión de las clases populares y su sustitución por grupos sociales de mayor nivel cultural y poder adquisitivo. Este proceso responde al nombre de *gentrificación* y supone el cambio de la composición social de los centros urbanos y la pérdida de la identidad de los barrios que los forman.

²² La complejidad de los procesos acaecidos en los centros urbanos es recogida en Rodríguez, V. (dir.): *Cambio demográfico y transformaciones económicas y sociales en el centro urbano de Madrid*. Madrid: Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid (en prensa).

Los estudios sobre la *gentrificación* en España señalan su progresiva implantación, si bien es cierto que se trata de un proceso lento. Los barrios del Raval –en el casco antiguo– o Sant Martí –con el nuevo barrio creado para ubicar la villa olímpica en los Juegos Olímpicos de 1992– en Barcelona o los de Lavapiés, Chueca y distrito Centro de Madrid son algunos de los ejemplos tomados como paradigmáticos del proceso en España. Otros estudios apuntan incipientes muestras de tendencias similares, tales como el barrio de El Toscal en Santa Cruz de Tenerife y algunas zonas del barrio de Albayzín en el casco histórico de Granada²³.

La polarización en estos barrios es una norma común. Por un lado, se configuran espacios con población envejecida, que ha residido toda su vida en el barrio, con bajo nivel formativo y reducidos recursos económicos. Por otro lado, surgen zonas con fuerte ocupación de población extranjera de llegada más o menos reciente y que se instala aprovechando la oferta de vivienda de bajo coste, que suele ser en inmuebles envejecidos y no rehabilitados con dudosas condiciones de habitabilidad. Finalmente, aparecen los espacios ocupados por los *gentrificadores*: inmuebles nuevos o rehabilitados en zonas menos densas que son ocupados por adultos-jóvenes con una formación y un nivel adquisitivo superior al del resto de los habitantes de la zona.

Las intervenciones que se realizan en los cascos urbanos no siempre respetan el modelo existente y es habitual, por ejemplo, la unión de parcelas respecto a su diseño inicial. García Herrera y Díaz Rodríguez señalan que más del 40% de los nuevos edificios en el barrio de El Toscal de Santa Cruz de Tenerife suponen la unión de parcelas, en un promedio de agrupación de 2,6 fincas. De la misma manera, no es extraño encontrar oferta de nuevas modalidades de vivienda como los *lofts* o de alquileres por días o meses pensada para estudiantes o extranjeros que realizan cortas estancias en la ciudad.

La transformación social del barrio se inicia con la llegada de los primeros nuevos residentes, que son más jóvenes, más formados, con una estructura familiar diferenciada (jóvenes que viven solos, parejas jóvenes, hogares monoparentales o extranjeros adinerados). Este colectivo desencadena una serie de cambios en los comercios, que se acomodan a las demandas de los nuevos residentes, con mayor poder adquisitivo, desplazando al comercio tradicional.

²³ García Herrera, L. M. y Díaz Rodríguez, M. C. (2000): “La transformación morfológica y social en el barrio de El Toscal”, en *Ería*, 53, 231-246; y Menéndez, M.: “La evolución del barrio de Albayzín en el marco del planeamiento especial”, en *Cuadernos Geográficos* (en prensa).

La vuelta a la ciudad

Investigadores de prestigio internacional como Tony Champion²⁴ insisten en que hay razones objetivas para pensar en un proceso de *gentrificación* y de vuelta al crecimiento de las ciudades allí donde se ha producido suburbanización o donde ahora triunfa el modelo de ciudad dispersa. En primer lugar, como respuesta al éxito de las políticas públicas de rehabilitación y de desindustrialización de la ciudad que han hecho posible la recuperación de espacios, la inversión de la densificación y, en definitiva, el incremento de la calidad de vida en las áreas urbanas. En segundo lugar, debido a la importancia creciente en nuestra sociedad de un grupo de jóvenes profesionales de alta movilidad (solteros o parejas sin hijos), que valoran positivamente las ventajas de la vida en la ciudad y, además, disponen de recursos económicos suficientes para hacer frente a su coste. En tercer lugar, por la creciente proporción de formas de familia que buscan viviendas más pequeñas y que no tienen interés por la tipología suburbana: familias monoparentales, hogares sin hijos o los solitarios, ya sean personas de edad avanzada, divorciados, separados o jóvenes emancipados.

A todo ello cabría añadir la aparición de los *desencantados* de la ciudad dispersa, aquellos que se mostrarían cansados del aislamiento residencial, de la elevada dependencia del transporte privado o de los continuos viajes para poder realizar cualquier compra, gestión o para cubrir una necesidad. Igualmente, la valoración de las características residenciales propias de la ciudad dispersa puede cambiar cuando se modifique la edad o estructura del hogar: el *nido vacío* –u hogares sin hijos–, la soledad o la vejez son factores que parecen desincentivar la vida en la ciudad dispersa y convierten la ciudad compacta en un valor en alza.

En último lugar, otros elementos pueden influir en la *gentrificación* de los espacios centrales de las ciudades, como sucede en los barrios de Chueca (Madrid)²⁵ o en algunas zonas del Eixample barcelonés²⁶, donde la fuerte implantación de población gay no sólo ha hecho cambiar las características de sus residentes, sino también ha redirigido los comercios del barrio hacia una oferta específica para este colectivo.

Visto el juego de fuerzas que conviven en los cascos urbanos es difícil imaginar qué futuro les espera. Los vecinos de estos barrios de toda la vida y sus hijos se enfrentan a poderosas presiones a las que difícilmente pueden hacer frente: los intereses de los promotores inmobiliarios por revalorizar esos espacios y maximizar sus ganancias, la pujanza de un sector terciario que busca ocupar el centro, la demanda de vivienda barata por

²⁴ Champion, T. (2001): "Urbanization, Suburbanization, Counterurbanization and Reurbanization", en Paddison, R. (ed.): *Handbook of Urban Studies*. Londres: SAGE, 143-161.

²⁵ Rodríguez, V. (en prensa).

²⁶ Ya conocido en algunos círculos como *Gayeixample*.

parte del creciente colectivo de inmigración extranjera o el firme atractivo que despierta en las clases de mayor poder adquisitivo. Todo ello parece apuntar a que los cascos históricos están condenados a cambiar su componente social; de hecho, este proceso ya se ha iniciado.

3. El mundo rural: estación de salida y de retorno

Pese a los esfuerzos por intentar frenar y aminorar las desigualdades entre el mundo rural y el urbano a través de las políticas de reequilibrio territorial, las áreas rurales siguen siendo, hoy por hoy y en términos generales, sinónimo de despoblamiento, envejecimiento demográfico y ausencia de dinamismo económico. Estos tres términos definen tres obstáculos de enorme peso, cuyas inercias tienen gran alcance y son difícilmente reversibles. Esta situación es la consecuencia directa de décadas de olvido, emigración y desinversión que sientan las bases de la espiral regresiva en la que se halla inmerso el mundo rural de las sociedades postindustriales.

En este contexto, las tendencias en la evolución demográfica confirman esta situación: si se consideran municipios rurales aquellos que tienen menos de 2.001 habitantes, casi tres cuartas partes de estos municipios han perdido población entre 1991 y 2001. Los municipios con menor número de habitantes, los más alejados de núcleos urbanos –proveedores de servicios– y los que tienen un mercado laboral más deficitario son los que tienen una mayor probabilidad de perder población de forma más acusada. Esta circunstancia es consecuencia de la combinación de una dinámica natural negativa –muy castigada por el envejecimiento de la población, que eleva sustancialmente las tasas brutas de mortalidad y reduce a mínimos las de natalidad– y un saldo migratorio negativo.

La sangría por emigración que ha marcado la historia de las áreas rurales no desaparece en la época más reciente, si bien es cierto que, en los últimos años, se han producido algunos cambios. En primer lugar, el volumen de personas que se marchan es menor que en etapas anteriores, sobre todo por la drástica reducción de la población que vive en el mundo rural. No obstante, en muchos pueblos, ser joven sigue siendo sinónimo de emigración, tal y como lo había sido en el pasado, como consecuencia directa de la ausencia de oportunidades formativas y laborales y de la parca oferta de servicios y ocio.

Un segundo cambio que hay que reseñar es la llegada de población a algunos municipios rurales, población que responde a distintos perfiles. Uno de sus principales componentes son las migraciones de retorno, es decir, personas que habían emigrado en el pasado y que deciden regresar a su pueblo natal, muchas veces tras su jubilación. También se constata la existencia de migraciones de lo que se podría denominar como *neorrura-*

les, fundamentalmente personas en edad activa que huyen del modo de vida urbano y buscan pueblos pequeños –o incluso despoblados– donde instalarse. Aunque estos flujos no son muy cuantiosos, generan un impacto local destacado, pues pueden evitar el total despoblamiento de una zona o, por ejemplo, impedir el cierre de una escuela, circunstancia que deterioraría la oferta de equipamientos de toda una comarca.

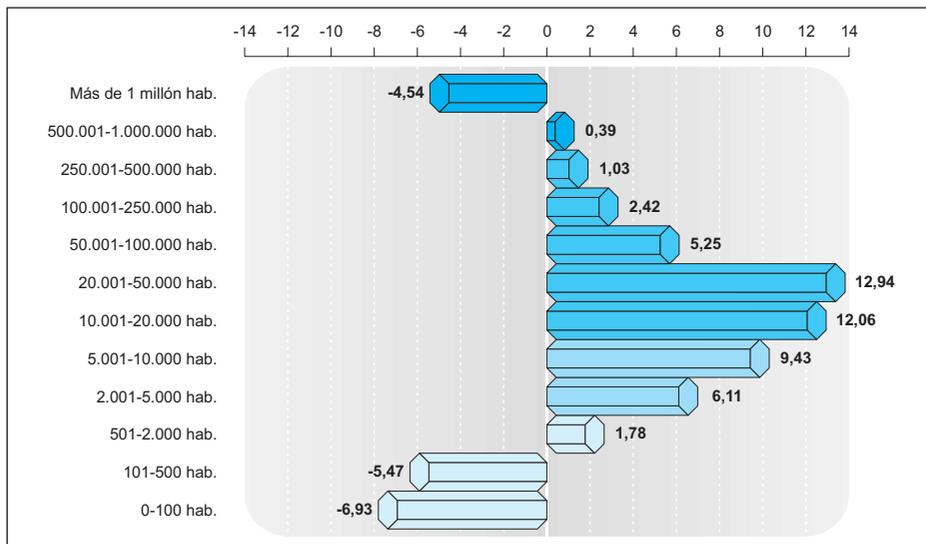
También se constata que algunos municipios rurales han logrado cambiar el signo de su evolución demográfica, rompiendo con una secular tendencia de pérdida de población. A la luz de esta situación, se abriga un discurso de optimismo sobre el presente y futuro del mundo rural que toma cuerpo en el llamado *renacimiento de lo rural*, término acuñado por Bernard Kayser²⁷ a finales del siglo pasado, inspirándose en el caso francés. Sin embargo, cabe matizar el discurso que difunde la idea de una recuperación generalizada del mundo rural, pues ésta se circunscribe a un reducido número de municipios rurales (en España, poco más de un 25% del total) y responde a unos requerimientos muy concretos. En este orden de cosas, no es prudente deducir conclusiones precipitadas: por ejemplo, el crecimiento demográfico general de los municipios que tienen entre 501 y 2.000 habitantes en el último período intercensal (gráfico 10) esconde, de hecho, una gran diversidad de situaciones.

Un elemento a tener en cuenta a la hora de entender la dinámica migratoria de los municipios de menor tamaño demográfico se halla en las severas diferencias que existen en el seno de los propios municipios rurales. En este sentido, cualquier intento por buscar pautas universales es poco esclarecedor: ni la escala provincial, ni la agrupación por tamaño demográfico de los municipios, ni otras zonificaciones estándar –por ejemplo, las llamadas zonas de montaña–, que en otras ocasiones se revelan como excelentes referentes, contribuyen ahora a arrojar luz en el análisis de las áreas rurales.

Así, un municipio con un reducido tamaño demográfico y muy envejecido, teóricamente candidato a ostentar indicadores altamente negativos, puede presentar ahora crecimientos relativos muy intensos si, por ejemplo, se convierte en un área de expansión residencial de una ciudad cercana. En cambio, un municipio con las mismas características, pero unos pocos kilómetros más alejado, puede sufrir una tendencia contraria. O, por ejemplo, un municipio de montaña que llevaba años de marginalidad ve cambiar su sino si en su territorio se instala una estación de esquí; por el contrario, la trayectoria es bien distinta en valles cercanos donde se

²⁷ B. Kayser desarrolla su propuesta de renacimiento rural en un gran número de trabajos. A modo de referencia, cabe citar Kayser, B. (1990): *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes dans le monde occidental*. París: Armand Colin.

Gráfico 10 – Evolución de la población según el número de habitantes que el municipio de residencia tenía en 1991. En porcentaje. 1991-2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población*, varios años.

mantienen las actividades productivas tradicionales. En este contexto, las migraciones son un excelente reflejo de la heterogeneidad de situaciones en el mundo rural del siglo XXI.

3.1 Los jóvenes siguen marchándose

A pesar de los intentos por frenar el despoblamiento de las áreas rurales, en particular, y de las provincias económicamente menos desarrolladas, en general, siguen produciéndose hoy en día procesos similares a los que se daban en plena etapa de éxodo rural. En este sentido, continúan existiendo fuertes diferencias entre los que llegan a las áreas rurales y los que las abandonan, siendo habitual encontrar balances negativos especialmente intensos entre la población joven.

Emigrar para estudiar

En la vida de los residentes en el mundo rural existen momentos en los que el cambio de municipio de residencia aparece con más insistencia. El primero de ellos coincide con el momento en que se decide sobre la continuación de los estudios. En las áreas rurales más alejadas de los núcleos urbanos (ya sea en distancia o en tiempo), la marcha de los jóvenes es ineludible si quieren continuar con su formación. Estos jóvenes conocen las exigencias actuales del mercado laboral, las cuales hacen de la formación

especializada un valor en alza, prácticamente imprescindible. A ello cabe añadir que, tal como señala Juan Jesús González²⁸, se trata de generaciones muy presionadas por su entorno familiar para que estudien: es habitual que sean los propios padres los que primen la formación de sus hijos (“darles estudios”), sacrificando la aportación a la economía familiar que, sin duda, significaría su posible incorporación al negocio familiar o un ingreso más temprano al mundo del trabajo.

Una vez terminan los estudios, los jóvenes del mundo rural se plantean una grave disyuntiva. En un lado de la balanza colocan sus preferencias residenciales, es decir, dónde les gustaría vivir. Según Juan Jesús González, pese a la tradición emigratoria y las diferencias respecto a la vida urbana, dos terceras partes de los jóvenes rurales preferirían, si pudieran elegir, quedarse en sus pueblos. La marcha es, en consecuencia, fruto de la necesidad: en el otro lado de la balanza se colocan las posibilidades de encontrar trabajo y las expectativas de mejora en el mercado laboral, que, en términos generales, siguen siendo bastante más reducidas en el mundo rural, al igual que sucede con la oferta de ocio y servicios, mucho más amplia y diversa en los ámbitos urbanos.

Este conjunto de aspectos explica que la tasa de migración neta de los jóvenes entre 20 y 29 años que viven en municipios rurales alcance valores negativos en muchas provincias españolas. Esta tendencia adquiere especial relevancia en las provincias castellanas y extremeñas (gráfico 11), con una marcada incidencia en comarcas como Las Merindades (Burgos) o Vitigudino (Salamanca). No en vano, los indicadores macroeconómicos siguen señalando a estas comunidades entre las más desfavorecidas, lo que se deja sentir en aspectos tan significativos como los que denotan los resultados de la Encuesta de presupuestos familiares²⁹.

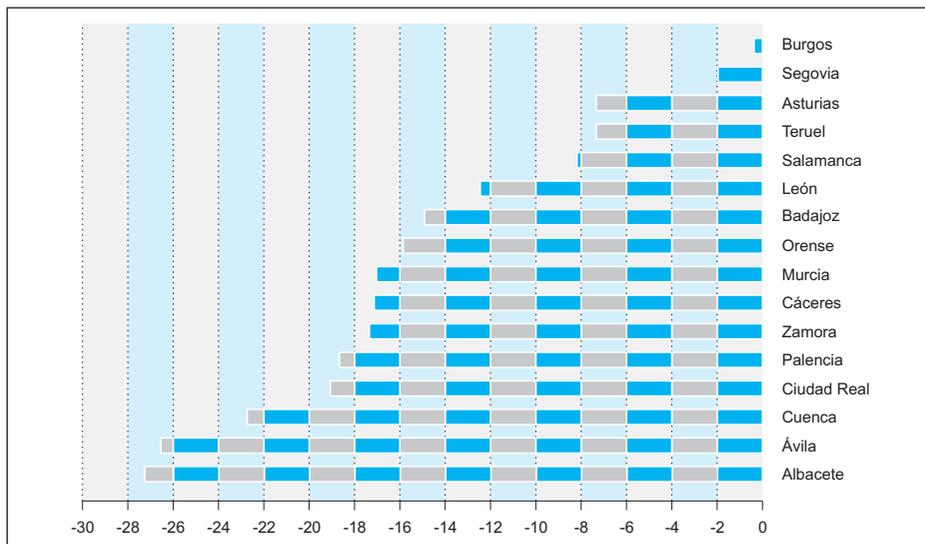
La disyuntiva de la emigración es mucho más acusada en el caso de las mujeres. Los sectores de actividad que predominan en el mundo rural tienen una menor capacidad de absorción de mano de obra femenina. Testimonio de esta circunstancia es el hecho de que la tasa de paro de las jóvenes rurales españolas (menores de 30 años) es de un 24%, cuando la masculina se sitúa en un 13%³⁰. En cambio, la estructura laboral de las ciudades (con más industria y, sobre todo, servicios) favorece la inserción laboral de la mujer. No es de extrañar, por tanto, que la emigración feme-

²⁸ González, J. J. (2003): “Juventud rural y relevo generacional en la agricultura”, en Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural*.

²⁹ Los resultados de la Encuesta de presupuestos familiares (años 1973-1974, 1980-1981 y 1990-1991) y de su modalidad actual, en forma de encuesta continua, ponen en evidencia las desigualdades regionales y señalan las comunidades de Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia como las más pobres de España.

³⁰ Datos aportados por J. J. González.

Gráfico 11 – Tasa anual de migración neta de la población de 20 a 29 años de los municipios rurales (menos de 2.001 habitantes) de algunas provincias. En tanto por mil. 1991-1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años.

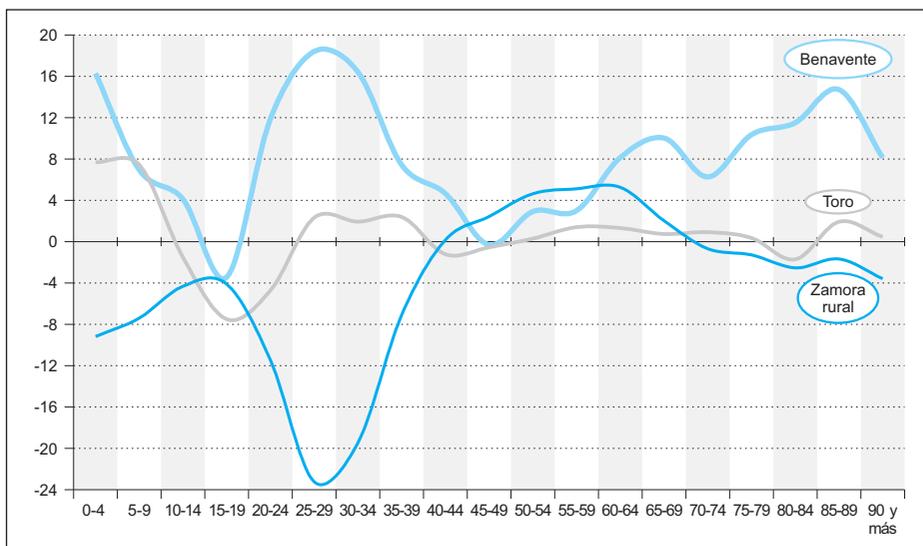
nina del mundo rural sea más intensa que la masculina, pues a las dificultades expuestas para el conjunto de la población se unen los obstáculos añadidos que la mujer ha de vencer a la hora de encontrar trabajo.

La formación del hogar en un contexto rural

El segundo momento importante en la decisión de cambiar de municipio es la etapa de formación del hogar propio y, en especial, en el diseño de las estrategias familiares cuando se prevé la llegada de hijos. Las parejas jóvenes que viven en áreas rurales se plantean las ventajas directas que se obtienen al residir en un núcleo urbano y beneficiarse de la proximidad a los servicios. De esta manera, la dependencia del transporte privado para cualquier gestión cotidiana (desde ir a la farmacia hasta la visita, por ejemplo, al pediatra) se reduce. Con el cambio residencial se evita castigar a los niños con continuos desplazamientos diarios para ir a la escuela o se aminoran las dificultades para compatibilizar los horarios de las actividades escolares o extraescolares de los hermanos. Una de las quejas de los padres con niños pequeños que residen en municipios rurales es el tiempo que dedican a ser “taxistas” de sus propios hijos³¹ para que éstos no tengan que renunciar a nada que un niño residente en un ámbito ur-

³¹ Palabras textuales extraídas del trabajo de campo realizado en un municipio rural cercano a Vic (Barcelona) por parte de un matrimonio con dos hijos en edad escolar.

Gráfico 12 – Tasa anual de migración neta por grupos de edad en la provincia de Zamora. En tanto por mil. 1991-1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años; INE, *Censo de población 2001*, en www.ine.es; e INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 1998*, en www.ine.es

bano pueda hacer. En el caso de los que viven en áreas más remotas, la decisión de migrar se plantea como el único modo de acabar con las desigualdades que se generan por la localización residencial; siempre en un contexto donde se valora, por encima de otras cuestiones, la proximidad a los equipamientos y servicios y las facilidades que se desprenden de la localización y no, necesariamente, de la preferencia residencial por la ciudad.

Por ejemplo, en el caso de la provincia de Zamora, se observa un saldo migratorio negativo en los municipios rurales para la franja de edad hasta los 40 años y a partir de los 70 (gráfico 12). La pauta complementaria es la que se aprecia en Benavente y Toro, los centros urbanos de mayor entidad en la provincia, junto con la capital, que se convierten en punto de destino de parte de los que abandonan el mundo rural.

En la decisión sobre dónde migrar para formarse, trabajar o crear un nuevo hogar intervienen numerosos factores: las posibilidades que ofrece el lugar donde se reside, la proximidad de áreas urbanas cercanas –que facilita la migración al no representar una ruptura total con el espacio conocido– o el sector o profesión donde se pretende desempeñar la actividad. Estos factores se combinan con otros de índole personal que no son ni mucho menos despreciables: si se tiene pareja estable en el lugar de residencia actual o en otro lugar –el matrimonio es una causa importante de mi-

gración que, en cambio, actúa como factor de estabilidad residencial cuando se está ya casado³²; si los padres se encuentran en una situación de dependencia y si éstos disponen o no de quien los cuide; si se cuenta con familiares o amigos en el punto al que se dirige que actúen como “cadenas migratorias” que hagan más fácil la migración; si se conoce el lugar de destino; y, evidentemente, las preferencias personales por vivir en un determinado lugar.

El caso de los jóvenes que abandonan los municipios rurales de Zamora (gráfico 13) es un buen ejemplo para mostrar la disparidad de estrategias: casi una cuarta parte (24%) se traslada a un municipio urbano de la propia provincia, con lo cual se beneficia de las ventajas de la vida en la ciudad sin romper excesivamente la relación con el lugar de origen. Sin

Gráfico 13 – Emigrantes de los municipios rurales (menos de 2.001 habitantes) de la provincia de Zamora de entre 20 y 39 años a otras provincias según principales destinos. En porcentaje. 1991-1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años.

³² Tal como señalan Courgeau, D. y Lelièvre, E. (2003): “Les motifs individuels et sociaux des migrations”, en Caselli, G. *et al.* (dir.): *Démographie: analyse et synthèse. IV: Les déterminants de la migration*. París: INED, 147-169.

embargo, tres de cada cuatro se trasladan a otras provincias: una parte destacada (20%) emigra a Madrid, acercándose a la gran metrópoli como en décadas anteriores; otra opta por Valladolid (7%), Salamanca (5%) y León (3%), provincias cercanas con las que se han mantenido siempre estrechas relaciones. Un número más reducido se decide por reproducir el trayecto recorrido por otros muchos zamoranos décadas atrás y se marchan a los destinos clásicos (además de Madrid, las provincias de Barcelona, Asturias o Vizcaya), seguramente porque la presencia de familiares ya residentes en la zona hace más fácil el camino de la emigración. También cabe destacar la aparición de los nuevos destinos, acordes con el actual mapa de crecimiento económico en España, que modela los flujos migratorios de los jóvenes en edad laboral. Así, una parte de los jóvenes que abandonan la Zamora rural se dirige hacia Álava, Girona, Alicante, Baleares y Las Palmas. Finalmente, un 28% emigra a otros destinos.

Un mundo rural sin jóvenes, un mundo rural que hipoteca su futuro

La marcha de la población joven significa mucho más que el descenso demográfico; conduce a hipotecar el capital humano de estas zonas debido a la merma de población activa que significa. Esto se deja sentir en aspectos concretos y estratégicos, como, por ejemplo, en el envejecimiento de los propietarios de las explotaciones agrarias, factor que actúa como un lastre para la introducción de innovaciones en este sector. Éste es un problema común en las áreas rurales de la Unión Europea, donde más de la mitad de los agricultores supera los 55 años, mientras que casi un tercio excede los 65. Por el contrario, los agricultores jóvenes son menos del 8%³³. La falta de relevo generacional es, en definitiva, un enorme problema para el mundo rural y, concretamente, para las actividades agrarias. Las políticas agrarias de la Unión Europea recuerdan que el futuro de estas actividades pasa por la producción de alimentos de calidad o con denominación de origen y la adopción de métodos productivos competitivos y compatibles con el medio ambiente. En este contexto de renovación del sector, el papel de los recursos humanos, especialmente en el ámbito empresarial, es un factor fundamental. Por el contrario, el envejecimiento de los agricultores favorece el conservadurismo en las formas de producción y en los productos, al igual que tiende a reducir la producción hasta acercarla al autoabastecimiento.

La emigración de jóvenes está muy relacionada con el fracaso de algunas iniciativas que buscan el desarrollo de actividades alternativas, como las vinculadas al turismo rural, muchas de las cuales se ven frustradas por

³³ Datos proporcionados por Consejo Europeo de Jóvenes Agricultores (2003): *Jóvenes. Perspectiva para el mundo rural*. Seminario del Observatorio para las Iniciativas Empresariales Juveniles en la Agricultura.

la falta de personas con iniciativa suficiente para llevarlas a cabo. Otros factores también incrementan los obstáculos a sortear para llevar a cabo iniciativas en el mundo rural. Por ejemplo, conseguir un crédito para invertir en un municipio pequeño, envejecido y de escaso dinamismo económico es mucho más difícil que obtenerlo en cualquier otro lugar, pues los bancos temen por la seguridad de la inversión.

También es cierto que la puesta en marcha de iniciativas de pequeño calado no siempre es suficiente para frenar el éxodo de la población y el decrecimiento demográfico. Así, por ejemplo, los programas de desarrollo rural (LEADER y PRODER) que se han desarrollado en la Alcarria conquense o en Extremadura³⁴ no han significado una inversión de la tendencia regresiva de la población de la zona. Romper la inercia de las estructuras demográficas no es sencillo: o se logra que la inmigración supere a la emigración, o que el número de defunciones no supere al de nacimientos o bien que las ganancias de uno (crecimiento natural o migratorio) compensen las pérdidas generadas por el otro. Estos objetivos son metas muy difíciles de alcanzar en municipios rurales muy envejecidos.

A nivel familiar, la marcha de los jóvenes supone la separación espacial de sus miembros, lo que impide una relación cotidiana con parientes o amigos. Muchos años después del gran éxodo rural ligado al desarrollismo económico, el desarraigo de los jóvenes sigue produciéndose en la mayor parte de las áreas rurales y también afecta en muchas ocasiones a municipios intermedios o urbanos de las provincias con menor desarrollo económico.

La salida más intensa de las mujeres jóvenes que viven en ámbitos rurales acentúa el desequilibrio entre la población de ambos sexos y condena a una parte de los jóvenes residentes a un escenario indeseado de soltería definitiva, o bien a marcharse para evitarla. Sin embargo, la situación de la mujer en el mundo rural, en especial en aquel que tiene un alto componente agrario, es uno de los aspectos fundamentales que medio siglo de éxodo no ha logrado resolver.

Por otro lado, la separación espacial de las familias causada por la migración implica que las personas de más edad, en caso de caer en una situación de dependencia o soledad, deban dejar su hogar y sus vecinos de toda la vida y desplazarse al lugar de residencia de sus familiares más cercanos –generalmente sus hijos– a la búsqueda de cuidados. Esta trayectoria es del todo obligada ante la deficitaria situación de los servicios y equi-

³⁴ El caso de Extremadura es estudiado por Gurría, J. L. y Nieto, A.: "Análisis de la población de los programas de desarrollo rural en Extremadura en la última década (1991-2001)", en *Cuadernos Geográficos* (en prensa); la Alcarria conquense por Aparicio Guerrero, A. E. (2001): "Desarrollo local y turismo rural: la Alcarria conquense", en *Ería*, 54-55, 18-24.

pamientos públicos para personas mayores que existen en los municipios de menor tamaño demográfico. La desatención que sufren las personas de edad que residen en los municipios pequeños se puso de manifiesto, para el caso de Castilla y León, en una encuesta realizada por la Fundación Encuentro³⁵, cuyos resultados cuantifican las desigualdades en todo tipo de equipamientos y actividades sociales, ocio o accesibilidad. Por ello, no es extraño que el balance migratorio se torne negativo de nuevo en los municipios rurales en las edades más avanzadas, aunque con una intensidad bastante menor que la manifestada en el caso de los adultos-jóvenes (véase de nuevo el caso de la Zamora rural, gráfico 12).

Como resultado de estas tendencias, cada vez menos municipios rurales desempeñan el papel de zonas de *reserva demográfica*³⁶ que tuvieron antaño, es decir, ya no cumplen una función de reproducción de la fuerza demográfica para otros espacios. En algunos casos, su agotamiento demográfico es extremo, como en Salcedillo (Teruel) o Illán de las Vacas (Toledo) con 7 habitantes, o en Castilnuevo (Guadalajara) y Villarroya (La Rioja) con 8 habitantes, mientras que en muchos otros empieza a ser grave. En España, de acuerdo con el Censo de población de 2001, 981 municipios tienen menos de 101 habitantes (12%), 2.562 menos de 251 habitantes (32%), mientras que casi la mitad de los municipios (3.829) dispone de menos de 501 habitantes. Las provincias que forman la comunidad de Castilla y León, Guadalajara, Cuenca y Teruel, junto con la zona de la franja pirenaica, albergan una fuerte concentración de municipios escasamente poblados (gráfico 14). Al intenso despoblamiento cabe añadir el elevado índice de envejecimiento que caracteriza a estas provincias (gráfico 15), dos cuestiones que ponen en duda la viabilidad futura de un conjunto amplio de los municipios españoles actuales.

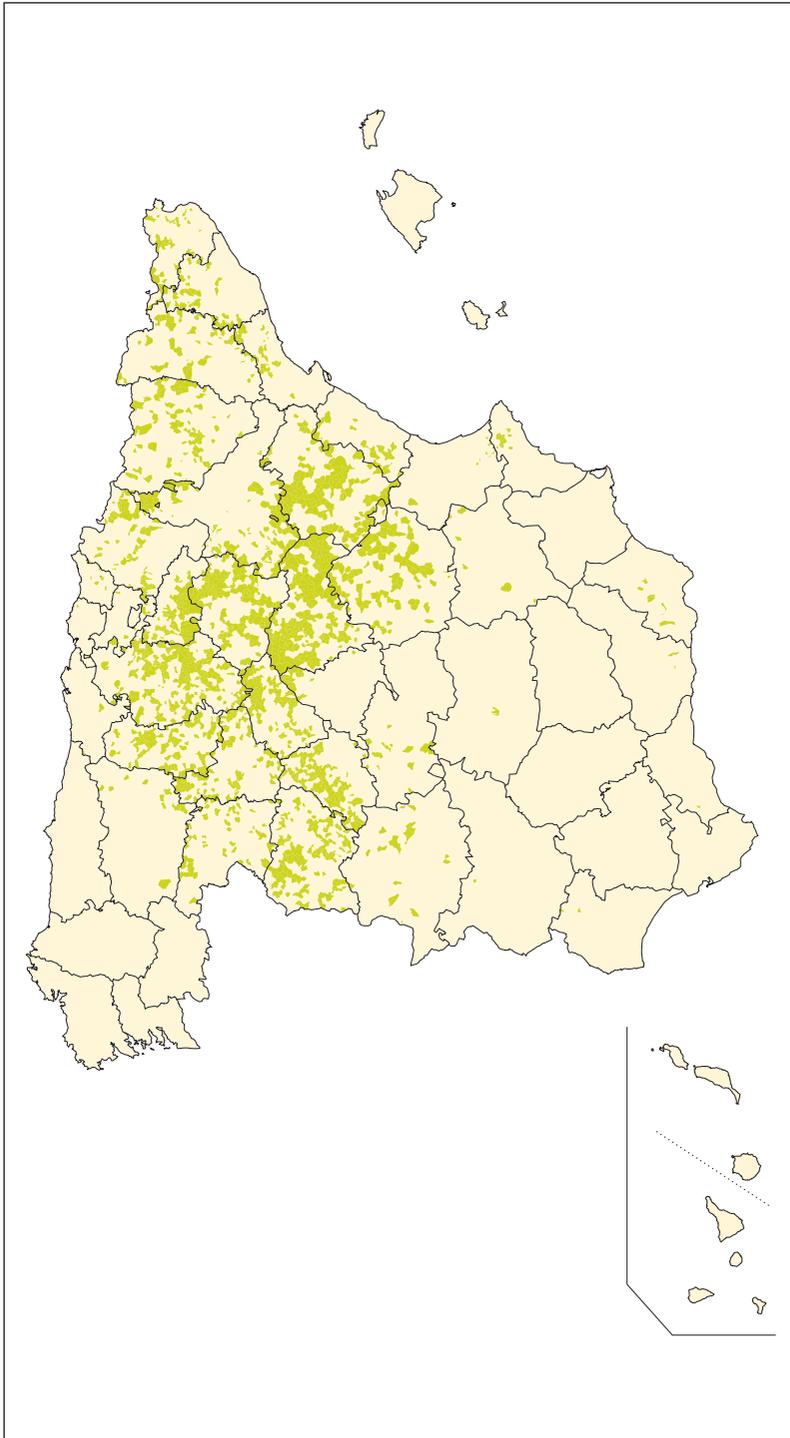
Dado que muchos de los criterios de asignación presupuestarios o de equipamientos públicos consideran el número de habitantes como un elemento de referencia, la pérdida de éstos, por un lado, limita los presupuestos de sus ayuntamientos y, por otro, pone en peligro la disponibilidad de equipamientos y servicios públicos, como los educativos o sanitarios, lo que a su vez redundará en una menor cobertura de las necesidades básicas y empuja hacia la emigración.

Los esfuerzos por fijar la población residente, atraer nuevos habitantes y romper la tendencia al despoblamiento es un tema que preocupa a todas las escalas de la Administración pero, de manera especial, inquie-

³⁵ Blanco, A. (ed.) (2002): *Envejecimiento y mundo rural en Castilla y León*. Madrid: Fundación Encuentro.

³⁶ Ocaña, C. y Navarro, S. (2002): "Cambios de los modelos de dinámica demográfica de los municipios andaluces en el último cuarto del siglo XX", en D'Entremont, A. (comp.): *Homenaje a Manuel Ferrer Regales*. Pamplona: EUNSA, 263-280.

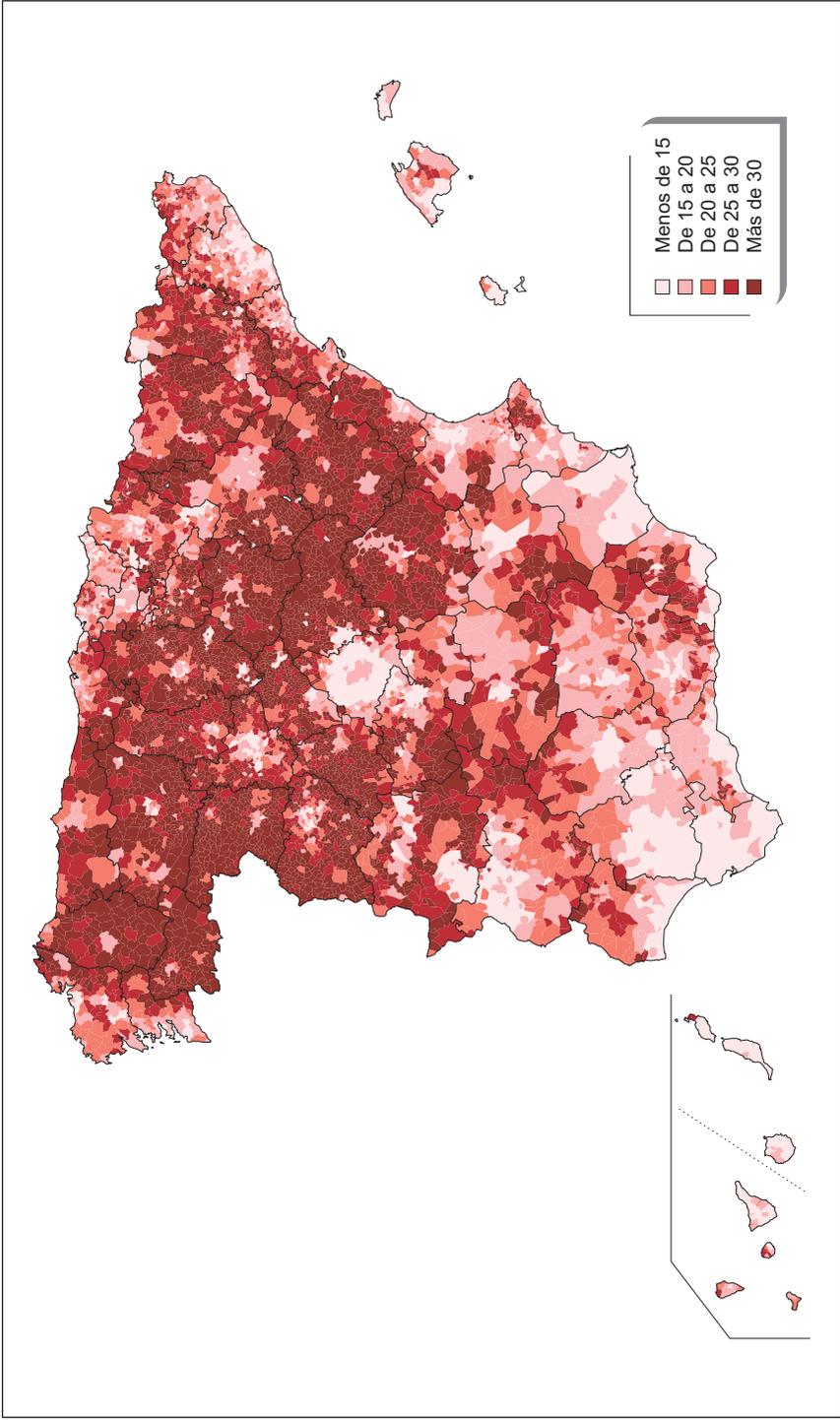
Gráfico 14 – Municipios con menos de 201 habitantes. 2001



Nota: La unidad de referencia de este mapa es el municipio como entidad administrativa. La consideración de entidades de población ampliaría el territorio afectado por la situación de despoblamiento y añadiría nuevas áreas, como aquellas que han practicado una política de agregación de municipios de escaso tamaño demográfico o las que se caracterizan por un poblamiento disperso, caso de Galicia, Asturias o Murcia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población 2001*, en www.ine.es

Gráfico 15 – Población de 65 y más años por municipios. En porcentaje. 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, Censo de población 2001, en www.ine.es

ta a nivel local. Esta preocupación ha impulsado la puesta en marcha de iniciativas diversas con el fin de frenar el decrecimiento de la población. Una de las más conocidas por su repercusión mediática es la organización de caravanas de mujeres, de las que fue pionero el pueblo oscense de Plan, inspirándose en la historia narrada por una película del oeste americano. Estas *caravanas de mujeres* pretenden, mediante la organización de fiestas para mujeres a las que se les paga el viaje y el alojamiento, favorecer la formación de nuevas parejas y mitigar así la soltería masculina causada por una superior emigración femenina. La propuesta de Plan ha sido imitada por otros pueblos, como El Hoyo de Pinares (Ávila) o Navamorcuende (Toledo).

Otros municipios promueven iniciativas para atraer familias, especialmente parejas jóvenes con hijos pequeños, brindándoles facilidades de todo tipo. Puesto de trabajo garantizado y vivienda gratuita son dos de las ofertas más habituales, como ocurrió en Villanueva de Oscos (Asturias). Estas propuestas son bien recibidas por familias sin trabajo, personas que rechazan la ciudad y valoran la vida rural y, de forma reciente, por familias extranjeras. Aunque son estrategias que no desplazan a un gran número de personas y, además, consiguen un éxito desigual –ya que no siempre se logra una plena adaptación y que las familias se establezcan de forma permanente– son fórmulas para hacer frente a la amenaza de la desaparición.

¿Cuál es el futuro de municipios como Balconchán (Zaragoza), Olmeda de la Cuesta (Cuenca), Salcedillo (Teruel) o Tordelrábano (Guadalajara), todos ellos con menos de 40 habitantes y más de un 80% de población mayor de 65 años? La respuesta hace temer por su total despoblamiento, con la pérdida del patrimonio cultural que supondría y con las serias consecuencias paisajísticas y medioambientales que conllevaría. Por un lado, la despoblación hace desaparecer la riqueza de tradiciones e historia, de los elementos que confieren a un pueblo identidad propia. Pero, por otro, tampoco cabe olvidar que significa la degradación de las viviendas de la zona y el abandono de bosques y campos de cultivo que anteriormente formaban parte de un paisaje humanizado. Este último aspecto no debe considerarse únicamente desde una perspectiva estética, sino como un elemento estrechamente relacionado con la protección del medio ambiente y del patrimonio natural. Por ejemplo, existe una relación entre el incremento de la superficie devastada por los incendios y el aumento de zonas boscosas o de maleza que no son limpiadas y conservadas por el abandono de la agricultura, la explotación de los bosques o el paso de rebaños. El despoblamiento del mundo rural tiene, en definitiva, un coste muy elevado y difícil de asumir, debido a la diversidad de efectos perversos que comporta y a la gran cantidad de municipios que se ven amenazados.

3.2 La influencia del retorno

La pérdida de población y la emigración de los jóvenes representa una parte del panorama migratorio de las áreas rurales. Sin embargo, no es la única. Así, por ejemplo, una corriente migratoria complementaria que destaca de manera especial al insertarse en un contexto de pérdida de población es la migración de retorno. A partir de la década de los años ochenta del siglo pasado se observa en las áreas rurales una corriente no muy cuantiosa, pero sí significativa y continua, protagonizada por familias en las que al menos uno de sus miembros retorna al lugar de nacimiento.

Entre 1991 y 2001, 290.081 personas volvieron a la provincia de nacimiento tras haber vivido en otra distinta; en la década anterior, la cifra ascendió a 400.119 personas. A pesar del descenso del número de retornados, estos desplazamientos siguen ejerciendo una influencia considerable sobre la migración, pues explican casi una cuarta parte de la migración interprovincial en ambas décadas. Su papel es especialmente determinante en los municipios rurales, donde en los años noventa representaron casi un 33% del total de personas que se trasladaron a municipios menores de 2.001 habitantes procedentes de otra provincia.

Las personas que en la etapa del éxodo rural dejaron su pueblo de origen para irse a la gran ciudad mantienen a menudo una relación estrecha con el lugar que les vio nacer: tienen familiares y amigos y, además, conservan una vivienda acondicionada, pues acostumbran a pasar en ella períodos vacacionales. Según los resultados de la encuesta *Familitur*, realizada por el Instituto de Estudios Turísticos, en el año 2003 casi un 24% de los movimientos turísticos de los españoles tuvieron como principal motivación la visita a familiares y amigos. Así, la población española durante el mes de agosto se redistribuye de forma muy distinta a la que es habitual, pues se produce el vaciamiento de las ciudades y el desplazamiento hacia las costas y también hacia los pueblos de interior. Al llegar las vacaciones, los pueblos que se aletargan durante el año con sus pocos y envejecidos residentes se llenan de familias que no viven en ellos durante el año, pero que encuentran allí un lugar tranquilo, con un clima y entorno ambiental agradable y de coste menor para la economía familiar donde pasar los períodos no laborales. Las segundas generaciones, es decir, los hijos de los emigrantes, se acostumbran desde pequeños a pasar las vacaciones con sus familias, por lo que forjan allí redes de amigos estivales que muchas veces perviven con el paso de los años.

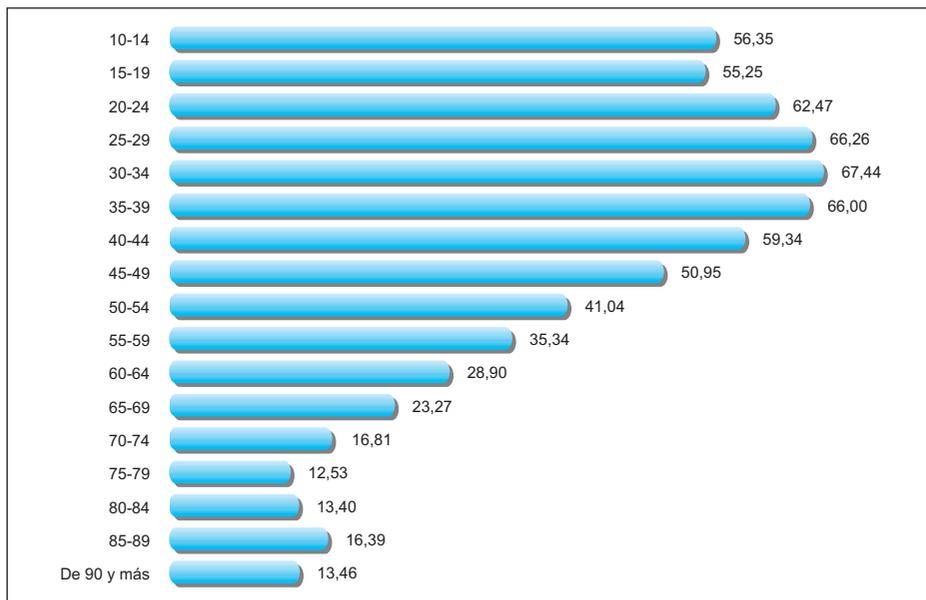
El mantenimiento de propiedades y de redes familiares y sociales por parte de los emigrantes tras su marcha propicia que, en algún momento de su vida, puedan desandar su camino y regresar al lugar de partida. Se puede apreciar, por ejemplo, que, de acuerdo con los datos del Censo de población de 2001, un 36% de los retornados vive en una vivien-

da pagada, un 8% en una heredada o donada y un 4% en una cedida gratis o de bajo precio. En resumen, casi la mitad de los retornados no pagan la vivienda donde residen, proporción que no alcanza el 30% cuando se considera el conjunto de población que cambia de provincia de residencia.

El prototipo de retornado es el que protagoniza su cambio de residencia una vez que abandona el mercado laboral; lógicamente, mientras se trabaja, las posibilidades de elegir el lugar donde vivir se ven seriamente restringidas. En cambio, una vez jubilada, la persona se libera de esta limitación. Ello explica que más de un 60% de las migraciones interprovinciales de mayores de 60 años que se dirigen hacia municipios rurales sean protagonizadas por personas que retornan (gráfico 16).

Sin embargo, el retorno no afecta exclusivamente a jubilados, sino que también se aprecia en la llegada de población algo más joven. En algunas ocasiones se trata de personas que se trasladan con el jubilado que retorna, ya sea su cónyuge u otros miembros de la familia. En otras son familias cansadas de las grandes ciudades o en una situación de desempleo que intentan iniciar una nueva vida en el lugar al que retornan, buscando trabajo en la zona o montando un pequeño negocio. Y, finalmente, puede responder a una etapa de reflexión, mientras se decide dónde iniciar una nueva aventura migratoria, tras haber pasado un período en un lugar que demanda mano de obra de forma irregular o estacional. La disponibilidad

Gráfico 16 – Población que retorna desde otra provincia a municipios rurales (menos de 2.001 habitantes) por grupos de edad. En porcentaje sobre el total de la inmigración interprovincial. 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población 2001*, en www.ine.es

de vivienda propia, el buen conocimiento de la zona y la ayuda de familia y amigos que viven allí son aspectos que facilitan este tipo de migración.

Desde el punto de vista demográfico, el retorno contribuye al crecimiento de la población. Este tipo de movimientos supone un aporte significativo para los municipios de pequeño tamaño, ya que, a pesar de no representar volúmenes muy cuantiosos, frenan el despoblamiento de una zona. La llegada de nuevos habitantes ayuda a reanimar la actividad económica –especialmente comercial–, como creadores de empleo y como consumidores, convirtiéndose, de alguna manera, en un “motor limpio” de desarrollo. Igualmente, pueden dinamizar la vida social o la actividad pública del pueblo en aquellos temas en que es determinante la existencia de un número suficiente de habitantes.

Pero el aumento de población también significa una sobrecarga para los servicios públicos del lugar de llegada, generalmente preparados y dimensionados para atender a los autóctonos. Este efecto es especialmente notorio en el caso de la llegada de los recién jubilados –los llamados “viejos-jóvenes”– que pasan a engrosar el número de personas de edad que se cuentan entre sus residentes, lo que obliga a redimensionar los servicios de atención disponibles para este colectivo.

Uno de los aspectos interesantes de los movimientos de retorno es su duración, es decir, si se convierten en desplazamientos definitivos o temporales. En primer lugar, algunos de los retornados no pasan todo el año en su destino, sino que alternan temporadas en el mismo con otras en la ciudad, donde generalmente reside la mayor parte de sus familiares más próximos. Por otro lado, la adaptación a la vida en el entorno rural no siempre es fácil. Muchos de los que protagonizan estos movimientos provienen de zonas urbanas y metropolitanas, por lo que la migración implica una transformación drástica en su modo de vida. Este cambio radical origina problemas de integración, especialmente duros para el retorno de los más jóvenes y para la llamada migración de “arrastre”, principalmente la pareja e hijos que acompañan a la persona que toma la decisión de migrar. Por ello, algunos desplazamientos fracasan; es decir, algunas personas –especialmente mujeres– no se adaptan a las nuevas condiciones de vida, propias del mundo rural, y regresan al lugar de partida o lo intentan de nuevo en otro destino. También se repite con frecuencia la situación de decepción sufrida por los miembros más jóvenes de las familias. Para éstos, el pueblo es sinónimo de vacaciones y diversión; la imagen que tienen del mismo es la propia del verano, es decir, con muchos más habitantes de lo habitual, con familiares y amigos de su edad, buen clima y cierta animación. El paso de la imagen paradisíaca a la decepción es muy rápido en cuanto se conoce la otra cara de la moneda: la realidad invernal de ese mismo pueblo.

Igualmente, no es inusual que los “viejos-jóvenes” que se desplazan con ilusión y energía tras su jubilación, en buenas condiciones de salud y con pareja cambien su percepción del pueblo conforme aumenta su edad, empeora su salud o entran en una situación de soledad debido a la muerte de uno de los cónyuges. Cuando una de estas condiciones se produce, es muy probable que vuelvan a valorarse otros aspectos: proximidad a los hijos –residentes mayoritariamente en áreas urbanas y metropolitanas–, facilidad de acceso a los equipamientos sanitarios o una buena red de transporte público, entre otros. Por ello, la vuelta a la ciudad en las edades más avanzadas es un recorrido frecuente.

A pesar de las dudas sobre la permanencia de las familias retornadas, lo cierto es que su volumen e impacto las convierten en corrientes importantes para el mundo rural, ya no sólo en el caso de los que ya han vuelto, sino también en el de los que, esperando el momento para retornar, cuidan su casa y se preocupan por su pueblo desde la distancia.

3.3 Las áreas rurales que “renacen”

En las dos últimas décadas algunas de las áreas rurales que venían experimentando una pérdida continuada de población inician un proceso de recuperación demográfica, fenómeno que se interpreta como un síntoma de *renacimiento*. Este renacimiento se sustenta en el cambio de signo de su saldo migratorio, es decir, en que la inmigración supera a la emigración. En algunos casos, los índices de crecimiento demográfico alcanzan una indiscutible intensidad (tabla 5), de manera que representan el lado totalmente opuesto a la ruralidad que se despuebla y expulsa a sus jóvenes.

Pese al optimismo que despiertan estas muestras de renacimiento, el análisis de la situación obliga a aquilatar la dimensión de esta mutación, pues esta recuperación demográfica y revitalización no es un fenómeno generalizado, sino que se circunscribe a un porcentaje reducido de municipios.

En el caso francés, el diagnóstico llevado a cabo coincide en identificar este tipo de diversidad en las tendencias constatadas en las áreas rurales de dicho país. Los estudios más recientes apuntan a la existencia de tres tipos de territorios rurales en Francia: un “campo de las ciudades”, fuertemente influenciado por las zonas urbanas; un “campo frágil”, en situación de descenso económico y demográfico; y, finalmente, un “nuevo campo, a la búsqueda del equilibrio, alrededor de pequeñas ciudades y cimentado en el desarrollo turístico”³⁷. Una situación similar puede identificarse en el caso español, donde la diversidad es un hecho evidente (gráfico 17).

³⁷ DATAR (2003): *Quelle France rurale pour 2020? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*. París.

Tabla 5 – Evolución de la población de algunos municipios rurales (menos de 2.001 habitantes). 1991-2001

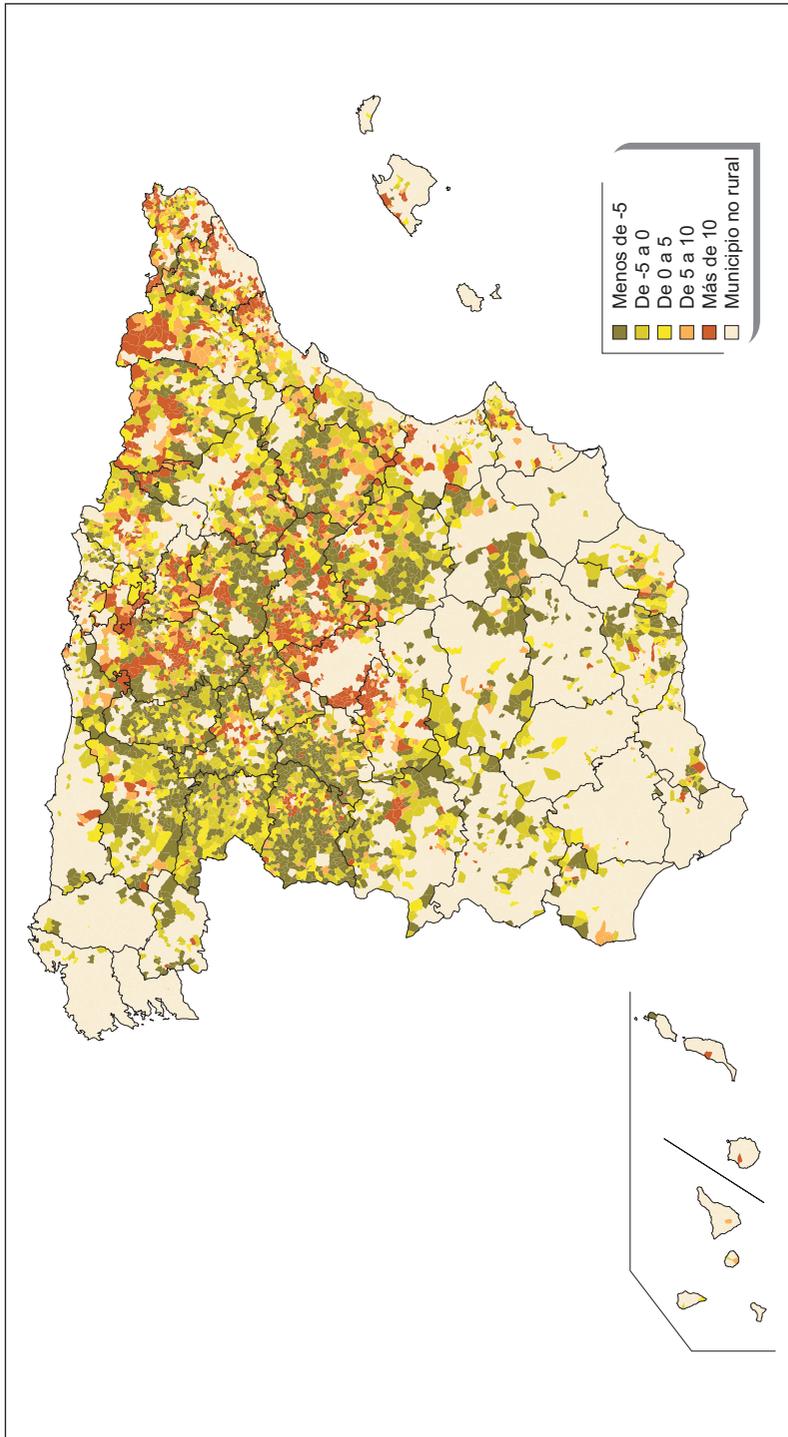
	1991	2001	% de variación 1991/2001
Villanueva de la Torre (Guadalajara)	114	2.960	2.496,49
Nuevo Baztán (Madrid)	466	4.073	774,03
Cobisa (Toledo)	323	2.219	587,00
Cerveruela (Zaragoza)	4	25	525,00
Castilleja de Guzmán (Sevilla)	360	1.870	419,44
Monterrubio de Armuña (Salamanca)	125	630	404,00
Cabanillas del Campo (Guadalajara)	1.068	4.987	366,95
Arroyomolinos (Madrid)	1.236	5.541	348,30
Ugena (Toledo)	463	1.945	320,09
Olmeda de Jadraque (La) (Guadalajara)	5	21	320,00
Pallaresos (Els) (Tarragona)	668	2.701	304,34
Serranillos del Valle (Madrid)	478	1.759	267,99
Vacarisses (Barcelona)	863	3.173	267,67
Olivilla (Barcelona)	401	1.453	262,34
Henche (Guadalajara)	30	106	253,33
Carbajosa de la Sagrada (Salamanca)	673	2.290	240,27
Fanlo (Huesca)	50	170	240,00
Torrejón del Rey (Guadalajara)	437	1.460	234,10
Sevilla la Nueva (Madrid)	1.348	4.499	233,75
Fresno de Torote (Madrid)	227	745	228,19
Pioz (Guadalajara)	190	620	226,32
Arroyo de la Encomienda (Valladolid)	1.406	4.588	226,32
Torrejón de la Calzada (Madrid)	1.527	4.890	220,24
Villalbilla (Madrid)	1.860	5.944	219,57
Villar del Olmo (Madrid)	497	1.587	219,32
Lastrilla (La) (Segovia)	635	2.000	214,96
Castellnou de Bages (Barcelona)	196	601	206,63

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población*, varios años.

Es evidente la pervivencia de un mundo rural en situación de despoblamiento y abandono, con fuertes tasas de migración neta de signo negativo, circunstancia en la que se halla inmersa la gran mayoría de los municipios de pequeño tamaño demográfico. Por su lado, las áreas rurales que experimentan cierta recuperación demográfica en España responden a situaciones muy concretas:

○ Un conjunto de municipios cercanos a las ciudades se han convertido en áreas de expansión residencial de las mismas. Ya se ha comentado el proceso de suburbanización que en los últimos años afecta a gran parte de las áreas urbanas españolas. Por ello, no es de extrañar que cuando se

Gráfico 17 – Tasa anual de migración neta de los municipios rurales (menos de 2.001 habitantes). En tanto por mil. 1991-1998



Nota: La unidad de referencia de este mapa es el municipio como entidad administrativa. La consideración de entidades de población ampliaría el territorio afectado por la situación de despoblamiento y añadiría nuevas áreas, como aquellas que han practicado una política de agregación de municipios de escaso tamaño demográfico o de las que se caracterizan por un poblamiento disperso, caso de Galicia, Asturias o Murcia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años.

observa el mapa del mundo rural que aumenta de población aparezcan ampliamente representados aquellos municipios de menor tamaño que se localizan en las áreas de influencia de las ciudades. En estos casos, la recuperación demográfica es más un proceso imbuido por fuerzas ajenas que un mecanismo de transformación propio. Además, el crecimiento demográfico no conlleva, necesariamente, un desarrollo o mejora en otros campos, como la creación de puestos de trabajo, el fortalecimiento del sector comercial o el reforzamiento de las actividades de la localidad. En muchas ocasiones se trata de una nueva modalidad de *barrios dormitorio*.

En la misma condición de municipios rurales cercanos a las urbes cabe entender el crecimiento industrial de algunos casos, como sucede en Ugena (Toledo), donde se ubican polígonos industriales que operan como zonas de descongestión urbana. La expansión geográfica de la dinámica metropolitana a la búsqueda de menor saturación y precio del suelo más barato –y favorecida por las facilidades del transporte privado por carretera– contagia a una parte cada vez más amplia del territorio. Los municipios pequeños incluidos en el área de expansión se transforman rápidamente. Desde el punto de vista de las actividades productivas y del componente social de su población, se trata de municipios que ya pueden considerarse como urbanos; desde el punto de vista de su número de habitantes, es muy probable que abandonen esta condición de manera rápida, al traspasar el umbral de los 2.000 habitantes. Los debates que giran en torno a estas tendencias se plantean los límites de la expansión territorial de la vida y actividades urbanas. En ese mismo sentido, surge la discusión sobre si se trata de un proceso que se debe autorregular de acuerdo a sus necesidades o si es una tendencia que conviene moderar y dirigir, atendiendo a las demandas y características de los espacios afectados.

○ La recuperación demográfica de otras zonas rurales responde a cambios en la vida económica del propio municipio y a la creación de puestos de trabajo que actúan como factor de fijación de la población. Aunque es posible encontrar ejemplos en cualquiera de los sectores económicos, el más claro es el que afecta a las zonas turísticas. El desarrollo del turismo ha servido como dinamizador del litoral, especialmente del Mediterráneo, de forma que son pocos los municipios menores de 2.001 habitantes en este territorio. A las zonas turísticas del litoral se deben añadir las zonas de montaña donde es posible la práctica del esquí, se ha desarrollado un turismo rural o de aventura o hay un turismo residencial. El exponente más claro de este giro se encuentra en los municipios rurales de las provincias de Girona, Lleida y Huesca.

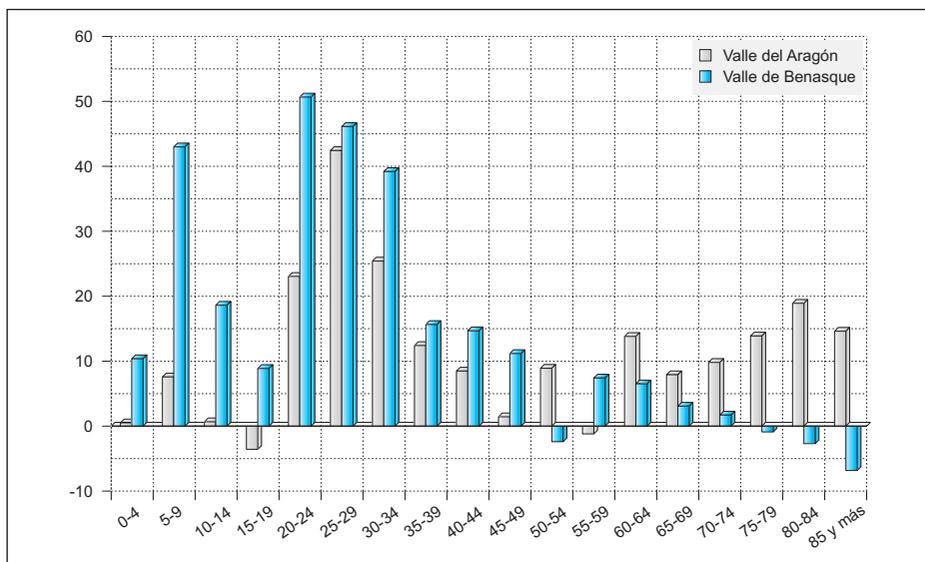
Otros ejemplos excelentes de este tipo de expansión son el Valle del Tiétar o la Sierra de Guadarrama, que se han convertido en áreas de turismo de fin de semana y vacacional de los residentes en Madrid. Estos municipios rurales acogen un volumen considerable de segundas residencias,

utilizadas la mayoría de los fines de semana y los períodos vacacionales, por lo que encuentran en la influencia de sus visitantes un sólido elemento de crecimiento y desarrollo o, al menos, un punto de freno de su despoblación. En estos casos, la construcción se ha convertido en un verdadero motor del crecimiento económico, además de la expansión del sector servicios que se organiza para dar respuesta no sólo al turismo de temporada, sino a los fieles visitantes de fin de semana.

Un estudio aplicado al caso de Castilla y León³⁸ apunta las repercusiones económicas de las segundas residencias en los municipios rurales de dicha comunidad autónoma, constatando sus efectos positivos tanto en sectores de actividad concretos –como son la construcción, el comercio y la hostelería–, como en su nivel de renta per cápita.

A pesar de la fuerte estacionalidad del turismo, la actividad que genera este sector es capaz de actuar como reclamo migratorio. Así sucede en algunos de los valles de Huesca, como el de Benasque o el del Aragón, que experimentan un crecimiento migratorio intenso, sobre todo entre el grupo de los adultos-jóvenes (gráfico 18), que se puede apreciar también

Gráfico 18 – Tasa anual de migración neta en los valles del Aragón y de Benasque por grupos de edad. En tanto por mil. 1991-1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de variaciones residenciales*, varios años; INE, *Censo de población 2001*, en www.ine.es; e INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 1998*, en www.ine.es

³⁸ Córdoba, V. *et al.* (2001): “La segunda residencia en el medio rural de Castilla y León”, en *Actas del 7º Congreso de Economía Regional de Castilla y León*. Soria: Colección Estudios Económicos.

en los municipios rurales del valle. La actividad del Valle de Benasque se articula en torno a este municipio y a la estación de esquí de Cerler; el Valle del Aragón cuenta con Jaca como ciudad principal y las estaciones de esquí de Astún y Candanchú.

○ El tercer grupo de municipios rurales que crecen es el de los que han logrado una transformación del sector agrario. Las comarcas que se dedican a la explotación vitivinícola son ejemplo de este resurgir rural, especialmente destacado en el caso de la comunidad autónoma de La Rioja y también de la Rioja alavesa. Otras zonas basan su reactivación económica en la introducción de la agricultura intensiva, como sucede en los municipios almerienses conocidos como “el mar de plástico” o “la huerta de Europa” por la expansión del cultivo en invernaderos.

Al margen de estas situaciones, los ámbitos rurales que se convierten en zonas de atracción de población en edad activa son casos puntuales con escasa repercusión territorial.

Uno de los peligros del nuevo desarrollo de las áreas rurales es la excesiva dependencia de la población foránea. Cuando se trata de crecimiento residencial, la expansión de la ciudad a zonas rurales se hace a gusto de los futuros residentes, que diluyen la identidad y voluntad de los autóctonos. La situación se repite cuando se trata de lugares que se nutren del turismo, ya sea de montaña o de playa. La proliferación de apartamentos o casas no respeta parajes naturales y se hace de acuerdo con las exigencias del futuro comprador, para el que se prepara todo y que, en cambio, estará en el municipio una ínfima parte de los días del año.

Aunque no se trate de una situación generalizable, la revitalización de algunos municipios rurales abre una luz de esperanza a otras zonas que buscan salir de su situación negativa. En estos lugares saben que el freno de la emigración es el primer objetivo a conseguir; el segundo es el aumento de la inmigración, sobre todo de población en edad activa. Para que esto se produzca, el elemento principal es la existencia de puestos de trabajo y, en segundo lugar, garantizar un mínimo de calidad de vida, tanto en servicios y equipamientos como de accesibilidad en transporte privado y público. Se trata, en definitiva, de asignaturas pendientes a las que el mundo rural trata de hacer frente. En este sentido, iniciativas que están dando buenos resultados son las mancomunidades de municipios con el fin de garantizar la dotación de servicios a los residentes de una determinada área. De esta manera, servicios que serían inviables –ya sea por la inversión que suponen, por el coste de su mantenimiento o por el escaso tamaño de la demanda a la que abastecen–, adquieren viabilidad demográfica y económica cuando se destinan a un conjunto de municipios. Esta práctica garantiza al residente en un municipio rural la posibilidad de acceder con facilidad a equipamientos y servicios que, aunque no estén ubicados en su mismo municipio de residencia, sí se localizan a una distancia razonable.

En definitiva, la lucha de los municipios rurales por evitar una mayor erosión de su capital humano y social está dando lugar a estrategias que han de servir de modelo de inspiración para buscar soluciones en otros casos. Aunque no existe una fórmula única que garantice el éxito, dada la enorme diversidad del mundo rural, las áreas rurales que renacen son la mejor muestra de que el destino de los municipios de menor tamaño demográfico no es único ni sigue una trayectoria unidireccional que los conduce, irremediabilmente, hacia su abandono y despoblación.

Capítulo V

PODERES LOCALES

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Los municipios: la *cenicienta* del Estado autonómico

Veinticinco años después de la elección de los primeros ayuntamientos democráticos redescubrimos a los municipios. Constatamos que lo que hacen los municipios tiene que ver cada vez más directamente con el bienestar de la gente. Y crece la convicción de que la proximidad es un factor clave para mejorar la calidad y la eficacia de los servicios públicos. Pero los gobiernos locales malviven con precariedad de recursos y acumulación de tareas que asumen sin el adecuado reconocimiento legal o financiero. De esta manera, va extendiéndose la necesidad de que se produzca el necesario debate sobre el papel del gobierno local en España, en la línea de avanzar hacia una segunda descentralización del Estado. Una iniciativa reciente del Ministerio de Administraciones Públicas propone impulsar en esta legislatura el Libro Blanco para la Reforma del Régimen Local que debe configurar la propuesta de un nuevo escenario para el poder local. El objetivo es establecer las pautas para la elaboración de una nueva Ley de Bases del Gobierno y de la Administración Local que rijan la actuación de los municipios españoles en el siglo XXI¹.

El debate político sobre el gobierno local en la década de los años noventa quedó relegado a un segundo plano. La negociación del Pacto Local dio poco de sí y no tuvo el resultado que esperaban los gobiernos locales². Se llevaron a cabo una serie de reformas normativas que no se tradujeron en una mayor atribución competencial para los ayuntamientos³. Pero más allá del debate político y de las escasas reformas que se han impulsa-

¹ Según la información publicada por el propio Ministerio de Administraciones Públicas, el calendario prevé la presentación de un primer borrador en febrero de este año 2005 y un debate posterior con los grupos parlamentarios para iniciar la tramitación parlamentaria en otoño.

² La propuesta de Pacto Local fue impulsada por la Federación Española de Municipios y Provincias a finales de 1991 con la finalidad de conseguir un acuerdo entre Estado, comunidades autónomas y gobiernos locales, que permitiera a los ayuntamientos asumir más competencias y obtener financiación de los otros niveles de gobierno. La propuesta recibió un apoyo más bien escaso por parte de las comunidades autónomas, que se encontraban en un momento de desarrollo y consolidación.

³ Se modificó la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 11/1999 de 21 de abril, que reformó y fortaleció las funciones gestoras y ejecutivas de los alcaldes y mejoró mecanismos de control del Pleno. Se introdujo una modificación en la Ley Orgánica del Régimen Electoral Municipal con la finalidad de automatizar el funcionamiento de la moción de censura y la introducción de la cuestión de confianza. Y se modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introduciendo la posibilidad de que los entes locales pudieran promover el conflic-

do desde la configuración del régimen local en 1985, la realidad actual es que los gobiernos locales deben hacer frente a nuevas necesidades sociales en las que concurren competencias de distintos niveles de gobierno.

Cada año se aprueban nuevas leyes y decretos desde distintos ámbitos sectoriales que inciden en la autonomía municipal y en su capacidad de actuación. Existen infinidad de materias en las que se manifiestan competencias compartidas entre el Estado, las comunidades autónomas y los gobiernos locales, y el sistema legal de atribuciones competenciales deja casi siempre a los municipios a merced de normas sectoriales, estatales o autonómicas. Leyes sobre sanidad, educación, vivienda, ocupación, equipamientos comerciales, seguridad ciudadana, inmigración, por poner sólo algunos ejemplos, provocan un debate político y social desde la perspectiva de su impacto sectorial y político que olvida la realidad municipal. Ésta, aunque puede que formalmente no tenga competencias específicas, está bregando constantemente con iniciativas y actuaciones para hacer frente a los problemas y necesidades que demanda la ciudadanía en estos terrenos.

La realidad y las exigencias del día a día de nuestras ciudades reclaman una reforma en profundidad del régimen local que dote de mayor autonomía y recursos financieros a los municipios y que garantice la presencia de los intereses municipales en los procesos de regulación sectorial. Esta reforma debería superar el marco financiero restrictivo al que los gobiernos locales se han enfrentado en estos años de andadura de la democracia municipal. Los gobiernos locales se han encontrado en una posición de debilidad en la gestión de los recursos y han asumido compromisos de gasto más allá de lo que la ley establecía como obligatorio. La insuficiencia de recursos se ha convertido en una situación crónica de las haciendas locales: hay unas necesidades crecientes de gasto que atender frente a un nivel de recursos insuficiente. La mejoría detectada en la situación financiera municipal en los últimos años se debe sobre todo al esfuerzo fiscal y a las políticas de austeridad financiera llevadas a cabo por los municipios⁴.

to en defensa de la autonomía local, lo que ha supuesto el reconocimiento del acceso de las corporaciones locales al Tribunal Constitucional.

Más recientemente, la aprobación de la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, aprobada el 16 de diciembre de 2003, ha introducido un nuevo modelo orgánico para las ciudades con población superior a los 250.000 habitantes. Esta ley rebajó mucho las aspiraciones de los representantes de las grandes ciudades, que ya en 1994 habían promovido una primera propuesta de criterios para una Ley de Grandes Ciudades con la finalidad de introducir modificaciones en diferentes leyes sectoriales reguladoras de materias de competencia municipal y una serie de medidas financieras y fiscales de acompañamiento.

⁴ Bosch, N. (1997): "La financiación", en Fundación Carles Pi i Sunyer: *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer.

Según datos de 2002, el gasto del nivel local de gobierno representaba el 13% del total del gasto público en España (17% si no se tienen en cuenta los gastos en pensiones y clases pasivas), frente al 54% del gobierno central y un 33% de las comunidades autónomas (42% y 41%, respectivamente, si no se tienen en cuenta los gastos en pensiones y clases pasivas). Este porcentaje de los ayuntamientos no es muy distinto del de 1981 (10%) y es bajo si se compara con el peso de los gobiernos locales en países federales con sectores públicos más descentralizados (en Alemania, Austria, Suiza, Canadá y Estados Unidos se sitúa en torno al 20%).

Estos datos muestran que la importancia relativa del sector público local español en el conjunto del gasto de las Administraciones Públicas casi no se ha modificado en los últimos 20 años, lo que no significa, evidentemente, que el volumen del gasto local haya sido siempre el mismo. En 15 años, el gasto por habitante de los ayuntamientos pasó de 31.452 pesetas (1986) a 122.196 (2000)⁵.

2. Proximidad y subsidiaridad: ¿hacia una segunda descentralización?

En este contexto, el debate local se sitúa en la viabilidad y la oportunidad de descentralizar determinadas competencias a los entes locales, recogiendo y dando sentido a los principios de proximidad y de subsidiaridad. Estas nuevas competencias que se reclaman estarían estrechamente relacionadas con las políticas de cohesión social, de integración social y de lucha contra la exclusión que vienen desarrollando los municipios. Son políticas que requieren de acciones integradas y transversales y que atañen a sectores de actividad pública municipal como la educación, el trabajo, la atención primaria en salud o la vivienda, que hasta ahora se han mantenido fuertemente centralizados en el nivel estatal y autonómico⁶.

Pero, a pesar de que las necesidades, los datos y las señales sean evidentes, nos tememos que en esta legislatura puedan relegarse de nuevo estas prioridades planteadas desde los gobiernos locales. La relevancia que está adquiriendo el debate sobre la redefinición de competencias autonómicas y las reformas estatutarias en marcha en algunas comunidades autónomas parece que va a monopolizar la agenda política del Gobierno. Pre-

⁵ Vilalta, M. (2003): "La despesa no obligatòria als ajuntaments", en Fundació Carles Pi i Sunyer: *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

⁶ Una aproximación más detallada a las competencias que deberían descentralizarse hacia los gobiernos locales, así como las propuestas concretas de financiación, puede verse en el citado informe de la Fundación Carles Pi i Sunyer (2003).

cisamente, este debate debería aprovecharse para establecer nuevos modelos de cooperación entre los distintos niveles institucionales e incluir nuevas propuestas de descentralización hacia los municipios, propuestas que deberían tener en cuenta la singular problemática de algunos de ellos, en especial los más pequeños y los que gestionan realidades tan específicas como las de la España rural. La cuestión es que en estos últimos 20 años las comunidades autónomas han dado un gran salto adelante en capacidad de decisión y gestión, mientras que en la nueva distribución de poderes el gobierno local no ha tenido el protagonismo suficiente.

La reivindicación de más poder y más recursos para los gobiernos locales no puede derivar de una simple voluntad de reequilibrar los distintos niveles de gobierno y administración. Existen razones más profundas que aconsejan tal reestructuración. Los gobiernos locales realizan una aportación específica y cualitativamente significativa en la reestructuración contemporánea de los modelos de bienestar, y por ello reclaman que se les reconozca formalmente y financieramente su contribución. Pongamos algunos ejemplos.

En materias como *educación*, quién mejor que los municipios para vincular más fuertemente formación y cohesión social, para adaptar la escuela al entorno, para establecer servicios educativos flexibles según las demandas formativas del mercado de trabajo, para integrar la diversidad de recursos locales en el proceso educativo y para insertarlo en la dinámica de formación a lo largo de toda la vida. Y es sin duda en ese entorno de proximidad en el que más fácilmente puede promoverse una mayor participación de todos los sectores implicados en los retos educativos y sociales⁷.

Igualmente, en el ámbito del *mercado de trabajo* parece cada vez más conveniente la descentralización de las políticas activas de ocupación, dada su dimensión integradora y su capacidad para aprovechar mejor los nuevos yacimientos de empleo. Ejemplos de ello son los pactos territoriales para la ocupación y otras iniciativas locales desarrolladas en muchos municipios españoles.

En el caso de la *política de vivienda*, el gobierno local debería tener un mayor protagonismo, dada la estrecha relación entre la ciudad y su proceso urbanístico con la oferta de vivienda. Además, en la esfera local es donde se identifican y se actúa con determinados colectivos afectados por situaciones especiales de marginación y exclusión, muy relacionados con problemas de infravivienda y de degradación de barrios específicos.

Frente a la creciente urbanización de la sociedad española, los *municipios rurales* precisan desarrollar un conjunto de políticas específicas,

⁷ Subirats, J. (ed.) (2002): *Gobierno Local y educación*. Barcelona: Editorial Ariel.

que aborden la complejidad de la baja densidad, la falta de economías de escala que consigan hacer rentables ciertas inversiones de infraestructura o de comunicaciones, la escasa cobertura técnica de sus instituciones o la necesidad de repensar su desarrollo en momentos en que el espacio y la calidad de vida presentan nuevos matices.

Por otro lado, en el debate competencial de los ayuntamientos y la posible descentralización deberá tenerse en cuenta la financiación adicional que cubra el incremento del gasto que ésta va a suponer. En una primera etapa del traspaso de competencias como las que acabamos de referir (educación, ocupación y vivienda⁸), algunos estudios recientes aconsejan una financiación mediante subvenciones específicas de los gobiernos autónomos, de acuerdo con el coste de estas competencias en cada jurisdicción⁹. A largo plazo proponen considerar otras fórmulas de financiación, como una participación de los entes locales (ya sean ayuntamientos o mancomunidades) en el IRPF autonómico, dado que su naturaleza es adecuada para financiar servicios de carácter personal. Esta vía incrementaría la transparencia del sistema de financiación municipal y ayudaría a establecer una mejor vinculación del IRPF con los servicios que financia.

Queda claro que el gobierno local pretende influir en las distintas esferas sobre las que quiere o puede intervenir. Pero creemos que el debate sobre el gobierno local y sobre una segunda descentralización del Estado debería situarse en unas coordenadas que fueran más allá de las estrictamente dibujadas por la esfera competencial que hemos analizado sucintamente. Transcurridos 25 años de la constitución de los primeros ayuntamientos democráticos, los gobiernos locales han construido una agenda de políticas y unos catálogos de servicios que desbordan cualquier previsión competencial. Como decía José Ángel Cuerda, ex alcalde de Vitoria: “Nos hemos preocupado más de las ‘incumbencias’, de lo que preocupaba a nuestros convecinos, que de las competencias, de lo que formalmente teníamos encomendado”. Las políticas locales se han extendido así hacia sectores tradicionalmente al margen de la actividad local y se ha profundizado en el nivel de intervención sobre sectores ya consolidados.

Actualmente, los gobiernos locales ocupan una posición central en muchas políticas conectadas con la calidad de vida de las personas, y numerosas demandas sociales y económicas acaban encontrando mejor respuesta en el ámbito municipal. El escenario local se revela asimismo como

⁸ Se reclama la transferencia a los municipios de políticas básicas, como las educativas y sanitarias de primer nivel, para construir modelos específicos de bienestar local. El reto es avanzar hacia la municipalización progresiva de las políticas educativas en el tramo de escolarización obligatoria y de las políticas sanitarias al menos en su dimensión de atención primaria.

⁹ Bosch, N. y Espasa, M. (2003): “Pes relatiu del nivell local de govern després del traspàs de competències”, en *Fundación Carles Pi i Sunyer* (2003); y Vilalta, M. (2003).

un campo de juego apropiado para aprovechar nuevas oportunidades y nuevas iniciativas de renovación en el ejercicio de las formas de gobierno, justo cuando algunas ciudades están tratando de desarrollar estrategias para definir nuevos modelos económicos, sociales y territoriales¹⁰.

3. Ante una nueva realidad más compleja y cambiante

Se abren grandes interrogantes sobre el futuro de los municipios en España. Interrogantes que son probablemente comunes a muchos otros lugares del mundo. Ante la importancia creciente de conceptos como desarrollo humano o calidad de vida, es necesario trabajar las ventajas de la proximidad a fin de recuperar los lazos sociales, la corresponsabilidad cívica sobre los problemas de la comunidad. Ciudades y territorios necesitan competir entre ellas, pero también, y al mismo tiempo, cooperar ante problemas comunes, y hacerlo desde una lógica de respeto a la autonomía, a la libre cooperación y a las identidades locales. Necesitan, asimismo, recuperar una cierta capacidad de planificación menos rígida, más sutil, más vinculada a una estrategia común que a planes de acción pormenorizados. Y todo ello enmarcado en la tarea formidable de recobrar el protagonismo de la ciudadanía para poder afrontar los nuevos retos.

Todos esos desafíos conforman las dimensiones emergentes de la política local. Una política que puede definirse a partir de dos ideas clave: en primer lugar, los espacios locales *tienden necesariamente a la politización*; es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como las gerenciales recientes. El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: *hacia la ampliación de las agendas locales y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos*. Cada ciudad, cada localidad, tiene ante sí el reto de generar una nueva visión colectiva, una nueva política para la ciudad. En segundo lugar, la forma de articular los nuevos procesos de gobierno local ha de buscar superar los estilos que siguen en buena parte presentes, y que se caracterizan por tender a ser monopolistas, autosuficientes y jerárquicos. *Los conceptos de red y de gobierno relacional son los nuevos referentes*. Las redes locales presentan dos dimensiones: *su configuración participativa horizontal*, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; y *su configuración multinivel*, es decir, la articulación de espacios temáticos de gobernanza en los que confluyen, bajo un posible liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno.

¹⁰ Brugué, Q. y Gomà, R. (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Las ciudades serán cada vez más complejas. En ellas se diversifican las estructuras sociales, laborales, familiares, demográficas y etnoculturales; también lo hacen los valores, las pautas culturales, las identidades y las formas de acción colectiva. La complejidad urbana se proyecta hacia la propia forma de gobernar, hacia el proceso de elaboración de las políticas locales. Y en esa perspectiva, el modelo emergente es el de la gobernación pluralista y reticular. Cada municipio debe plantearse cómo avanzar hacia un sistema en el que la ciudad comparta con el resto de niveles de gobierno y de administración, y con la propia ciudadanía, definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas cada vez más amplias. Las ciudades que pretendan desempeñar un papel autónomo deberán aceptar esas continuas confluencias interdependientes. Pueden aprovechar el fortalecimiento del polo de la proximidad, pero para ello han de ser capaces de liderar, de dotar de orientación estratégica, esas convergencias entre niveles.

El propósito de este capítulo es ofrecer líneas de análisis e interpretación para situar el debate local ante una nueva realidad más compleja y en cambio permanente que está transformando nuestras ciudades. Su finalidad es destacar aquellos aspectos más relevantes del cambio social, económico y cultural que están viviendo nuestros entornos urbanos. Estos aconsejan avanzar hacia una segunda descentralización del Estado, hacia formas de gobierno más flexibles que asuman la complejidad y la pluralidad. No hay que olvidar, sin embargo, los peligros potenciales o los posibles efectos perversos que puede generar una mayor concentración de poder en la esfera local.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. La globalización económica y los procesos de europeización

No podemos iniciar estas reflexiones sobre el nuevo papel de los gobiernos locales en España sin atender a las dinámicas globales de cambio que han ido modificando de forma sustancial el escenario en el que las relaciones entre niveles de gobierno y actores públicos y privados desarrollan sus estrategias. Como sabemos, la globalización económica, acompañada por la emergencia de una cultura global, ha alterado profundamente la realidad social, económica y política de los Estados, las regiones y las ciudades¹¹. En este contexto mundial de cambio, cuyos perfiles se empezaron a dibujar más claramente a partir de la década de los años noventa, las ciudades han ido resurgiendo como espacios estratégicos de nueva centralidad territorial. Los procesos de globalización económica y de migración internacional, la emergencia de servicios especializados en las ciudades como parte del sector económico en crecimiento en las economías avanzadas, los nuevos tipos de desigualdad social, las nuevas políticas culturales y de identidad, las dinámicas de segmentación social y las políticas territoriales están modificando el escenario local, revalorizando el posible liderazgo territorial de sus actores y el impacto en el crecimiento y bienestar que se produce en ese territorio.

Es evidente que los procesos de integración económica y tecnológica están provocando cambios profundos en las relaciones entre economía y territorio. Las dinámicas económicas y territoriales se vuelven mucho más complejas y emerge un nuevo tipo de sistema urbano que opera en los niveles globales y regionales-locales. El ámbito local interactúa directamente con el global y surgen, nuevamente, las tensiones territoriales. Desde otra perspectiva, los procesos de europeización¹² ofrecen nuevas estructuras de oportunidades para los gobiernos locales. El desajuste entre la creciente movilidad económica y social y la rigidez de las estructuras institucionales políticas ha propiciado que algunos actores tengan incentivos y oportunidades para actuar con otros a fin de promover sus intereses sectoriales y espaciales mediante redes de políticas tanto verticales como ho-

¹¹ Sassen, S. (2000): *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

¹² Conjunto de procesos a través de los cuales las dinámicas políticas, sociales y económicas de la Unión Europea se transforman en parte de la lógica del discurso doméstico, de las identidades, las estructuras políticas y las políticas públicas. Véase Le Galès, P. (2002): *European cities. Social conflicts and governance*. Nueva York: Oxford University Press.

rizontales. Y esos encuentros se producen al margen de sus distintas posiciones institucionales o de la existencia de fronteras territoriales. Pero, al mismo tiempo, las rigideces siguen existiendo y aparecen nuevas limitaciones y reglas del juego que topan con la autonomía local y que provocan tensiones por el solapamiento y la concurrencia simultánea en muchos temas de instituciones locales, regionales, nacionales e incluso supranacionales.

El desarrollo de la Unión Europea supone una experiencia no sólo de gobierno transnacional sino también de lo que se viene denominando como gobernanza¹³ transnacional. En tanto que organización política emergente, no se basa en los principios tradicionales de soberanía y exclusividad territorial, sino que se define como un ejercicio difuso y compartido de la autoridad. Establece un sistema de gobierno multinivel y relacional: la negociación sustituye a la autoridad como recurso fundamental para gobernar. La red sustituye al territorio físico como referencia espacial sobre la que aplicar las capacidades de gobierno. La integración europea, lejos de recentralizar a la antigua usanza, introduce complejidad en el modelo de relaciones intergubernamentales e incluso abre nuevos espacios en los que los poderes locales pueden desarrollar sus propias estrategias territoriales de gobierno. Las ciudades y regiones tienen la oportunidad de operar más allá de los límites que establecía la relación tradicional centro-periferia. Pero las nuevas dinámicas de la integración europea también pueden provocar efectos desestabilizadores, dadas las incertidumbres que llevan asociadas¹⁴. El campo de juego político que establece la Unión Europea supone cambios de escala y la aparición de nuevos jugadores. Pero lo que destaca por encima de todo es que no hay ninguno que ostente el monopolio de la producción normativa o el de la coerción. Y ése es un factor clave que está transformando las relaciones jerárquicas a este nivel en todos los países europeos.

Todas las transformaciones y tensiones que conllevan los procesos descritos pueden interpretarse a partir de dos dinámicas que confluyen: la globalización y el localismo¹⁵. Ambas desafían al Estado-nación; la globa-

¹³ Se utiliza el concepto de gobernanza (*governance*) para describir nuevas formas de decisión colectiva a partir de la confluencia de diferentes relaciones entre ciudadanos y actores públicos y privados, con el objetivo de conseguir capacidades de gobierno conjunto frente a problemas comunes. La Unión Europea ha consagrado el término después de aprobar el llamado *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* en el año 2001.

¹⁴ Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002): "Gobierno y territorio: del Estado a las redes", en Subirats, J. (coord.): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

¹⁵ Por localismo se entiende el conjunto de procesos que presionan y desplazan las capacidades de gobierno hacia la proximidad territorial, que puede expresarse en diferentes escalas: regional –en la acepción técnica del término–, es decir, de mesogobierno (comunidades autónomas, regiones, *länder*, etc.), supramunicipal (mancomunidades, comarcas, provincias), municipal e incluso intramunicipal (distritos, barrios). Véase *ibidem*.

lización desbordándolo desde arriba y el localismo haciendo lo propio desde abajo. Y, al mismo tiempo, obligan a redefinir tanto los espacios sobre los que se ejercen las capacidades de gobierno como la propia forma que adoptan estas capacidades¹⁶. El estudio de los procesos de gobernanza urbana permite conocer el desarrollo de nuevas formas de gobierno a escala local que se adaptan a la flexibilidad, la apertura y la complejidad que reclama la nueva situación¹⁷. La gobernanza ya no es sólo un reto para el Estado (en tanto que organización política que tradicionalmente ha monopolizado las responsabilidades de gobierno), sino que afecta a todos los actores, públicos y privados, que participan en las distintas redes territoriales, y a los nuevos ejes local-global que genera una estructura multinivel.

Como argumenta Goss¹⁸, el cambio más significativo en la gobernanza local es el de roles y de relaciones que se manifiesta entre los actores.

- a) Cambios en la relación entre el gobierno y la gente, entre los ciudadanos y el Estado, que pueden influir en la naturaleza de la política local.
- b) Cambios en el rol de los gestores públicos. Los dilemas políticos y sociales se trasladan a la gestión de los servicios públicos y son la sustancia de las decisiones cotidianas.
- c) Cambios en las propias organizaciones públicas. Surgen nuevas formas organizativas (alianzas estratégicas, partenariados, experiencias participativas, etc.) que conviven con sistemas tradicionales de gestión, con las presiones contradictorias que esto supone.

Esta combinación de globalización y localismo ha dado un nuevo impulso a las ciudades y a los territorios y regiones como actores políticos significativos. Por un lado, se observa que las identidades colectivas locales se materializan en una idea de sociedad local; y el desarrollo de las identidades locales supone la aparición de escenarios donde los actores se relacionan, se conocen y, a partir de este reconocimiento de proximidad, colaboran en la persecución del bien común¹⁹. Desde esta perspectiva, adquieren especial importancia dos conceptos: comunidad, porque indica el sujeto colectivo que reúne contigüidad e implicación ante problemas co-

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Se utiliza el concepto gobernanza urbana para describir esas nuevas formas de decisión colectiva en el ámbito local, que emergen en el nivel local y que conducen al desarrollo de diferentes relaciones entre ciudadanos y actores públicos y privados.

¹⁸ Goss, S. (2001): *Making local governance work. Networks, relationships and the management of change*. Hampshire: Palgrave.

¹⁹ Bagnasco, A. y Le Galès, P. (2001): *La città nell'Europa contemporanea*. Nápoles: Lignori.

munes; y capital social, por realzar los componentes culturales y cívicos que facilitan el buen funcionamiento de estos contextos locales de relación y cooperación. Este debate sobre el capital social, que se centra en la capacidad de cooperación que expresa la comunidad para mejorar el bienestar común, es el que nos interesa reflejar en nuestro análisis.

Por otro lado, como ha señalado Sassen²⁰, la progresiva desintegración de los escenarios nacionales como los únicos posibles crea oportunidades para las ciudades, que emergen como lugares estratégicos en los que se manifiestan procesos de cambio y de reestructuración urbana más complejos. Como sabemos, en la década de los años setenta se produjo la crisis del Estado de Bienestar. En ese contexto, la dimensión local ha ido recuperando relevancia política, mientras que la estatal se ha erosionado. El gobierno local ha desarrollado nuevos roles como consecuencia del debilitamiento del ejecutivo central y los procesos de descentralización. Estos nuevos papeles tienen como finalidad adaptarse mejor a las exigencias del nuevo entorno, que se caracteriza por un sistema que funciona bajo lógicas menos jerárquicas, más de conexión horizontal y en red, en un contexto en el que se tiene que asumir que se ejerzan funciones de dirección desde distintos niveles de gobierno y con distintos grados de fragmentación en el suministro concreto de los servicios necesarios para la población²¹. Cada vez más, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar, los objetivos que ésta persigue y su capacidad real para resolver los problemas.

Si durante la primera mitad del siglo XX el arraigo territorial de los actores era una condición necesaria para el desarrollo de las operaciones transnacionales y las redes nacían y dependían de los territorios, actualmente es más frecuente que distintos territorios, dotados de ventajas competitivas similares, compitan entre sí para atraer inversores. Uno de los cambios más importantes que se han producido en los últimos 20 años ha sido el incremento de la movilidad del capital en el nivel nacional y especialmente en el transnacional. Esta movilidad transnacional del capital se ha manifestado en formas específicas de articulación entre diferentes áreas geográficas y ha provocado transformaciones en el rol que estas áreas han desempeñado en la economía mundial. Las ciudades, como lugares de concentración social, facilitan encuentros y ejercen un papel de sociabilidad y de contacto informal que puede tener un alto valor económico. La especificidad de la acción local puede facilitar que se genere una ventaja competitiva en un espacio económico global homogeneizado. Por otro lado, una

²⁰ Sassen, S. (2002): "La ciudad global: la desnacionalización del tiempo y el espacio", en Subirats, J. (coord.).

²¹ Smith, M. J. (2002): "La reconstitución del Estado: el impacto de las redes intra e intergubernamentales", *ibídem*.

economía política cada vez más globalizada, dirigida por flujos liberalizados de capital, de tecnología e información, puede provocar movimientos que prioricen más la eficiencia en la prestación de servicios que la equidad en su distribución. Esto puede generar espacios sociales cada vez más fragmentados y especializados en las ciudades.

Ante esta realidad y las formas de afrontarla, las aproximaciones analíticas que introducen el concepto de gobernanza urbana se centran en las posibilidades que tienen las élites políticas, económicas y sociales locales para convertir las ciudades o las regiones en actores políticos con estrategias y proyectos colectivos autónomos. Proyectos que serán tanto más sólidos cuanto logren ser más compartidos y pactados con los múltiples actores públicos y privados que forman la sociedad local. La cooperación interna, la capacidad de evitar contraponer crecimiento e igualdad, puede acabar convirtiéndose en un medio para alcanzar la competitividad externa sin sacrificar la cohesión social interna.

Actualmente, los gobiernos locales deben responder a los nuevos retos y problemas que surgen de los procesos que hemos descrito y que actúan en la escena global, pero afectan a la cotidianeidad de la política y la gestión local. En las ciudades y en la escala territorial más próxima es donde el conjunto de los actores públicos y privados perciben los procesos y efectos de la globalización y la europeización; también es el escenario en el que la ciudadanía exige respuestas concretas a sus problemas. La proximidad emerge como un espacio desde el que pueden ofrecerse respuestas más adecuadas a la diversidad y a los nuevos retos, tanto en las urbes más conectadas con las redes globales como en los territorios rurales. En estos últimos se abren nuevas oportunidades surgidas de la terciarización de sus fuentes de riqueza, de la capacidad de acceso que ofrecen las nuevas tecnologías o de los incentivos que genera su "otra" calidad de vida.

2. Nuevas tareas mayúsculas del gobierno en minúsculas

Los primeros ayuntamientos democráticos tuvieron que dar respuesta a las urgencias que en las ciudades se derivaron de una industrialización concentrada, una urbanización en muchos casos descontrolada y especulativa y una masiva inmigración interna sin mecanismos de acogida social. La construcción de la democracia en España dependió, en los primeros momentos de disfrute de las recién recobradas libertades, de la capacidad de satisfacer reivindicaciones históricas largamente aplazadas y de poner en marcha una red suficiente de servicios sociales que concretaran los derechos asumidos como tales por la nueva legalidad democrática.

Hasta finales de la década de los años ochenta, los municipios no hicieron grandes aportaciones específicas en el terreno de las políticas eco-

nómicas, sociales, territoriales o ambientales. Las demandas en lo relativo a la autonomía fiscal, las competencias o las fórmulas de gestión fueron escasas. Una tendencia que se invierte claramente en los años noventa y que ya se analizó en nuestro *Informe España 1997*²². En la actualidad, la estructura territorial de la Administración local española está muy fragmentada y desequilibrada. España es una sociedad mayoritariamente urbana: 28 millones de personas (dos de cada tres) viven en municipios de más de 20.000 habitantes; a su vez, hay 8.109 ayuntamientos, de los que el 85% tiene menos de 5.000 habitantes (tabla 1). Los municipios de más de 100.000 habitantes suman 17 millones de ciudadanos (40,5% de la población española). Y en esta realidad urbana sobresale el conjunto de las grandes ciudades: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Palma de Mallorca y Bilbao.

Esta fragmentación y heterogeneidad presenta ventajas desde el punto de vista de la representatividad social y de la canalización de las especificidades territoriales, pero también de operatividad, de recursos y de capacidad para prestar servicios. La posibilidad de reducir el número de municipios no parece que pueda plantearse en un futuro razonable; sin embargo, la vía de la supramunicipalidad, reforzando los mecanismos de cooperación voluntaria e incentivada entre municipios y estableciendo segundos niveles de Administración local en algunos casos, podría ser una posible solución.

En la actualidad, el contexto del gobierno local en España es muy distinto al de 1979. Los cambios han sido profundos y acelerados en el plano demográfico, en el sistema productivo, en el terreno político-institucional, en el mundo de los valores y las conductas sociales y también en el

Tabla 1 – Distribución de la población y número de municipios según el número de habitantes. 2004

	Población		Municipios	
	Absoluto	%	Absoluto	%
De 5.000 y menos	6.058.828	14,0	6.893	85,0
De 5.001 a 20.000	8.525.702	19,7	877	10,8
De 20.001 a 100.000	11.127.836	25,8	281	3,5
De 100.001 a 350.000	8.633.414	20,0	48	0,6
De 350.000 y más	8.851.904	20,5	10	0,1
Total	43.197.684	100	8.109	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2004*, en www.ine.es

²² Fundación Encuentro (1998): “Veinte años de ayuntamientos democráticos. El retorno de la política social”, en *Informe España 1997*. Madrid: Fundación Encuentro, 487-566.

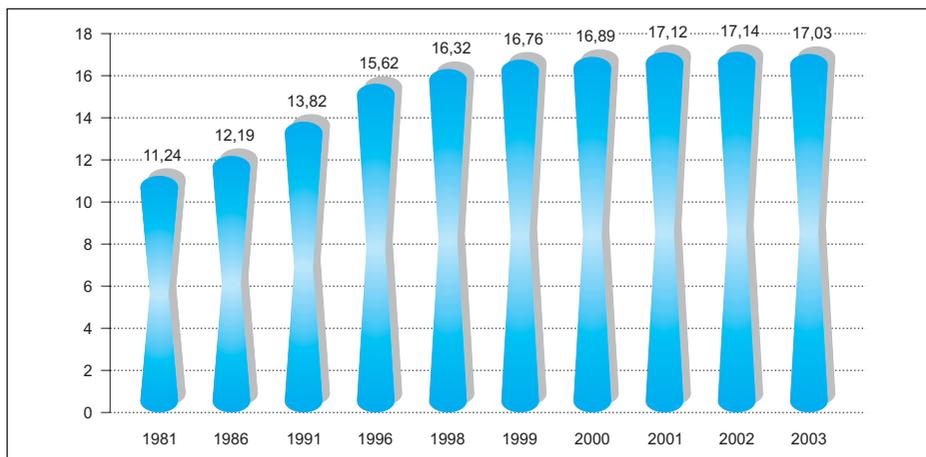
campo de la ideología política. Un conjunto de realidades socioeconómicas emergentes presionan a los municipios para que definan mejor su proyecto en clave local. En el inicio del siglo XXI se manifiesta una realidad social y económica más compleja en las ciudades españolas que se caracteriza, a grandes rasgos, por procesos de diferenciación social que afectan a la calidad de vida y al bienestar de los ciudadanos.

Muchos municipios han impulsado desde los años noventa políticas para dar respuesta a los nuevos retos que está viviendo nuestra sociedad. Entre ellos, podemos destacar:

► *El progresivo envejecimiento de la población* (gráfico 1) y *el impacto de las migraciones extracomunitarias* están transformando las características de las presiones sociales y alterando las prioridades de actuación en terrenos como la educación, la sanidad, la vivienda o los servicios sociales.

► *Nuevas formas de desigualdad, de pobreza y de exclusión urbana y rural.* Se configuran sociedades con un grado de complejidad social creciente que tiende a acentuar las desigualdades en todos los niveles. Para hacer frente a esta situación, los gobiernos locales tienen que promover y llevar a cabo acciones para colectivos y territorios vulnerables a la marginación, a través de estrategias integradoras y transversales como pueden ser: programas intensivos de vivienda social, actuaciones de acogida de inmigrantes, extensión de sistemas de atención domiciliaria para mayores o personas con riesgo de exclusión tanto en la ciudad como en el campo, programas de reinserción sociolaboral de jóvenes o programas de apoyo a las familias monoparentales.

Gráfico 1 – Evolución del índice de envejecimiento de la población española. 1981-2003



Nota: Se define el índice de envejecimiento como el porcentaje de la población de 65 y más años respecto a la población total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes. Explotación estadística*, varios años.

► *Los cambios en el mercado de trabajo refuerzan los procesos de polarización social.* Existe una creciente inseguridad en algunas categorías laborales que se ven más afectadas por el paro de larga duración y que tienden a la exclusión laboral; en contraste, aparecen nuevas oportunidades para los más preparados, que se benefician de las posibilidades que ofrecen los procesos de globalización, donde aparecen nuevos sectores de ocupación para los que construyen la sociedad del conocimiento²³. Esta polarización también se observa en el uso del territorio, de la escuela, en el mercado de la vivienda y en la estructura del consumo urbano.

► *Transformaciones del territorio* que conllevan procesos de desurbanización, de contraurbanización (que desconcentran la población y las actividades hacia una periferia urbana en expansión) y de periurbanización. La gestión de estos espacios de urbanización difusa o de “ciudad extensa” no se ha traducido en mejoras generalizadas del nivel de vida, sino que ha comportado, y comportará cada vez más, altos costes sociales y ambientales.

► *Creciente preocupación por la protección del medio ambiente.* Se exige cada vez más un mayor control de los impactos de las actividades productivas y de las infraestructuras en el medio natural. En la escala local surgen iniciativas para preservar el territorio y los recursos naturales, así como para promover el uso de energías alternativas (Agendas 21 locales).

► *Cambios en el orden tradicional de los valores y las pautas culturales.* La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la lucha contra la discriminación de género y los nuevos modelos familiares están dibujando una sociedad más plural y diversa. Aparecen múltiples identidades, un mosaico urbano que presenta dinámicas cada vez más complejas, con una amplia diversidad de experiencias individuales y comunitaria. Al mismo tiempo, crece la presencia de una *ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica*.

► *Nuevos conflictos que afectan a la vida cotidiana.* Las nuevas tendencias sociales plantean cada vez más problemas vinculados al uso del tiempo en las ciudades, que deben ser abordados también desde la esfera local mediante las llamadas “políticas de la cotidianidad”. En este contexto, la *progresiva desintegración de las redes tradicionales de protección social que formaban las familias y las comunidades* plantea nuevos retos al gobierno local. Hay colectivos urbanos y rurales que requieren una aten-

²³ Sklair, L. (2001): *The Transnational Capitalist Class*. Oxford: Blackwell. Sugiere la emergencia de una nueva clase social urbana, una burguesía global donde se encuadra la élite empresarial, los altos ejecutivos y funcionarios, los políticos, los profesionales, que se comunica en inglés y desarrolla una cultura común global, así como prácticas de consumo particulares. Una sociedad global que aparentemente se organiza menos sobre la base de conflictos y más sobre redes profesionales.

ción especial y nuevos servicios, hasta ahora facilitados en el ámbito más privado. Mujeres, jóvenes, niños, gente mayor, población inmigrada, etc., precisan políticas que faciliten su vida cotidiana; también plantean nuevos retos en el terreno urbanístico y, muy especialmente, en el de la vivienda (promoción de vivienda pública o asequible, rehabilitación del parque de viviendas, viviendas de alquiler para jóvenes, viviendas tuteladas en la ciudad o en el campo para mayores, acceso a la primera vivienda para colectivos con riesgo de exclusión social).

Las transformaciones descritas refuerzan la conexión bienestar-proximidad. La escala local facilita la percepción de la dificultad que entrañan problemas en mayúsculas que se manifiestan en dimensiones distintas y que llaman a la puerta del gobierno en minúscula. El gobierno local sigue siendo el rostro cotidiano del sector público; el nivel de gobierno donde la política converge con la gente y donde se prestan servicios públicos esenciales a personas y a empresas. El nivel de gobierno que tiene capacidad para construir espacios de decisión y promover una gestión integrada de las políticas. Pero ese renovado protagonismo no viene acompañado de recursos y de capacidades de esas mismas instituciones y actores locales. Como se señaló anteriormente, desde los años noventa se ha producido un desbordamiento de las funciones tradicionales de los gobiernos locales, que se puede constatar en dos dimensiones: por un lado, en la ampliación de las agendas locales y, por otro, en el desarrollo de nuevos roles estratégicos y cualitativos.

¿No estaremos exigiendo demasiado a los municipios? Las posibles soluciones y el desarrollo de políticas que den respuesta a realidades más complejas, ¿no deberían abordarse desde una perspectiva integrada de coordinación entre Administraciones? El argumento de la proximidad es poderoso, pero no suficiente. Los cambios sociales y las transformaciones urbanas y rurales exigen más coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno. Los gobiernos locales, con sus enormes potencialidades pero también con sus limitaciones actuales, van a seguir sorteando obstáculos y ofreciendo soluciones. Pero todo ello no basta. Se impone la necesidad de abordar una mayor descentralización del Estado, pero también la de desarrollar nuevas formas de gestión de los problemas que se basen en una mayor corresponsabilidad. Corresponsabilidad que debe darse entre Administraciones, pero también en el ámbito de la implicación y de la corresponsabilidad ciudadana.

En este contexto, es necesario que los municipios desarrollen roles más estratégicos y expresen su voluntad de estar presentes en las decisiones políticas de los problemas en mayúsculas, haciendo aportaciones específicas, desde la esfera municipal, en la reestructuración de los modelos de bienestar, en la promoción económica y en la ordenación del territorio.

3. ¿Nuevos gobiernos para nuevas ciudades?

3.1 *El uso del tiempo y la ciudad*

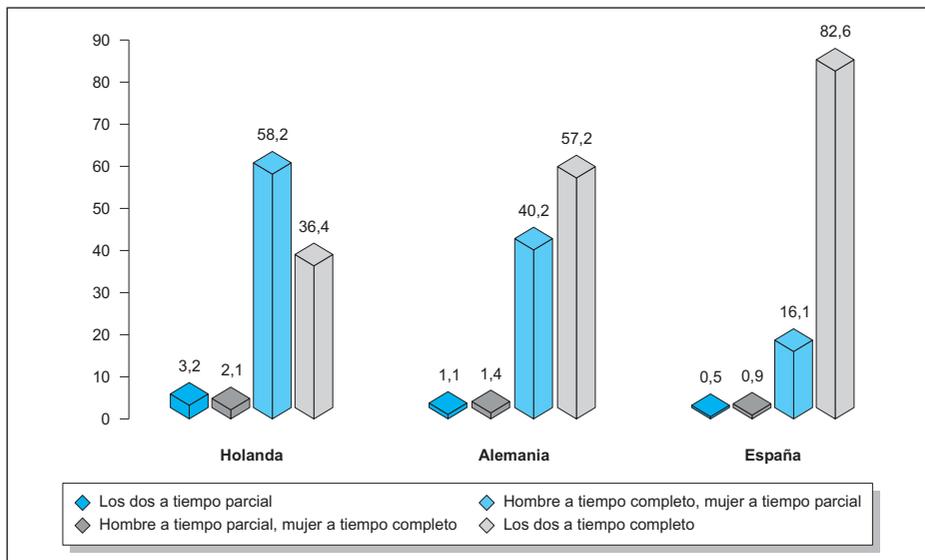
Uno de los terrenos de análisis más recientes en el que se concentran nuevas realidades sociales que plantean nuevos retos a los gobiernos locales es el del uso del tiempo en la ciudad. Tradicionalmente, el trabajo productivo ha organizado las distribuciones y usos de los tiempos en las comunidades. La sociedad industrial marcó de manera intensa los tiempos vitales, condicionándolos a las necesidades productivas. El cambio de época al que asistimos repercute, evidentemente, en esa estructura de tiempos y afecta a los ritmos de familias y de relaciones sociales, como también a los laborales y vitales más generales. La mayor discontinuidad en las relaciones laborales, la precarización de esas relaciones, la diversidad de tiempos y de situaciones contractuales de trabajo, etc., influyen en las dinámicas temporales de individuos e instituciones.

Las ciudades, por otra parte, acumulan servicios, relaciones, intercambios, que se producen en escenarios y en espacios temporales distintos y cada vez más variados²⁴. La mayor homogeneidad y ordenación de trabajos y personas en la sociedad industrial repercutía en una mayor sincronización de tiempos vitales, laborales y sociales. Hoy, la ciudad es el escenario de una creciente desincronización de tiempos y personas. Los distintos usos sociales del tiempo generan nuevas demandas que pretenden satisfacer las necesidades de los ciudadanos vinculadas al tiempo de trabajo, al tiempo del otro trabajo (doméstico-familiar y comunitario) y al tiempo de ocio. Esto supone una nueva organización de los tiempos sociales y de los tiempos públicos (en lo relativo a horarios, a franjas de actividad, en la apertura y cierre de los servicios y comercios, en la gestión cotidiana de los días no laborables y de las vacaciones) para facilitar el desarrollo de los tiempos particulares y de la cotidianeidad.

Hasta ahora, la red familiar, básicamente la mujer, asumía el coste de los desajustes individuales que se manifestaban en el uso del tiempo, convirtiéndolos en sincronías familiares, gestionando los desajustes de unos y otros y acompasando los distintos ritmos con su esfuerzo. Los tiempos de la ciudad tradicional estaban sincronizados según las exigencias de la producción industrial con horarios estándares. Horarios que arrastraban a los otros tiempos y condicionaban los servicios de apoyo (transporte, servicios bancarios), los tiempos de los servicios públicos (educación y sanidad) y los de los servicios básicos y de las Administraciones Públicas. La nueva situación que emerge como resultado del cambio en las estructuras

²⁴ Torns, T. y Miguélez, F. (2001): *Tiempo y ciudad. El estudio del tiempo en la ciudad más allá de su dimensión horaria*. Barcelona: Consejo Económico y Social de Barcelona.

Gráfico 2 – Hogares encabezados por una pareja en la que ambos trabajan según el tipo de jornada de trabajo. En porcentaje. 2000



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Eurostat (9/2002): *Statistiques en bref. Population et conditions sociales*.

familiares y que se expresa como un nuevo valor social (sobre todo entre las mujeres y madres que trabajan fuera de casa, en las familias monoparentales²⁵ y en las familias con hijos en las que trabajan ambos cónyuges, la mayoría con jornada laboral completa –gráfico 2–) empuja hacia un nuevo modelo en los usos sociales del tiempo, en el que las capacidades compensadoras de la mujer-familia son menores.

Se trata de pensar y organizar la ciudad para dar respuesta a las nuevas demandas que requiere la organización de la vida cotidiana de las personas. En este sentido, esta nueva aproximación debe tener en cuenta una sociedad en la que se ha roto la regulación de la vida que marcaba el ciclo laboral tradicional (estudio-trabajo-jubilación); hay una mayor movilidad y distintos usos de la ciudad; el sector industrial y de servicios refuerza la desincronización al establecer mayor flexibilidad horaria y más turnos de trabajo; el propio sistema productivo, en el sector servicios, muestra exigencias contradictorias (pensemos en los trabajadores del comercio, la hostelería, los espectáculos y el ocio, que desean alternativas de uso del tiempo para su vida cotidiana); la entrada de la mujer en el mercado laboral y el envejecimiento de la población demandan nuevos servicios y disponibi-

²⁵ En 1991 las familias monoparentales representaban un 8% del total de los hogares españoles. Este porcentaje alcanza el 10% en 2001. La mayoría de las familias monoparentales están constituidas por la madre con hijos (82,8% en 1991 y 81% en 2001).

lidad horaria; la doble jornada de la mayoría de las mujeres requiere nuevos servicios (atención de niños, de personas mayores); hay colectivos que disponen de mayor tiempo libre (jóvenes, personas mayores); y cada vez hay más flexibilidad para organizar las jornadas de descanso y las vacaciones a lo largo del año. Todo apunta, pues, a una mayor flexibilidad, pero también a más complejidad y más dificultad en el ajuste colectivo.

Lamentablemente, hemos modelado nuestras vidas familiares y sociales casi de forma exclusiva a partir de los imperativos de competitividad de las empresas y de las exigencias del mercado. En la actualidad, esta perspectiva ya no es sostenible. Hay que dar respuesta a las dificultades e inadaptaciones, a los desequilibrios y problemas que plantea nuestra realidad social. El municipio se revela como el espacio más idóneo para convertirse en un lugar donde sea posible la recomposición de tiempos, donde se transformen cotidianidades individuales en problemas comunes que afectan al bienestar de toda la comunidad. Existen en Europa distintas experiencias urbanas de gestión de tiempos que plantean soluciones innovadoras.

El gobierno local ha abordado esta demanda social en algunas ciudades. El planteamiento general de las experiencias desarrolladas se basa en la adaptación de los horarios de los servicios públicos a las demandas de los que viven, trabajan y utilizan el marco del municipio cotidianamente. Se introduce la flexibilidad horaria en diversos ámbitos (laboral, comercial, servicios, transporte y administración) en función de las variaciones del ritmo de la vida social y de las necesidades de la población. Desde la actuación en las escuelas (horarios intensivos, mayor flexibilidad, actividades extraescolares), mayor flexibilidad horaria en el mercado de trabajo que permita una mejor autoorganización de los tiempos, la creación de ventanillas multifuncionales en las distintas partes del municipio para resolver gestiones administrativas, la modificación de los horarios de los servicios de banca o la creación de bancos del tiempo que intercambian servicios basados en la gestión de la cotidianidad (cuidado de niños y mayores, formación) y que surgen como experiencias comunitarias y de solidaridad²⁶.

²⁶ Entre las experiencias europeas, destaca la ley del tiempo italiana (Ley 53 de 8/3/2000 sobre tiempos sociales) y las novedades metodológicas introducidas por las ciudades de Milán, Roma, Turín y Florencia en el desarrollo de bancos del tiempo.

Los bancos del tiempo son centros de intermediación e intercambio de tiempo entre un colectivo de personas. Actúan al margen de los mecanismos de mercado formalizados y cumplen una función económica y social en tanto que las personas que participan intercambian su tiempo para dedicarlo a la comunidad (cuidado y atención de niños, cuidado de personas mayores, suplencias de personas enfermas, actividades menores en el hogar). Existen experiencias en Italia, Francia, Reino Unido, Alemania, Austria, Suiza y en nuestro país. Véase Torns, T. y Miguélez, F. (2001).

En todos estos casos surge la necesidad de plantear las soluciones en espacios amplios de participación, donde estén representados los diversos actores que tienen capacidad para incidir en una nueva regulación de los tiempos urbanos, con la finalidad de adoptar una perspectiva integrada que supere la aproximación tradicional. El escenario local emerge una vez más como el espacio desde el que se puede escuchar mejor a la ciudadanía y transformar los problemas descritos en cambios sociales. Las políticas del tiempo son, a la vez, políticas de servicios urbanos o municipales.

3.2 *Edad y ciudad*

En los municipios conviven colectivos con intereses y demandas sociales diversas. Las necesidades de los jóvenes no son las mismas que las de las personas mayores o los niños. Cada grupo de edad vive la realidad urbana de forma distinta y espera llevar a cabo su vida diaria y realizar sus aspiraciones y sueños en un espacio compartido. Nuestro sentido de pertenencia no se puede definir sólo por razones de clase, género o etnia, sino también por todo lo relacionado con los espacios, los intereses personales, los estilos de vida, las experiencias comunes y la solidaridad que, por lo general, se comparten entre los grupos de edad.

En los últimos años ha aumentado la oferta de servicios dirigidos a los distintos colectivos sociales en las ciudades: actividades en períodos de vacaciones para niños y jóvenes, equipamientos deportivos y centros cívicos para distintos grupos de edad, cursos de formación para mayores, iniciativas de inserción sociolaboral para jóvenes, transporte público nocturno para facilitar el ocio colectivo, etc. Un amplio abanico de actividades programadas desde distintas áreas municipales que han ido exigiendo mayor coordinación y políticas integrales para abordar la globalidad de las necesidades y problemas de cada colectivo.

Las profundas transformaciones sociales que ha experimentado nuestro país en las últimas décadas reclaman a las ciudades respuestas a las nuevas demandas que plantea la sociedad, según el grupo de edad y su problemática concreta. Pero la complejidad que presentan los problemas urbanos exige un salto cualitativo. Sirvan de ejemplo las dificultades que tienen los jóvenes para su inserción laboral y la escasa oferta de vivienda asequible, que retrasan la edad en la que se independizan de su familia (convertida en la red de asistencia que permite a los jóvenes permanecer en sus hogares mientras encuentran empleo y piso, asumiendo los costes de la emancipación tardía²⁷). En este caso, es necesario promover estrate-

²⁷ El 73% de la población de 25 años vive con sus padres, un porcentaje que era del 40% en 1981. El 50% de los jóvenes de 28 años y el 35% de los que tienen 30 años residen con sus padres.

gias transversales que faciliten mecanismos de participación para conocer con más profundidad las ideas y los valores de cada colectivo respecto a sus demandas concretas, pero también sus opiniones, puntos de vista y valores con relación al barrio y a la ciudad.

Para responder a estas nuevas realidades y demandas, en los últimos años se han extendido de forma progresiva los consejos sectoriales de participación para colectivos concretos: jóvenes, mujeres y personas mayores. La mayoría de los ayuntamientos de más de 250.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Palma de Mallorca, Bilbao, Valladolid, Córdoba, Alicante, Vigo, Gijón y L'Hospitalet de Llobregat) disponen de concejalías específicas de servicios personales, mujer, juventud y promoción económica²⁸.

Por otro lado, estos ayuntamientos disponen de áreas específicas de servicios sociales desde las que se gestionan los programas de atención domiciliaria destinados a personas mayores y a la población en situación de riesgo. Y ciudades como Madrid y Barcelona han desarrollado planes específicos de acogida para la población inmigrante y la población sin techo.

3.3 Género y ciudad

Una de las más importantes transformaciones que ha vivido nuestra sociedad en los últimos años ha sido la emancipación de la mujer. Pero nuestra sociedad no se ha adaptado a la revolución silenciosa protagonizada por las mujeres con naturalidad y sin avisar²⁹, llegando masivamente y de forma estable al mercado de trabajo y reduciendo las tasas de fecundidad³⁰. Las estructuras sociales y nuestros conceptos del reparto de roles por géneros siguen siendo, en muchos ámbitos, tradicionales. Las Administraciones no han respondido de manera suficiente a esta nueva realidad. A este respecto, es preciso destacar el escaso desarrollo que en el marco del Estado de Bienestar han tenido las políticas de igualdad, las de conciliación de vida familiar y laboral y las de atención a la familia en España (tabla 2). La discriminación laboral persiste tanto en el ámbito público como en el privado. La transformación en estos escenarios es muy tí-

²⁸ La mitad de estos municipios tienen concejalías de juventud: Barcelona, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Bilbao y Gijón. Tienen concejalías específicas de mujer: Barcelona, Sevilla, Málaga y Las Palmas. Han creado concejalías de promoción económica: Barcelona, Bilbao, Vigo, Gijón y L'Hospitalet de Llobregat.

²⁹ Méda, D. (2002): *El tiempo de las mujeres. Conciliación entre vida familiar y profesional de hombres y mujeres*. Madrid: Editorial Narcea.

³⁰ El número medio de hijos por mujer en España ha caído en picado. De 2,8 hijos por mujer en 1976 a 1,3 de media que se registra en 2003.

Tabla 2 – Evolución de las prestaciones de protección social por funciones en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1980-2001

	Enfermedad/ Invalidez/ Accidentes laborales		Vejez/ Supervivencia		Familia/ Maternidad		Desempleo/ Promoción del empleo		Vivienda/Otros	
	1980	2001	1980	2001	1980	2001	1980	2001	1980	2001
Alemania (1)	40,3	36,5	42,6	42,4	10,1	10,4	4,5	8,2	2,4	2,5
Austria	–	32,8	–	49,5	–	10,6	–	5,0	–	2,1
Bélgica	34,6	34,0	41,5	43,7	11,3	8,9	11,6	11,7	0,9	1,6
Dinamarca	35,8	32,8	35,7	38,0	10,8	13,3	12,9	10,0	4,8	6,0
España	37,2	37,6	41,0	45,3	4,4	2,6	15,7	12,9	1,7	1,7
Finlandia	–	38,2	–	36,6	–	12,1	–	9,8	–	3,3
Francia	35,6	35,2	43,9	43,7	12,7	9,5	5,1	7,1	2,7	4,4
Grecia	26,2	30,8	66,1	51,3	3,6	6,9	2,7	6,0	1,4	5,1
Holanda	48,5	41,7	31,0	41,8	8,5	4,4	6,1	5,0	5,9	6,8
Irlanda	43,4	48,6	31,4	24,8	11,5	12,5	8,8	8,3	4,9	5,8
Italia	34,9	31,8	55,1	62,3	7,5	4,0	2,3	1,6	0,1	0,3
Luxemburgo	40,4	39,6	47,5	39,4	10,0	16,8	0,9	2,5	1,2	1,6
Portugal	44,8	43,6	39,4	45,8	8,0	5,6	2,8	3,6	5,0	1,3
Reino Unido	32,9	37,5	42,8	46,5	13,1	6,8	9,6	2,9	1,6	6,3
Suecia	–	41,6	–	39,1	–	9,6	–	5,6	–	4,3
UE-15 (2)	37,5	36,2	43,3	46,0	10,5	8,0	6,4	6,2	2,3	3,6

(1) Los datos de 1980 corresponden a la República Federal Alemana y los de 2001 a la Alemania reunificada.

(2) Para 1980 son datos de la UE-12.

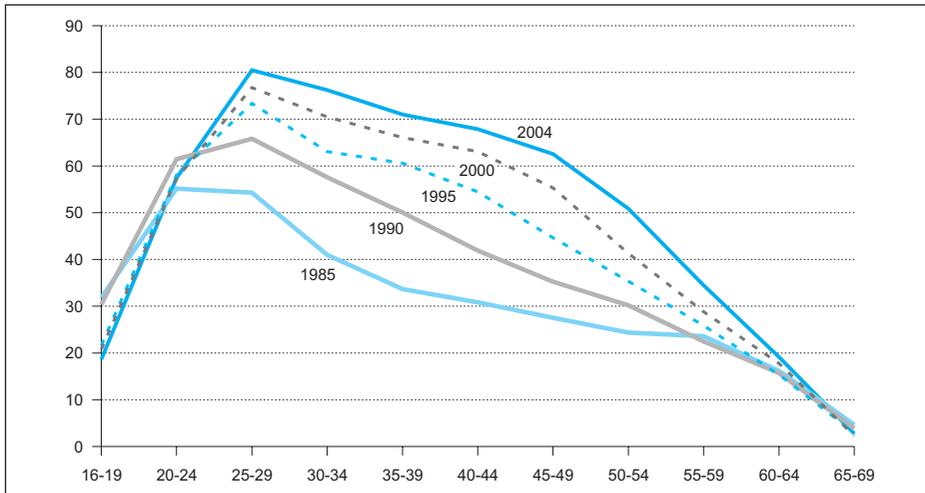
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Eurostat, *Statistiques en bref. Population et conditions sociales*, varios números.

mida y hay distancias significativas en el desarrollo profesional entre hombres y mujeres, a pesar de que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se ha producido a gran velocidad, como muestra el espectacular aumento de las tasas de actividad femenina (gráfico 3).

Las mujeres han conseguido en poco tiempo igualarse a los hombres en los estudios superiores. Desde 1985 se observa un incremento continuo de las mujeres con estudios superiores en España. En aquel año, sólo un 5% de las mujeres tenían formación universitaria; en 2004 ya son un 15% las mujeres con estudios superiores. Este porcentaje es similar al de los hombres (14%), aunque en este caso, y en el período considerado, no experimenta un incremento tan notable.

Este hecho no se traduce ni en el empleo ni en las responsabilidades profesionales que asumen las mujeres. Desde 1980, la tasa de paro femenino siempre ha sido más elevada que la de paro masculino, tanto si se observa este dato para el conjunto de la población activa española como si se analiza en detalle a nivel provincial. En el año 2004, la tasa de paro masculina era del 7,55% y la tasa de paro femenina del 14,39%.

Gráfico 3 – Evolución de la tasa de actividad femenina por grupos de edad. 1985-2004



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

La familia tradicional coexiste con nuevas formas de convivencia familiar (hogares unipersonales³¹, variedad creciente en la estructura de los hogares, incremento de las familias monoparentales), que demandan una mayor provisión externa de servicios. A pesar de todo ello, seguimos viviendo de los recursos que facilita la familia (tabla 3). El peso de las tareas doméstico-familiares recae sobre todo en las mujeres y en algunos, muy pocos, hombres.

Tabla 3 – Opinión acerca de la importancia de la ayuda familiar para la conciliación de la vida familiar y de la vida laboral por edad de la mujer entrevistada. En porcentaje. 1998

	Menor de 30 años	De 30 a 39 años	De 40 o más años	Total
Sin su ayuda no podría trabajar	37,3	18,5	4,9	16,8
Muy importante	31,7	30,8	17,5	26,5
Importante o bastante importante	17,5	24,8	13,6	20,4
Poco o nada importante	13,5	26,0	64,0	36,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Tobío, C. (2002): "Conciliación o contradicción: cómo hacen las madres trabajadoras", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97.

³¹ El número de hogares unipersonales casi se ha duplicado en los últimos 10 años. De 1,6 millones en 1991 a casi 3 millones en el año 2001, de los cuales 450.000 son hogares formados por una sola persona de 80 o más años. Más del 25% de los mayores de 90 años viven solos.

Tabla 4 – Tiempo medio diario dedicado a distintas actividades según sexo y edad. En horas y minutos. 2002-2003

	Hombres				Mujeres			
	Menos de 25 años	De 45 a 64 años	De 65 y más años	Total	Menos de 25 años	De 45 a 64 años	De 65 y más años	Total
Cuidados personales	11:35	10:49	12:52	11:24	11:40	10:48	11:03	11:21
Trabajo	7:48	8:28	5:57	8:22	6:41	6:56	6:46	6:51
Estudios	5:51	2:23	1:53	5:18	5:52	3:22	2:33	5:09
Hogar y familia	1:12	2:00	2:42	2:08	1:54	5:01	5:47	4:45
Trabajo voluntario y reuniones	1:57	1:55	1:45	1:54	1:33	1:47	2:03	1:46
Vida social y diversión	2:43	2:12	2:31	2:18	2:36	1:58	1:55	2:09
Deportes y actividades al aire libre	2:08	1:54	2:17	2:12	1:49	1:36	1:43	1:43
Aliciones y juegos	2:07	1:45	2:14	1:59	1:41	1:18	1:33	1:35
Medios de comunicación	2:21	2:21	4:10	2:48	2:18	1:59	2:29	2:28
Trayectos y empleo del tiempo no especificado	1:28	1:33	1:06	1:27	1:29	1:31	1:13	1:21

Nota: Se refiere al tiempo medio dedicado por las personas que realizan las actividades.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE (2004): *Encuesta de empleo del tiempo 2002-2003*.

Según los datos de la Encuesta de empleo del tiempo 2002-2003 (tabla 4), en España los hombres dedican una media diaria de 2 horas al hogar y a la familia, tiempo que se duplica en el caso de las mujeres (4 horas y 45 minutos diarios). El tiempo dedicado al cuidado de los niños por parte de los hombres y mujeres también registra diferencias notables. Mientras las mujeres dedican diariamente más de 2 horas a los hijos, los hombres sólo la mitad de ese tiempo. Estas tendencias se invierten cuando se analiza el tiempo dedicado al trabajo principal. Mientras los hombres destinan más de 8 horas diarias a su actividad profesional, las mujeres únicamente una media de casi 7 horas diarias. Si se analizan los resultados por grupos de edad, destaca un dato concreto: las mujeres entre 25 y 64 años (edad activa laboralmente) emplean una media de 5 horas al hogar y a la familia, frente a 2 en el caso de los hombres.

Las soluciones, por tanto, están aún en el ámbito individual y en la esfera privada; no se han impulsado políticas que se hayan traducido en reformas estructurales. Como ha señalado Méda³², “el traje se está rompiendo por todas partes”.

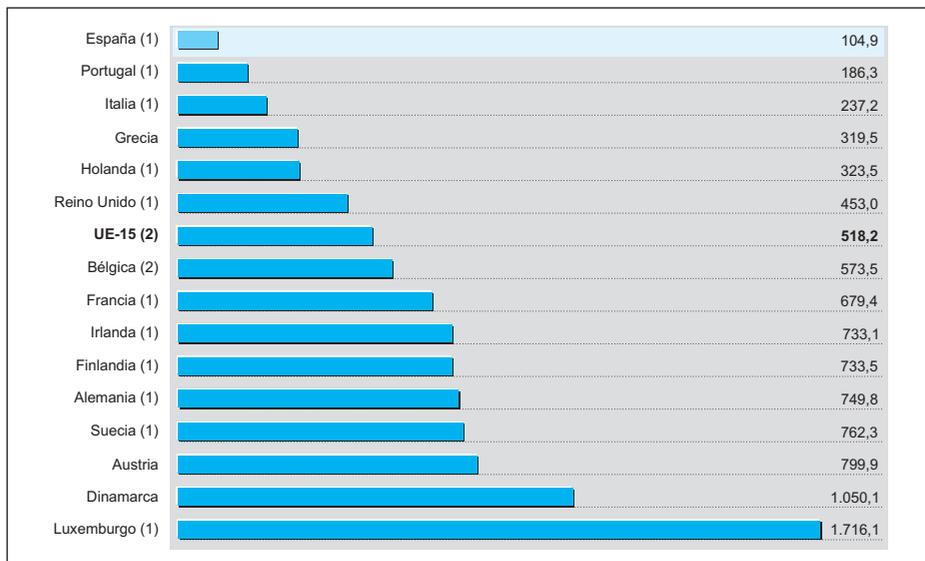
Contar con una red familiar solidaria, cercana y disponible para el cuidado de niños, mayores, jóvenes o personas con discapacidad es cada vez más difícil en las ciudades, no tanto en los municipios de la España rural. En las grandes urbes son cada vez más las parejas que trabajan fuera de casa y las abuelas y abuelos que siguen su actividad laboral o que tienen otros objetivos vitales; además, las dificultades de conciliación se agravan en las familias monoparentales³³.

Por otro lado, las mujeres reivindican una identidad plural (tiempo para su pareja, para sus hijos, para trabajar y para ellas mismas), aunque ésta sea difícil de construir en el “combate” diario. La actual insuficiencia del sistema de protección social a la familia en España (gráfico 4) y la falta de políticas para conciliar vida laboral y familiar podría interpretarse, entre otros factores, como reacción a las ideologizadas políticas familiares del franquismo, pero ahora es necesario un nuevo empuje. Los servicios sociales y de atención son claramente subsidiarios y no aumentan en la misma proporción que la demanda.

³² Méda, D. (2002).

³³ Como señala D. Méda (2002), existe un malestar creciente entre las mujeres, que ven como la sobrecarga y la doble jornada tiene repercusiones en su salud y en su calidad de vida. Muchas deben ralentizar o renunciar a su carrera profesional cuando llega la maternidad. Algunas se acogen a las políticas de flexibilización del mercado de trabajo (contratos a tiempo parcial y mayor precariedad laboral). Se produce, además, una pérdida de bienestar social, dada la inversión en formación realizada por las mujeres. En muchos ámbitos se prescinde de sus competencias, talento, creatividad e ideas.

Gráfico 4 – Gasto en protección social a la familia en la Unión Europea. En paridades de poder de compra por habitante. 2002



(1) Datos provisionales. (2) Datos estimados.

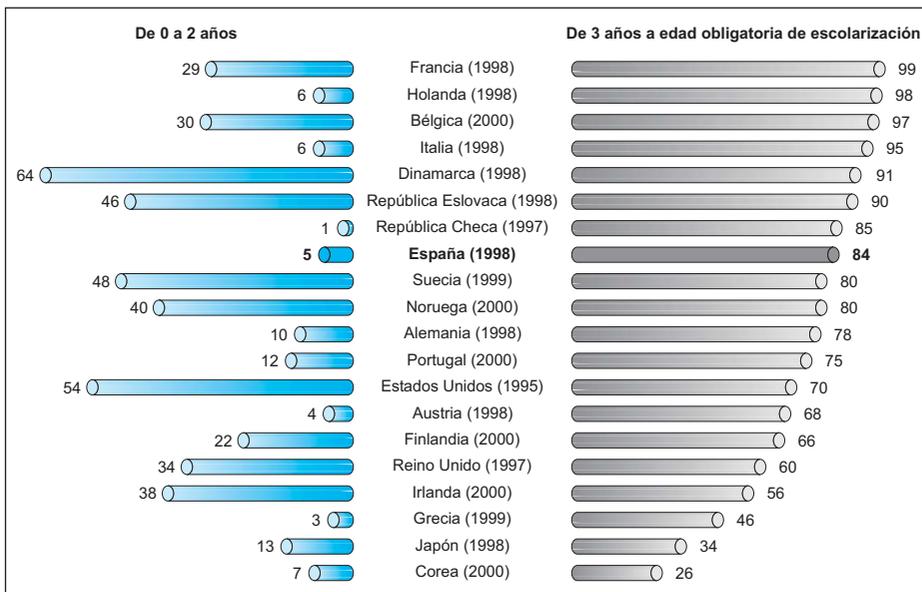
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos Eurostat.

Además, se está produciendo una situación paradójica. En este contexto de crisis y de revisión del Estado de Bienestar, asistimos –a pesar de las transformaciones sociales descritas– a una potenciación del papel de la familia y al carácter subsidiario de la esfera estatal³⁴. Nos encontramos ante un Estado asistencialista que sólo ofrece recursos cuando la familia “quiebra” y elude responsabilidades en los demás casos³⁵. En este sentido, el ínfimo desarrollo de los servicios sociales (gráfico 5) para el cuidado de la primera infancia (0-3 años), la incompatibilidad de horarios escolares y laborales y las dificultades para conciliar los ritmos doméstico-familiares con los laborales, está reforzando el papel de las mujeres como madres o cuidadoras. Las nuevas necesidades reclaman, además de políticas de tiempo, políticas urbanas que incrementen la oferta de servicios y equipamien-

³⁴ Parella, S. (2000): “Las políticas familiares”, en Adelantado, J. (coord.), *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria Editorial.

³⁵ Véase Torns, T. (2003): “Polítiques del temps: un repte per a les polítiques de l'Estat de Benestar”, en *Revista Nous Horitzons*. Barcelona. Señala que el Estado de Bienestar actúa como el tercer vértice de un triángulo que tiene a la familia y al mercado de trabajo en los otros dos. Y a las mujeres en situación de subordinación, en cada uno de ellos, padeciendo o soportando tal subordinación con variaciones según sea su clase social, etnia, edad o el momento del ciclo de vida en que se encuentren.

Gráfico 5 – Proporción de niños que se encuentran en centros “institucionalizados” (*) de atención y cuidado según la edad



(*) Servicios colectivos en centros concebidos para cuidar a los niños (guarderías, jardines de infancia), organizados a veces dentro del sistema educativo; los centros de educación especial, incluidos los que prestan servicios especializados, como el cuidado de niños discapacitados; los servicios que suministran las personas que cuidan en su propio hogar a uno o más niños; y los servicios que proporcionan personas que no son miembros de la familia, pero que suelen vivir con ella.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de OCDE (2001): *Perspectivas del empleo 2001*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

tos para distintos colectivos (plazas de educación 0-3 años, asistentes de maternidad, cuidados a domicilio, atención de día y pisos tutelados para mayores).

Una vez más, la esfera local y comunitaria es el escenario más cercano y cotidiano para buscar soluciones imaginativas a problemas compartidos. Es casi imposible acercarse a ese mundo de complejidades, heterogeneidades y diversidades desde la lógica homogeneizadora y unitaria típica de las tradicionales políticas de bienestar. Los cambios en los valores y proyectos de vida de las mujeres se traducen en conflictos entre colectivos, entre actividades e intereses que interactúan y que cada vez son más distintos y complejos. Las mujeres son protagonistas, porque son las principales usuarias y trabajadoras de los servicios (públicos y privados) que se ofrecen en la ciudad. Igualmente, son las que menos tiempo y más demandas explícitas tienen como ciudadanas³⁶. Las promotoras de este en-

³⁶ Cabe destacar, en este sentido, el aumento en los últimos años de la participación de las mujeres en los ayuntamientos españoles, a través de consejos sectoriales de mujer y las experiencias piloto desarrolladas en algunas ciudades como Barcelona.

foque han sido las mujeres italianas; que fueron las primeras en reclamar la conciliación –sin utilizar estas palabras– de la vida laboral y de la vida familiar. Se reivindica “tiempo de vida”, un tiempo en el que sea posible combinar el trabajo, entendido en su doble acepción de actividad laboral y doméstico/familiar, y un tiempo de no trabajo, en el que además del tiempo libre haya espacio para una misma. Un tiempo de libre disposición personal que los estudios sobre los usos sociales del tiempo suelen recoger como una reivindicación exclusiva de las mujeres³⁷. “Construir” y disfrutar de todo este conjunto de tiempos requiere un nuevo escenario más participativo en el municipio.

3.4 Exclusión y territorio

El aumento de la exclusión social en las ciudades y en otros contextos debe analizarse a partir de la polarización social que producen los procesos de integración económica y la globalización, los cambios en el mercado de trabajo y las nuevas formas de paro estructural de larga duración y el aumento de las desigualdades como consecuencia de los procesos migratorios a escala internacional. Pero también deben tenerse en cuenta los fenómenos de exclusión que genera la pertenencia a una clase, género o etnia determinada y los aspectos territoriales de la misma. En este sentido, disponemos de una amplia reflexión sobre la especificidad urbana de la exclusión social. Se ha sostenido, por ejemplo, que la transición del fordismo industrial al postfordismo produjo un fuerte impacto en el ámbito urbano, generando un proceso de creciente polarización socio-espacial, que se ha ilustrado con la imagen de la “ciudad dividida” o “ciudad dual”.

Las ciudades concentran muchos de los elementos y de las variables que se utilizan para definir la exclusión social. Las grandes ciudades atraen nuevos pobladores en busca de oportunidades de trabajo, que habitualmente se asientan en espacios con una habitabilidad deficiente en los centros históricos o en la periferia urbana. En muchos casos, se aprovechan las conexiones con personas del mismo origen, que facilitan esa inserción inicial. Esto provoca muchas veces la concentración y densificación de situaciones de carencia y exclusión. Por otro lado, la ciudad amplía la autonomía y las oportunidades, pero reduce los lazos y los vínculos de carácter comunitario, en un entorno más indiferente. Si la exclusión implica quedar radicalmente al margen de la gran corriente social mayoritaria, las oportunidades (a través de recursos educativos, nuevos empleos o mejoras de la vivienda o del barrio) para la movilidad social dejan de producirse. Y

³⁷ Balbo, L. (1991): *Tempi di vita*. Milán: Feltrinelli; Bimbi, F. (1995): “Metafore di genere tra lavoro pagato e non pagato. Il tempo nei rapporti sociali di sesso”, en *Polis*, 3; Torns, T. y Miguélez, F. (2001).

esto, a su vez, acrecienta la privación y la marginalidad. Todo ello es mucho más frecuente en los barrios desfavorecidos (centros históricos degradados, polígonos de vivienda o urbanización periférica y marginal) de las grandes ciudades, donde se concentran desempleados, trabajadores de los perfiles más bajos y precarios, inmigrantes sin recursos, pobres y sin techo. Las características de este tipo de asentamiento y el desarrollo de situaciones de exclusión son claramente distintas de las que se dan en contextos rurales o en ciudades o pueblos más pequeños.

Los barrios suburbanos y periféricos de muchas ciudades sufren tensiones sociales producto de su degradación progresiva; en ellos se manifiesta con más brutalidad la marginación social y la precariedad. Hay espacios urbanos estigmatizados socialmente porque acumulan problemas que generan malestar social (paro permanente, inmigración, tráfico de drogas, delincuencia). Son contextos urbanos en los que se manifiestan tensiones múltiples que replantean la acción política y social y que generan espacios de identidad propios en poblaciones frágiles. Estos viejos espacios reclaman nuevos enfoques y perspectivas de intervención más transversales que aborden las causas y el origen de los problemas, más que poner remedio puntual a los síntomas que trascienden y generan alarma social³⁸.

Pero también existe una exclusión menos visible, más escondida en los barrios de clase media-baja, que reclama servicios y solidaridades institucionalizadas (pensionistas que demandan trabajadores sociales, familias monoparentales con hijos que requieren servicios de asistencia) cuando quizás se deberían promover también solidaridades de proximidad. España dispone de un sistema de bienestar que asegura las pensiones, una cierta protección del desempleo, el acceso a la cobertura sanitaria y la educación básica. Pero los servicios sociales, aunque reconocidos como un derecho de los ciudadanos, todavía están lejos de convertirse en una red de cobertura universal.

En los municipios más pequeños, la exclusión es distinta, pero no inexistente. Presenta otras formas, afecta más a colectivos de personas mayores, está más vinculada a la desconexión territorial, a las dificultades de acceso a bienes y servicios, a la falta de redes adecuadas de recursos, o incluso deriva de la falta de reconocimiento que ciertas pautas de vida puedan tener cuando se apartan de los parámetros asumidos como propios por parte de las pequeñas comunidades.

³⁸ La experiencia del gobierno francés en la intervención en los *banlieues* es especialmente interesante en tanto que revela las dificultades y el fracaso de las políticas impulsadas desde el ámbito estatal a partir de los años ochenta. Se detecta la falta de una aproximación multinivel impulsada desde el gobierno local para buscar soluciones a los múltiples problemas de orden social y económico que se manifiestan en los barrios periféricos de las grandes ciudades. Véase, en este sentido, Cubero, J. (2002): *L'émergence des banlieues. Au coeur de la fracture sociale*. Toulouse: Éditions Privat.

Los gobiernos locales se han enfrentado a esta realidad sabiendo que las soluciones difícilmente podían ser abordadas exclusivamente desde los ayuntamientos y que esta política era subsidiaria de los grandes instrumentos de política social, gestionados por la Administración central y la autonómica. Han desarrollado políticas para cubrir los déficit acumulados; han puesto en marcha un proceso de racionalización de equipamientos y de servicios personales; han desarrollado una política social activa para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, para corregir las desigualdades y garantizar el acceso de los sectores más desfavorecidos o excluidos a los derechos sociales³⁹. Pero los servicios personales no han llegado a consolidarse como una pieza estratégica del gobierno local, sino que han surgido como el complemento, necesario, de una serie de operaciones estratégicas en otras áreas, aun cuando la acción social tiene una gran incidencia en el desarrollo y la articulación territorial de la ciudad.

En los últimos años se observa que algunas soluciones promovidas desde el gobierno local para favorecer la cohesión social tienden a la integración y a la transversalidad de las políticas. Ante problemas más complejos y multidimensionales se desarrollan aproximaciones más plurales. En el caso de la exclusión, las políticas de servicios a las personas establecen planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, centros históricos, comarcas), temáticos (exclusión, inmigración, solidaridad), de franja de edad (infancia, personas mayores), de colectivo o población (personas discapacitadas, familias monoparentales, municipios con pocos habitantes)⁴⁰.

Como ha señalado Serra⁴¹, los riesgos de desestructuración social aparecen cuando los procesos generadores de exclusión social no se solucionan y se convierten en crónicos. La exclusión social surge cuando los dispositivos de integración se debilitan y no son capaces de crear mecanismos eficaces y potentes de integración social. En este contexto, la política social promovida desde los gobiernos locales debe aceptar su complementariedad respecto a los sistemas nacionales y universales de protección y promoción social. Debe explotar a fondo su capacidad de microgestionar la realidad social y debería centrarse en focalizar su actuación sobre problemas específicos que sólo pueden resolverse desde la especialización y la proximidad.

³⁹ Serra, A. (1997): "Los servicios a las personas", en Fundación Carles Pi i Sunyer.

⁴⁰ Blanco, J. y Gomà, R. (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Editorial Ariel.

⁴¹ Serra, A. (1997).

3.5 *Diversidad y ciudad*

En los contextos urbanos es donde la diversidad y la heterogeneidad social se expresa con más fuerza y donde mejor se perciben las tendencias de cambio de nuestra sociedad. La ciudad –decía Robert Hughes– es la condensación más intensa de cultura que la humanidad ha conocido. Richard Sennet afirmaba: “Las ciudades pueden estar mal gestionadas, repletas de delitos, sucias o decadentes. A pesar de ello, mucha gente piensa que incluso en la peor de las ciudades imaginables, vale la pena vivir. ¿Por qué? Porque las ciudades tienen la capacidad de hacernos sentir mucho más complejos como seres humanos”. La ciudad es relación, diversidad, aprender a convivir con lo distinto. La homogeneidad adormece, la diversidad estimula y expande la imaginación. Y la ciudad es diversidad. Por tanto, la ciudad permite que convivan muchas más identidades, que exista mucha más riqueza de pertenencias. La sensación de estar en comunidad, pero al mismo tiempo ser extraño cuando se desee, de evitar que te etiqueten y te identifiquen arbitrariamente, otorga a la ciudad toda su fascinación y atractivo.

El problema es que esa misma diversidad y heterogeneidad puede provocar desasosiego e inquietud. Para Emmanuel Levinas, la ciudad es un espacio donde es posible la “vecindad de los extraños”, expresando así la mezcla deseable de comunidad y sociedad que toda ciudad debería contener para evitar tanto la intolerancia de las identidades excluyentes como la extrañidad o frialdad de una convivencia sin lazos. La ciudad aparece, por tanto, como el lugar de las oportunidades, de las iniciativas y del desarrollo de las libertades individuales y colectivas. Pero esa misma diversidad también se refleja, muy a menudo, como una dimensión a tener en cuenta en los conflictos urbanos.

La aproximación a la diversidad desde los gobiernos locales es una compleja temática emergente. Las ciudades deben constituirse como lugares con centralidades integradoras y polivalentes capaces de facilitar la expresión libre de esta diversidad. Al mismo tiempo, deben promover tejidos urbanos heterogéneos social y funcionalmente y deben desarrollar estrategias de integración plena que respeten esta diversidad y garanticen la cohesión social. La diversidad plantea un nuevo reto al gobierno local y reclama mayores dosis de imaginación en la solución de los problemas. De nuevo, el escenario local se revela como un espacio idóneo para fomentar la interacción social y para integrar los diversos colectivos en la solución de los problemas.

La llegada masiva de inmigración extracomunitaria a nuestras ciudades a partir de la década de los años noventa puede abordarse desde distintas dimensiones. La diversidad es una de ellas y es un buen ejemplo de análisis. En la actualidad, hay más de tres millones los extranjeros empa-

Tabla 5 – Evolución de la población extranjera que reside en España. Valor absoluto y porcentaje respecto a la población total. 1996-2004

	Población extranjera	Población total	Porcentaje
1996	542.314	39.669.394	1,37
1998	637.085	39.852.650	1,60
1999	748.953	40.202.158	1,86
2000	923.879	40.499.790	2,28
2001	1.370.657	41.116.842	3,33
2002	1.977.946	41.837.894	4,73
2003	2.664.168	42.717.064	6,24
2004	3.050.847	43.197.684	7,06

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

dronados en España, superando el 7% de la población. Más de un millón de ellos no dispone aún de permiso de residencia y se calcula que se registran 600.000 entradas anuales. La población extranjera residente en España se ha multiplicado por más de cinco en menos de una década (tabla 5).

A pesar de que el marco legal de la política de inmigración en España deja poco espacio para desarrollar políticas locales, los problemas generados por esta realidad en las ciudades han reclamado la intervención municipal⁴². Son muchos los ayuntamientos que están ofreciendo servicios y desarrollando políticas (de bienestar social, vivienda, trabajo, educación e integración cultural) para paliar los problemas y conflictos vinculados con la inmigración. Estas políticas, que entran en tensión con las de ámbito estatal, deberían abordarse desde la cooperación institucional y deberían contar con la participación decisiva de la esfera local, que es desde donde se está tratando, sin recursos y sin competencias, de acomodar tanta diversidad. A medio plazo, parece claro que deberán incrementarse las capacidades legales y financieras de los municipios al respecto y que los extranjeros deberán poder actuar como ciudadanos, al menos en la esfera local; esto es, con capacidad de voto sobre las decisiones locales y de la comunidad en la que están insertados, donde viven, conviven y cumplen con sus obligaciones legales.

3.6 Modos de gobierno y municipio

Los problemas analizados reflejan la notable presión que las nuevas realidades sociales en el espacio más micro de la política ejercen en los go-

⁴² Madrid, Barcelona, Alicante, Valencia, Palma de Mallorca y Zaragoza son las ciudades de más de 250.000 habitantes con mayor número de extranjeros y Palma de Mallorca, Madrid, Barcelona, Alicante y Valencia las que tienen mayor porcentaje de población extranjera.

biernos locales. En muchos casos, la capacidad de respuesta se ha basado en la búsqueda de soluciones innovadoras y el escenario local se ha revelado como óptimo para facilitar aproximaciones a los problemas cotidianos desde un gobierno que apunta cada vez más a lógicas que calificaríamos de relacionales y participativas.

Como se ha señalado⁴³, el gobierno local ocupa una posición de centralidad para ejercer su capacidad de gobernar en relación con muchos de los temas que hemos ido desgranando. Por un lado, conoce la realidad local, los recursos, las estrategias y el conjunto de actores. Por otro, es un gobierno legitimado y representa a la colectividad. Es el único que representa al conjunto de ciudadanos, que se legitima democráticamente y defiende los valores definidos colectivamente. En estos nuevos escenarios urbanos más complejos, la capacidad local de gobernar dependerá de las iniciativas que impulsen las autoridades municipales para superar el papel de mero prestador directo de servicios e ir asumiendo el de director y mediador en una red compleja, plural y fragmentada de actores comprometidos con el devenir de la comunidad local en su conjunto.

Si gobernar significa conducir los asuntos en una dirección determinada, incorporando valores y estableciendo prioridades entre intereses, es responsabilidad del gobierno local determinar la dirección en la que quiere orientar su ciudad, con el máximo consenso posible para conseguir que ese proyecto sea entendido como el de la comunidad y no sólo como el del gobierno. El municipio, en esta dimensión ideológica, recupera el ejercicio de la política. En este sentido⁴⁴, la principal función del gobierno local es facilitar que la comunidad alcance sus objetivos, creando un contexto en el que muchos quieran y puedan participar. El papel de los responsables municipales es guiar la discusión, desarrollar visiones compartidas y asegurar que se encuentran y se combinan los recursos apropiados, tanto públicos como privados, para alcanzar los objetivos comunes. Como consecuencia, las estructuras políticas necesarias para el gobierno local implican una mezcla sutil de capacidad de dirección y de oportunidades para garantizar una mayor participación y compromiso.

En un contexto de crisis del modelo de representación y participación tradicional, se imponen nuevos canales de participación ciudadana en la formación de la agenda local, en el diagnóstico de los problemas, en la definición de políticas y en la toma de decisiones. Los gobiernos locales, como instituciones representativas, deben ejercer su capacidad de lideraz-

⁴³ Brugué, Q. y Gomà, R. (1998).

⁴⁴ Stoker, M. J. (2002): "El trabajo en red en el gobierno local: una meta deseable, pero... ¿es posible alcanzarla?", en Subirats, J. (coord.).

go para proyectar y extender su modelo de ciudad o de comunidad al resto de los actores del municipio⁴⁵. Las diferencias entre comunidades locales se fundamentarán cada vez más en la existencia o no de un proyecto de futuro y en las complicidades que éste genere en la ciudadanía. Cada vez existirá menos espacio para los proyectos sin cierta visión política. Esto implica debatir sobre valores, sobre el tipo de calidad de vida que se quiere impulsar colectivamente, sobre modelos de consumo, sobre el grado de inclusión social que se desea, sobre cómo van a decidirse las grandes cuestiones que afectan a la comunidad con el fin de visualizar conjuntamente las posibilidades de futuro.

Se hace cada vez más necesario el desarrollo de concepciones más habilitadoras y compartidas del poder y la puesta en marcha de lógicas más participativas para ganar en eficacia. Esta aproximación defiende una ciudadanía activa integrada por hombres y mujeres que forman parte de una comunidad en un Estado descentralizado, que como ciudadanos ejercen de sujetos de la política urbana e intervienen en la construcción y gestión de sus ciudades. Se supera así una concepción “delegacionista” de la ciudadanía, basada en la posesión de derechos individuales en el marco de un Estado protector y centralizado y en la “cesión” de derechos y capacidades a un gobierno que decide por todos.

El futuro de las ciudades y municipios está en la capacidad para transformar a los consumidores pasivos de servicios en ciudadanos responsables, que se informan de las cuestiones clave que afectan a sus comunidades, que participan en colectivos de mejora ciudadana, que comparten intereses comunes y que se hacen responsables de sus gobiernos locales y de su comunidad. En este contexto de análisis, el concepto de comunidad local permite superar la heterogeneidad del mundo local y permite construir capacidades de gobierno y de acción colectiva desde la misma base social, desde el sentido de pertenencia, desde cada identidad.

Como hemos observado, el futuro exige reforzar los vínculos de identidad entendidos como activo social y no como pasivo en un mundo global. La comunidad local es un espacio territorial en el que conviven diferentes redes sociales y económicas. Son espacios más reducidos que permiten una mayor densidad de las relaciones entre vecinos y generan vínculos más intensos. La comunidad desarrolla un sentido de pertenencia (a través de las experiencias compartidas); un sentido de arraigo, historia y tradición; un sentimiento de lugar; un sentido de identidad; una capacidad de pensar en términos de globalidad (determinando qué es lo mejor

⁴⁵ Subirats, J. (2000): “Els ajuntaments: capacitats per perfilar el futur. Quins municipis per a quin futur? El paper dels ajuntaments en el futur de les comunitats”, en *2n Congrés de Municipis de Catalunya*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.

para la comunidad); la comunidad establece relaciones recíprocas en un entorno de cooperación (la gente “da” pero también “recibe”, mediante un contrato social implícito); los ciudadanos se involucran de formas distintas (cambio de mentalidad de la Administración que distribuye servicios –máquina expendedora– hacia una perspectiva nueva similar a la idea de construcción conjunta de los servicios que precisamos); se autorregula (hay “ojos en la calle” y no se recurre como primera solución al ayuntamiento); e interioriza valores comunitarios a través de la enseñanza, la observación y la participación⁴⁶.

Es evidente que un escenario de estas características puede parecer excesivamente utópico y deben subrayarse los obstáculos que existen en nuestra sociedad para el desarrollo de una participación cívica y comunitaria como la descrita: las dinámicas mayoritarias del mercado generan un individualismo radical que invita poco a la participación y a compartir problemas; nuestra sociedad es muy diversa y fragmentada y alberga nuevas formas de exclusión social (edad, educación, género, etnia) que discriminan; los estilos de vida dominantes dejan poco tiempo libre para relacionarse e interactuar más allá del trabajo y la familia; y hay menos oportunidades para crear un arraigo y una continuidad a largo plazo.

Con todo, y a pesar de las dificultades, se pueden construir escenarios de proximidad y de participación desde los que se pongan en marcha procesos de transformación social y urbana⁴⁷. Si se otorga mayor importancia a los tejidos sociales, a las redes de interacción colectiva, a las tradiciones y experiencias, puede crecer el sentido de la responsabilidad individual y colectiva sobre los espacios y los problemas compartidos. Detrás de esta nueva perspectiva del gobierno local hay un llamamiento claro⁴⁸: la democracia ayuda a resolver problemas. Una buena manera de reconstruir la confianza pública en las instituciones políticas es promover la participación activa de los ciudadanos en las políticas. La política pasa a ser un mecanismo para alcanzar la coordinación social y el ámbito local ofrece un terreno particularmente apropiado para su desarrollo.

⁴⁶ Benest, F. (1999): *Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?* Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer. En este sentido, los pequeños pueblos de la España rural cuentan con ventajas evidentes, ya que en muchos casos no han perdido sus elementos de identidad y, en cambio, han mejorado o pueden mejorar su capacidad de conexión con las realidades exteriores.

⁴⁷ Subirats, J. (2004): “¿Sólo votar?”, en *El País*, 21 de octubre de 2004. Señala que las experiencias de los distritos de Nou Barris, Trinitat, Torre Baró, Vallbona, Roquetes y Bon Pastor en Barcelona, con desarrollos desiguales, y en las ciudades de Manresa, Reus y Badia van en esta línea.

⁴⁸ Stoker, M. J. (2002).

4. Dinámicas multinivel y nuevas formas de gobierno local

Pero, ¿cómo afrontar ese conjunto de tareas y oportunidades que se abren desde los gobiernos locales cuando la estructura global de gobierno está tan fragmentada? Si relacionamos los elementos que hemos examinado con las insuficiencias actuales de los gobiernos locales, el panorama no parece muy esperanzador. Pero, sin abandonar la idea defendida sobre la conveniencia de incrementar los recursos y competencias de los municipios españoles, hemos de elaborar visiones más multinivel, en las que se trabaje más en concurrencia que en separación estricta de campos y responsabilidades. En el escenario que hemos ido presentando, las fronteras o delimitaciones formales o territoriales en sentido estricto tienen cada vez menos sentido y capacidad explicativa. Las distribuciones de competencias son cada vez menos relevantes para explicar quién hace qué. Funcionan más las interdependencias, las influencias cruzadas y la articulación y conjunción de recursos y complicidades que los campos separados. Los antiguos marcos jerárquicos y los terrenos de juego preestablecidos van siendo sustituidos por redes de actores e instituciones complejas y multidireccionales.

En ese contexto, gobernar la ciudad, influir en el gobierno de la red local y supralocal de actores, implica ser capaz de participar en la gestión de las interacciones y en la propia estructura que vaya adquiriendo la red. Una red se define, entre otros aspectos, por el hecho de que los actores son dependientes unos de otros y su relación no es coyuntural sino que se basa en la continuidad y por la falta de un centro o vértice jerárquico que pueda decidir en nombre de todos. ¿Cómo se puede influir en la red desde la perspectiva de un gobierno local? Ante todo, es necesario contar con una estrategia o proyecto propio, para después activar la red, reforzar la densidad de relaciones entre sus componentes, favoreciendo los puntos de encuentro, reduciendo incertidumbres, gestionando el conflicto y facilitando el consenso en la dirección estratégica que la institución tiene planteada. Esto no quiere decir controlar la red, sino orientarla hacia los objetivos que el gobierno local tenga planteados. El liderazgo de la institución pública dependerá más de su capacidad para ser vista por el resto de los actores como una garantía de pluralismo, de inclusión social y de gestión estratégica que de su pretendida superioridad jerárquica o del monopolio de ciertos recursos.

En definitiva, el gobierno local puede enfrentarse a su futuro desde la aceptación de la complejidad, asumiendo la interdependencia entre actores y niveles de gobierno y reconociendo que es más importante resolver problemas e impulsar políticas que preocuparse por la asignación formal de responsabilidades. Probablemente, podrá defender mejor los intereses colectivos si es capaz de sumar esfuerzos, generar complicidades y acor-

dar vías de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando el indudable valor de la proximidad.

Pero, al margen de las transformaciones más evidentes (como la aparición de dinámicas negociadoras o la multiplicación de los actores), ¿cuál es la diferencia de fondo entre el gobierno tradicional y la nueva gobernanza? En primer lugar, hay que recordar que la acción gubernamental se caracteriza por su capacidad de regular los conflictos particulares y, sobre todo, de defender o encarnar un interés público o colectivo. Es decir, ante las distorsiones que provoca una búsqueda egoísta del interés privado, el gobierno se interpreta como un ente que obliga a los ciudadanos a cooperar en beneficio de un interés colectivo superior. Una vez aceptado este punto de partida, habría que preguntarse, en segundo lugar, si esta finalidad del gobierno está en entredicho o si, en cambio, las transformaciones afectan únicamente a las formas para alcanzar este fin.

Desde nuestra perspectiva, se están repensando las formas de gobernar, no sus objetivos. Tradicionalmente, el gobierno en general y el gobierno local en particular se ha caracterizado por dos elementos formales fundamentales: la especialización y la autoridad.

Por *especialización* se entiende que la aparición del gobierno local se realiza en paralelo a una atribución precisa de tareas y competencias. Es decir, hay ámbitos que están bajo la responsabilidad municipal y otros que no, y entre ambos se alza un muro, una frontera muy parecida a la que utilizaba el Estado-nación para distinguir lo exterior de lo interior. La metáfora del contenedor también se puede aplicar al gobierno local: depositamos en su interior un conjunto más o menos amplio de responsabilidades y lo que se encuentra en el exterior le es totalmente extraño. Esta misma lógica opera cuando el gobierno en general distribuye sus responsabilidades entre diferentes niveles territoriales: dentro del contenedor existen diferentes cajones en los que se colocan determinadas responsabilidades. Todo lo que hay dentro de un cajón forma parte de las responsabilidades de ese nivel gubernamental y lo que queda fuera no es de su incumbencia.

Las nuevas formas de gobernación, en cambio, no muestran la misma obsesión por la especialización: ni el gobierno es un contenedor ni los diferentes niveles territoriales son cajones donde distribuir las piezas que hay en el contenedor. También en el ámbito gubernamental las fronteras físicas dejan paso a los flujos. El gobierno multinivel y el gobierno en red comportan la desaparición de lo *interior* y lo *exterior*, la creciente difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y res-

ponsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

El gobierno multinivel, por lo tanto, no supone un proceso de descentralización de competencias, sino de concurrencia de las mismas. Ya no se trata de competir para conseguir la asignación de determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la de la *suma positiva*, mientras que la lógica de la especialización es la de la *suma cero*.

Un segundo rasgo característico del gobierno tradicional es el ejercicio de la *autoridad*. La especialización de funciones facilitaba que esta autoridad se ejerciera en monopolio, ya que no había competencia en el ámbito de las funciones y responsabilidades previamente asignadas. Los muros físicos del “contenedor gubernamental” evitaban también cualquier posibilidad de colaboración. El gobierno no compite ni colabora con nadie, sólo ejerce sus responsabilidades con la autoridad que legítimamente le ha sido asignada. Pero el monopolio público de la autoridad es una ficción, ya que los diferentes niveles de gobierno compiten o colaboran entre ellos y con otros actores de la sociedad civil. El gobierno, para gobernar sin recurrir a la autoridad, debe *gestionar la red* de forma que acabe gobernando a través de la *influencia*. Al mismo tiempo, los flujos y relaciones que caracterizan las redes (aquello que el gobierno ha de gestionar) pueden ser competitivos o colaboradores. La nueva capacidad de gobierno, por lo tanto, se concentra en la gestión de unas redes que muestran pautas simultáneas de competencia y colaboración.

¿Cuál es la principal recomendación que, desde la teoría, se puede hacer a unos gobernantes ansiosos por gestionar la red y, de este modo, gobernar a través de la influencia? Desde nuestro punto de vista, provocar en la *red interna dinámicas de cooperación, sin las cuales difícilmente serán competitivos en las redes externas*. Es decir, los gobernantes de un municipio deberían establecer pactos, alianzas y compromisos (colaboración) entre los diferentes agentes sociales y económicos locales (red interna) de manera que pudieran desarrollar un proyecto que les permitiera conseguir una posición de ventaja competitiva respecto a otros municipios de su escala (red externa).

Como hemos reiterado, los gobiernos locales son espacios idóneos para desarrollar dinámicas multinivel y procesos de gobierno en red. Los procesos de cambio que introduce la globalización económica y las nuevas formas de relación política que configura el escenario europeo refuerzan los sistemas locales, que emergen como sujetos colectivos fuertes en espa-

cios globales y de cooperación entre redes⁴⁹. Como se ha defendido⁵⁰, estas nuevas articulaciones de gobernanza en la escala local implican por parte del gobierno de este nivel los siguientes procesos:

- El reconocimiento, aceptación e integración de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político.
- Un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales.
- Una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos.

La gobernanza local busca superar los estilos de gobierno propios de un Estado centralizado y se articula y funciona a través de las redes y del gobierno relacional. Siguiendo esta argumentación, las redes locales presentan dos dimensiones: por un lado, existe una configuración participativa horizontal en la que están presentes múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; por otro, es posible articular, mediante un adecuado liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno.

Por todo esto, la gestión de un gobierno multinivel no se basa sólo en un proceso de descentralización de las competencias –eje del debate sobre la descentralización territorial que se citaba al iniciar este análisis–, sino precisamente en la concurrencia entre competencias.

Más allá de la introducción de nuevos conceptos y de la descripción de nuevos procesos de gobierno, hay que destacar los efectos más controvertidos que genera una aproximación que reclama mayor concentración de poder en la esfera local. Por un lado, la fragmentación general de un sistema de gobierno multinivel puede introducir mayor desigualdad territorial entre los municipios. Puede dificultar el alcance de cotas de igualdad significativas y dismantelar o debilitar territorialmente los niveles de bienestar y de compromiso público adquirido. Este debate protagoniza la discusión política en Francia, Reino Unido e Italia y también debería estar presente en las propuestas sobre una mayor descentralización en España.

En nuestro país, la descentralización política del Estado de las Autonomías conlleva importantes desigualdades territoriales. El gasto por habitante en algunos servicios que ofrecen los ayuntamientos, las plazas por habitante en determinados centros o el grado de cobertura e intensidad de los programas de rentas mínimas de reinserción dependen de la riqueza de

⁴⁹ Dematteis, G. (2002): “De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional”, en Subirats, J. (coord.).

⁵⁰ Blanco, J. y Gomà, R. (2002).

cada comunidad autónoma⁵¹. Por otro lado, el gobierno relacional puede fomentar un cierre o particularismo excesivo de los intereses locales configurados mediante redes clientelares poco abiertas a la participación, que pueden convertirse en espacios más de *lobby* o de presión que en espacios de representación de los intereses locales en su conjunto. La misma lógica que da fundamento a estos gobiernos abiertos y participativos puede conducir a que éstos, aunque legitimados y representativos, fomenten el nepotismo en su modo de funcionamiento.

En este nuevo contexto, la emergencia de nuevas relaciones de gobierno pone en evidencia que nos encontramos en un momento en el que se dan múltiples legitimidades, todas relevantes e importantes, y que la gobernanza efectiva requiere, por un lado, que los actores reconozcan la legitimidad de los otros participantes y, por el otro, que sean capaces de negociar una legitimidad compartida con una cierta continuidad. Todo esto hace necesario pensar cómo prevenir un posible abuso de poder y garantizar la necesaria responsabilidad pública de los procesos.

5. No todos los municipios son iguales: los ayuntamientos rurales

Si bien es cierto que las diferencias entre las grandes ciudades españolas y los municipios de tamaño medio son significativas, a grandes rasgos todos los elementos que hemos considerado pueden aplicarse a ambos grupos. Pero, cuando analizamos las posibilidades de actuación de los municipios con unos pocos miles de habitantes o que no pasan del millar, la distancia es insoslayable. Por ello, dedicaremos un espacio propio a la singularidad de los municipios rurales en nuestro país⁵².

Como ya se ha indicado, el 25,6% de la población en España reside en esa gran mayoría (91,6%) que forman los 7.428 municipios con menos de 10.000 habitantes⁵³, que representan el 80,2% del total de la superficie territorial del país. Desde la década de los años sesenta y hasta hace pocos años, como consecuencia de migraciones interiores y exteriores, el medio

⁵¹ Sarasa, S. (2000): "La última red de servicios personales", en Adelantado, J. (coord.), *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria Editorial.

⁵² Se suele definir área rural como aquellos municipios con menos de 2.000 habitantes. El INE delimita como zona urbana los municipios de más de 10.000 habitantes. En este análisis se utilizará indistintamente la expresión municipios rurales y municipios pequeños para referirnos a los municipios con una población inferior a los 10.000 habitantes. En el capítulo IV de este Informe se estudian los municipios rurales desde el punto de vista de las migraciones interiores.

⁵³ INE (2004): *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2003*.

rural español ha sufrido una aguda crisis demográfica. El declive del mundo rural parecía irreversible y todo apuntaba hacia una desertificación humana y una desestructuración social de extensos territorios.

Pero a partir de los años noventa, desaparecen los balances negativos, tanto en el crecimiento como en el saldo migratorio en los municipios de entre 5.000 y 10.000 habitantes. Esta inversión de la tendencia puede explicarse por factores diversos, como las políticas de reequilibrio territorial, las estrategias de desarrollo local o las propias transformaciones de la estructura productiva. También debe tenerse en cuenta la llegada de nuevos pobladores, muchos de ellos extranjeros, que está modificando la estructura social de estos municipios.

Si bien el 44,3% de la población extranjera se concentra en municipios de más de 100.000 habitantes, un número también significativo reside, por tanto, en municipios pequeños. Su presencia es relevante en localidades de las provincias de Alicante, Málaga, Las Palmas, Tenerife, Mallorca, Murcia y Almería⁵⁴, especialmente en municipios con actividades vinculadas a la agricultura intensiva⁵⁵.

Por otro lado, desde la década de los años noventa se ha registrado una mayor flexibilización y diversificación de la actividad económica rural, en la que los procesos de terciarización han adquirido un papel relevante⁵⁶. En unos casos, el fenómeno turístico (el ya conocido, y el “turismo rural”, con características nuevas) dinamiza otros subsectores en los municipios de zonas donde el turismo constituye uno de los motores de sus economías (Canarias, Baleares, Andalucía y Levante), donde se produce una mayor terciarización. Esto también ocurre en los pequeños municipios que pertenecen a las comunidades autónomas más desarrolladas (Madrid, Cataluña y País Vasco). Por el contrario, el grado de terciarización es menor en los municipios del interior de la península.

En otros casos, el fenómeno más relevante es la llegada de extranjeros europeos que establecen su residencia en localidades costeras (sobre todo en la costa mediterránea) en busca de áreas poco densas y con eleva-

⁵⁴ Para este apartado se utilizan las conclusiones del estudio de Miguel, V. de y Solana, M. (2004): “La población extranjera en las áreas rurales y pequeñas ciudades de España: algunas consideraciones sobre los datos censales y la distribución de los extranjeros en España”, en *IX Congreso de Población Española*. Granada.

⁵⁵ Destaca la zona del valle del Ebro (agricultura y agroindustria de alto valor añadido a lo largo del eje Logroño-Zaragoza-Lleida), así como la atracción de población extranjera de origen africano y de los países del Este a zonas con agricultura intensiva centrada en determinados productos: costa de Huelva (fresón), comarca de Arañuelo en Cáceres (tabaco), actividades mineras en El Bierzo (León).

⁵⁶ Calatrava, A. y Melero, A. (2002): “Flexibilidad, desarrollo y diversificación en los municipios rurales españoles: la importancia del sector servicios”, en Franco, M. (ed.): *La flessibilità nell'Europa del Sud*. Milán: Franco Angeli.

dos parámetros de calidad ambiental en las que se da una amplia oferta residencial. Asimismo, existen municipios pequeños con una fuerte implantación de segunda residencia con los problemas asociados a los costes y a la prestación de servicios propios de los municipios turísticos.

Esta diversidad en el análisis sociodemográfico y económico del conjunto de los municipios pequeños de nuestro país presenta una singularidad en los municipios rurales y de alta montaña: son municipios con una amplia dispersión de la población en el territorio, un alto valor territorial y ambiental y, en algunos casos, situados en espacios naturales protegidos.

Las características propias de los municipios pequeños y la necesidad de actuar bajo planificaciones territoriales más extensas en las áreas rurales, está planteando nuevos retos al gobierno local, que debe buscar soluciones específicas para estos territorios. En primer lugar, se constata la dificultad de garantizar más recursos y una mayor dedicación de los representantes políticos, dado que deben compatibilizar las actividades profesionales propias con las tareas de representación. La falta de recursos humanos se traduce en una menor capacidad de generar dinámicas transformadoras si no se actúa en una escala supramunicipal. Aunque existen numerosos ámbitos de decisión supramunicipal, se deben introducir mejoras en la gestión de consorcios, mancomunidades y agrupaciones de municipios para simplificar su administración. Éstos deben tener capacidad estratégica para facilitar una mejor coordinación de los servicios y las infraestructuras básicas con el fin de dar respuesta a las nuevas demandas que exigen los cambios sociales y económicos.

En este sentido, estos organismos supramunicipales requieren una mayor coordinación interadministrativa que garantice unas políticas y servicios específicos para las áreas rurales (protección civil y seguridad, información cartográfica compartida, planificación forestal, acceso a las nuevas tecnologías, etc.). Y esto se debe plantear con una lógica de incentivos, de contratos, que generen mecanismos voluntarios de agregación y colaboración, más que con dinámicas jerárquicas que impongan acuerdos, coordinaciones o fusiones poco sentidas como propias y necesarias desde la misma base local.

Es importante recordar que aún hoy no todos los municipios pequeños en España tienen acceso a los servicios básicos (agua, electricidad), indispensables para establecer estándares mínimos de calidad de vida que permitan un desarrollo equilibrado. Igualmente, es necesario mejorar las infraestructuras de comunicación, sobre todo la red viaria y la ferroviaria, teniendo en cuenta las necesidades de movilidad internas y externas de estos territorios. Asimismo, requieren una planificación y gestión que garantice un crecimiento urbanístico que preserve la identidad y el valor natural y paisajístico de estos municipios.

Al mismo tiempo, es crucial en estos municipios promover políticas activas de empleo que tengan en cuenta la inserción de los trabajadores extranjeros en los mercados de trabajo rurales, en la agricultura y en la industria transformadora de productos agrarios y también en las actividades vinculadas al turismo. Igualmente, las políticas territoriales deben garantizar el acceso de la población a las nuevas tecnologías y la mejora del despliegue de las redes de telecomunicación, con el fin de fomentar las actividades económicas propias y mejorar la conexión y los recursos de sus establecimientos de enseñanza y sus infraestructuras culturales. En la educación, se constata la necesidad de dotar de más recursos a los municipios rurales, creando guarderías y escuelas de Educación Primaria y facilitando el transporte y la financiación a los alumnos de Educación Secundaria que deben desplazarse diariamente a los municipios vecinos. Por otro lado, en la mayoría de estos ayuntamientos faltan equipamientos públicos compartidos entre distintos municipios que permitan crear espacios de relación, solidaridad y participación, como centros culturales, bibliotecas, centros de día para mayores, centros cívicos. Destacan, no obstante, experiencias de participación singulares y positivas desarrolladas a partir de la elaboración de Agendas 21, que demuestran que pueden hacerse cosas muy positivas, contando precisamente con el valor de identidad e implicación de la propia realidad territorial que esos municipios conservan en gran manera.

Ante este mundo rural en proceso de cambio, debe dotarse al gobierno local de mayores recursos financieros. Hoy por hoy, la financiación es insuficiente para atender las nuevas demandas territoriales y de calidad de vida de estos ayuntamientos. Por tanto, el debate en torno a una segunda descentralización debería tener en cuenta también las necesidades específicas de los municipios rurales e incluir las demandas de sus gobiernos locales en la revisión del actual sistema de financiación⁵⁷.

⁵⁷ En este sentido, hay que apuntar las propuestas de mejora de la financiación que son objeto de debate en Cataluña y que fueron discutidas en la I Jornada de municipios pequeños de la Federación de Municipios de Catalunya, celebrada el mes de septiembre de 2004 en la localidad de Mediona:

- Estudio de fórmulas para incrementar la participación de los municipios pequeños en los tributos del Estado, teniendo en cuenta la agregación de municipios para la prestación de determinados servicios y para la oferta de equipamientos.
- Participación en los ingresos del Estado de los pequeños municipios que desarrollen actuaciones consorciadas para la prestación de servicios locales.
- Creación de un fondo estatal y de fondos autonómicos para la financiación de inversiones locales y los gastos de mantenimiento.
- Necesidad de incluir nuevos parámetros que indiquen aspectos propios de los pequeños municipios, como pueden ser el valor del territorio, la dispersión de los núcleos habitados y la población flotante.

6. Europa y los gobiernos locales

En los últimos años, el papel de los gobiernos locales en Europa se ha visto reforzado por las dinámicas de transformación económica, social, cultural y política que se han destacado a lo largo de este análisis. Las sociedades europeas son mayoritariamente urbanas, pues entre un 75% y un 85% de sus ciudadanos viven en áreas urbanas, según Eurostat. El sistema urbano europeo se caracteriza por la importancia de las ciudades de tamaño medio (entre 200.000 y 2.000.000 de habitantes). Tan sólo París, Londres, Berlín, Roma y Madrid tienen más de dos millones de habitantes, aunque se podrían añadir otras ciudades si se tuviera en cuenta el área metropolitana.

Como se ha mencionado⁵⁸, en la segunda mitad de los años ochenta las principales ciudades europeas aumentaron su población y experimentaron un crecimiento económico significativo. Desde entonces, los cambios operados en la escala local y regional han influido notablemente en la reconfiguración de los sistemas urbanos de Europa occidental. Existe una multiplicidad de geografías de centros y márgenes en Europa. Hay una jerarquía central urbana que conecta las principales ciudades que desempeñan un rol central en el sistema global de ciudades (París, Londres, Frankfurt). Otras están menos orientadas a la economía global y configuran una red cultural, financiera y de servicios que articula la región europea. En los márgenes existen muchas geografías divididas por los ejes clásicos este-oeste/norte-sur y ciudades del sur de Europa que están bien posicionadas en el sistema urbano europeo, como Madrid, Barcelona o Milán.

En paralelo a los procesos de globalización y europeización, se han producido cambios en las centralidades urbanas. Se detectan procesos de recentralización en algunas ciudades que históricamente habían ocupado una posición más periférica, como es el caso de las del centro de Europa (Budapest, Praga, Varsovia, Viena), que recuperan la importancia que tenían antes de la Segunda Guerra Mundial y ejercen roles de centralidad en un amplio territorio. En contraste con lo que sucede en otras partes del planeta, el sistema urbano europeo tiene cierto equilibrio y estabilidad y los impactos de las dinámicas internacionales se mezclan con los legados históricos, afectando al sistema de ciudades de forma diversa y compleja⁵⁹.

En este contexto, recobra importancia el gobierno local. Las Administraciones locales tienen un arraigo consolidado en Europa y la tradición municipalista ha ido acompañando a los procesos de urbanización desarrollados en el último siglo. Como se ha dicho⁶⁰, en paralelo a la revolu-

⁵⁸ Sassen, S. (2000).

⁵⁹ Dematteis, G. (2002).

⁶⁰ Le Galès, P. (2002).

ción industrial de finales del siglo XIX y al desarrollo del Estado de Bienestar del siglo XX, las ciudades europeas han desempeñado un papel clave a la hora de garantizar servicios básicos a los ciudadanos. La consolidación de Estados nacionales fuertes supuso una progresiva supeditación de los poderes locales al gobierno central, con limitación de funciones y dependencia de recursos. Pero en los últimos años, en muchos países europeos se han puesto en marcha procesos de descentralización que han permitido a las Administraciones locales ampliar su esfera de actuación, si bien no de forma proporcional al aumento del peso del sector público en estos países. Estos procesos no han estado exentos de conflictos ni de oportunidades, en relación con el solapamiento de competencias, la duplicación de servicios o la aparición de lagunas en la resolución de problemas⁶¹.

El mapa de los gobiernos locales en Europa presenta diferencias significativas (cuadros 1 y 2). En un extremo están los casos de Suecia, Finlandia o Dinamarca⁶², donde los gobiernos locales gestionan entre un 30% y un 40% del gasto público total y se configuran como estructura básica del Estado de Bienestar, actuando en casi todos los sectores y, en ocasiones, como única Administración. En el otro extremo se encuentran Francia, Italia o España –países de tradición centralista–, en los que los municipios gestionan entre el 12% y el 15% del presupuesto público⁶³. Fuera del cómputo quedan Portugal y Bélgica, que presentan una descentralización en la escala local muy reducida. En todos los casos, aunque de forma desigual, la estructura financiera de los gobiernos locales en Europa se basa en los ingresos tributarios, las tasas, las transferencias del Estado y los ingresos patrimoniales. Los países con una mayor descentralización territorial han arbitrado mecanismos de participación local en los impuestos estatales, lo que garantiza una financiación más estable.

A pesar de las diferencias en el peso otorgado a los gobiernos locales en cada país, es creciente la importancia que en toda Europa asumen

⁶¹ Mouritzen, P. E. (2004): *Dinamarca. El govern local: preparat per a la reforma?* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Señala que las experiencias de descentralización llevadas a cabo en los últimos 20 años en Dinamarca, Reino Unido, Suecia y Finlandia ponen de relieve el choque potencial entre los objetivos macroeconómicos y los valores promovidos a escala local. Cuando las dimensiones de los municipios aumentan, los servicios se pueden ofrecer con más eficiencia y se pueden aplicar economías de escala.

⁶² El caso de Dinamarca destaca por la rapidez con la que se llevó a cabo el proceso de descentralización. En 1970 el gobierno impulsó una reforma del gobierno local que pasó de 1.200 municipios y 24 condados a 275 municipios y 14 condados. El gasto local representa una tercera parte del PIB y desde esta esfera de gobierno se gestionan la mayoría de los servicios públicos: educación primaria y secundaria, salud, servicios sociales, culturales, desarrollo urbano e infraestructuras. Su financiación se garantiza a través del impuesto municipal sobre la renta que grava la misma base que el impuesto estatal. La suma de reformas ha conseguido un sistema de gobierno local muy consolidado.

⁶³ Fundación Carles Pi i Sunyer (1996): *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer.

Cuadro 1 – Tipos de Estado y descentralización

Unitarios clásicos	Unitarios descentralizados	Unitarios regionalizados	Federales
Niveles subestatales sólo a nivel local. Las estructuras regionales están fuertemente subordinadas al Estado central.	Han iniciado procesos de reforma destinados a crear gobiernos regionales electos, dotados de cierta autonomía.	Gobiernos regionales y locales electos con autonomía y poder de actuación.	Las regiones comparten poder y soberanía con el Estado.
Dinamarca Finlandia Grecia Irlanda Luxemburgo Suecia Reino Unido	Francia Holanda Portugal (Finlandia)	Italia España (Bélgica)	Bélgica Austria Alemania

Fuente: Bullman, U. (1997): "The Politics of the Third Level", en Jeffery, C. (ed.): *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* Londres: Frank Cass, 3-19.

los gobiernos locales en los procesos de representación, vertebración territorial, coordinación interadministrativa, promoción económica y garantía de la cohesión social en sus territorios. Pero, aunque las ciudades son un actor económico y social relevante en Europa, y a pesar de iniciativas como Eurocities, su presencia política aún es muy débil.

Las ciudades actúan como agentes promotores de la calidad de vida de sus comunidades y tienden a consolidar su rol de gobierno. En el actual contexto globalizado, operan a través de distintas redes multinivel. Por un

Cuadro 2 – Participación de los diferentes niveles de gobierno en el conjunto del sector público en algunos países europeos. En porcentaje del gasto público total consolidado

Estados	Gobierno central	Gobierno regional	Gobierno local
Unitarios clásicos			
Dinamarca (1999)	43,6		56,4
Finlandia (1998)	60,9		39,1
Suecia (1999)	61,9		33,6
Reino Unido (1999)	74,3		25,7
Unitarios descentralizados			
Francia (1997)	81,7		18,3
Holanda (1997)	73,9		26,1
Unitarios regionalizados			
Italia (1999)	73,0		27,0
España (1998)	62,7	24,3	12,9
Federales			
Austria (1999)	67,7	16,0	16,3
Alemania (1998)	65,2	20,2	14,6
Suiza (1998)	51,4	27,6	20,9

Fuente: Vilalta, M. (2003): "La despesa no obligatòria als ajuntaments", en Fundació Carles Pi i Sunyer, *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

lado, se refuerza la competencia entre ellas, como se observa en los procesos que ponen en marcha para atraer infraestructuras, negocios, comercio, inversiones productivas y organismos de representación internacional. Por otro, desarrollan estrategias de cooperación. Ciudades y regiones forman parte de redes propias en las que intercambian información, experiencias, ideas y conocimiento.

Diversas ciudades españolas participan en redes de ciudades europeas (alianzas estratégicas) que tienen como finalidad promover políticas urbanas en ámbitos específicos, facilitar la cooperación técnica, el intercambio de información y ejercer presión en distintos niveles de administración. Los ejemplos siguientes ilustran una tendencia creciente detectada en las dos últimas décadas en España:

▶ Destaca por la amplia representación de ciudades españolas (más de 300 de más de 10.000 habitantes) la Red de Ciudades Europeas Sostenibles (*European Sustainable Cities and Towns Campaign*), que tiene como finalidad el desarrollo de Agendas 21.

▶ Más de 170 municipios españoles de diverso tamaño y con características distintas forman parte de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, que promueve el desarrollo de políticas educativas en todos los ámbitos municipales.

▶ En la red Eurocities participan Barcelona, Bilbao, Gijón, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza; su finalidad es impulsar y reconocer el papel de las ciudades en la construcción europea.

▶ La red TeleCities, que promueve el desarrollo de áreas urbanas a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información, cuenta con la participación de Barcelona, Bilbao, Gijón, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza, entre otras.

▶ En el Foro Europeo para la Seguridad Urbana, una organización internacional no gubernamental que tiene como objetivos promover la construcción de una Europa solidaria, tolerante y segura, la participación de los ciudadanos en el diseño y gestión de la prevención de la inseguridad, impulsar la proximidad de la justicia y el impulso de una política local europea de prevención de la inseguridad, participan 35 ciudades españolas.

▶ Finalmente, citando tan sólo algunos ejemplos, en la red Energie-Cités, creada para agrupar municipios interesados en el control de la energía y la protección del medio ambiente urbano, participan Barcelona, Gijón, Sevilla, Pamplona y Tarragona.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 2005. PREOCUPACIÓN POR LA VIOLENCIA

Cuadro 1.	Manifiesto de Sevilla sobre la Violencia. 16 de mayo de 1986	6
Gráfico 1.	Evolución de los delitos y faltas conocidos por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. 1980-2003	9
Tabla 1.	Evolución de los delitos y faltas conocidos por el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y la Policía Autónoma Vasca, por tipo. 1998-2003	24
Tabla 2.	Evolución de las diligencias previas por tipo. 1998-2003	26
Gráfico 2.	Mujeres víctimas de malos tratos por su cónyuge o análogo por comunidades autónomas. Tasa por 1.000 mujeres. 2003	29
Cuadro 2.	Las cifras del maltrato a las personas mayores	34
Gráfico 3.	Hostigamiento y violencia en la ESO. En porcentaje. 1999	37
Tabla 3.	Evolución del consumo de algunas drogas en la Unión Europea. En porcentaje	45
Gráfico 4.	Consumidores de algunas drogas en los últimos 12 meses por grupos de edad. En porcentaje. 2004	46
Tabla 4.	Homicidios en los países de la Unión Europea. 2000	56
Cuadro 3.	Tipos de armas prohibidas por el Reglamento de Armas	58

UN MODELO ENERGÉTICO INSOSTENIBLE

Gráfico 1.	Relación entre el Índice de Desarrollo Humano y el consumo de electricidad per cápita en el mundo. 2001	89
Gráfico 2.	Evolución del consumo de energía primaria por regiones. En Mtep. 1980-2002	91
Gráfico 3.	Distribución del consumo mundial de energía primaria según fuente. En porcentaje. 2002	92
Tabla 1.	Estimación de las reservas de combustibles fósiles. A 31 de diciembre de 2003	92
Gráfico 4.	Evolución del precio de los combustibles (en dólares del año 2000 por tep). En números índice. Base 1970=100. 1970-2003	93
Tabla 2.	Potencial anual de las energías renovables. En exajulios	93
Gráfico 5.	Evolución del consumo de energía final por tipo de combustible. En Mtep. 1971-2002	94
Gráfico 6.	Evolución de la intensidad energética primaria y final en los países pertenecientes a la Agencia Internacional de la Energía. En números índice. Base 1971=100. 1971-2000	95
Gráfico 7.	Evolución del consumo de energía primaria. En tep por habitante. 1980-2002	96
Tabla 3.	Población sin acceso a la electricidad y tasa de electrificación según áreas geográficas. 2002	96
Gráfico 8.	Evolución de las emisiones de dióxido de carbono por regiones. En millones de toneladas. 1980-2002	97
Tabla 4.	Previsiones de consumo de energía primaria en el mundo. En Mtep. 2002-2030	98

Gráfico 9.	Evolución del consumo de energía primaria en España por fuentes de energía. En ktep. 1973-2003	99
Tabla 5.	Evolución del grado de autoabastecimiento energético por fuentes de energía. 1999-2003	99
Tabla 6.	Evolución de la producción de energía con fuentes renovables en España. En ktep. 1990-2003	100
Gráfico 10.	Evolución del consumo de energía final en España por fuentes de energía. En ktep. 1973-2003	101
Tabla 7.	Evolución del consumo final de energía en España y en la UE. En Mtep. 2000-2001	101
Gráfico 11.	Evolución de la movilidad total de pasajeros en España y en la UE. En números índice. Base 1990=100. 1990-2002	102
Gráfico 12.	Evolución de la intensidad energética primaria y final en España y en la UE. En ktep por millón de euros constantes de 1995 en paridades de poder de compra. 1991-2002	103
Tabla 8.	Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE. En miles de toneladas equivalentes de dióxido de carbono. 1990-2002	105
Tabla 9.	Evolución de las emisiones de gases acidificantes en la UE. En kilotoneladas de ácido equivalente. 1990-2002	106
Tabla 10.	Evolución del combustible gastado en centrales nucleares de generación de electricidad en la UE. En toneladas. 1985-2001	107
Tabla 11.	Producción de energía con fuentes renovables y objetivos del Plan de fomento de las energías renovables para el año 2010. En ktep y MW. 2003	114
Gráfico 13.	Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo. En porcentaje del Producto Nacional Bruto. 1991-2003	139
Cuadro 1.	Compromisos de incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo después de Monterrey	139

INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES A TRAVÉS DE LA ESCUELA

Tabla 1.	Alumnado total y extranjero en Enseñanzas de Régimen General por nivel educativo. Curso 2003/04	155
Tabla 2.	Evolución del alumnado español, extranjero y total en Enseñanzas de Régimen General. Cursos 1993/94-2003/04	156
Tabla 3.	Evolución del alumnado extranjero en Enseñanzas de Régimen General por comunidades autónomas. Valor absoluto y porcentaje respecto al total de alumnos de cada comunidad autónoma. Cursos 1993/94-2003/04	157
Gráfico 1.	Evolución de los extranjeros con permiso de residencia o tarjeta en vigor. Datos a 31 de diciembre. 1992-2004	158
Gráfico 2.	Evolución del alumnado extranjero en Enseñanzas de Régimen General por área geográfica de procedencia. Cursos 1993/94-2003/04	163
Gráfico 3.	Evolución del alumnado extranjero en Enseñanzas de Régimen General por área geográfica de procedencia. En porcentaje. Cursos 1993/94-2003/04	164
Tabla 4.	Evolución del alumnado extranjero de seis países en Enseñanzas de Régimen General. Cursos 1999/00-2003/04	165
Tabla 5.	Tasa bruta de escolarización por grupos de edad. Curso 2001/02	170
Tabla 6.	Alumnado extranjero según titularidad del centro, por procedencia. En porcentaje. Curso 2001/02	181

Cuadro 1.	Principales ideas sobre el derecho a la educación en la legislación de extranjería	188
Cuadro 2.	Planes de compensación educativa y de atención a la diversidad de algunas comunidades autónomas	190
Gráfico 4.	Alumnos extranjeros en educación obligatoria y postobligatoria preuniversitaria. En porcentaje. Curso 2000/01	193
Cuadro 3.	Planteamientos y respuestas desde los enfoques compensatorio e intercultural	204

LOS JÓVENES Y SU SENTIDO DE LA VIDA

Gráfico 1.	Jóvenes que confían mucho o bastante en una serie de instituciones. En porcentaje. 2001	225
Tabla 1.	Evolución de la religiosidad en varios países europeos. En porcentaje. 1981-2000	228
Gráfico 2.	Confianza en la Iglesia. En porcentaje. 2001	230
Gráfico 3.	Importancia del bienestar espiritual. En porcentaje. 2001	230
Gráfico 4.	Importancia de la religión en la vida de los jóvenes. En porcentaje. 2001	231
Cuadro 1.	Tipología de los jóvenes según su religiosidad	231
Gráfico 5.	“De todas las religiones que hay en el mundo, una sola es la verdadera”. En porcentaje. 2001	232
Cuadro 2.	Rasgos actitudinales de los jóvenes en su búsqueda de sentido	235
Gráfico 6.	Preocupación por las sectas. En porcentaje. 2001	238
Tabla 2.	“¿Podrías decirme si crees en...?”. En porcentaje. 2001	239
Gráfico 7.	Simpatía hacia algunas organizaciones. En escala de 0 a 10. 2001	240
Gráfico 8.	La mejor forma de trabajar como voluntario. En porcentaje. 2001	241
Tabla 3.	Vínculo entre la espiritualidad y el interés por trabajar en una ONG. En porcentaje. 2001	241
Tabla 4.	Relación entre el modo de religiosidad y el contacto e interés por las ONGs. En porcentaje. 2001	242
Gráfico 9.	Clasificación de los jóvenes según sus estructuras de sentido. En porcentaje. 2001	243
Tabla 5.	Relación entre el modo de religiosidad y las estructuras de sentido. En porcentaje. 2001	248
Tabla 6.	Creencias religiosas según la tipología de estructuras de sentido. En porcentaje. 2001	248
Tabla 7.	Creencias esotéricas según la tipología de estructuras de sentido. En porcentaje. 2001	249
Tabla 8.	Actitudes hacia el esoterismo según la tipología de estructuras de sentido. En porcentaje. 2001	250
Tabla 9.	Simpatía y pertenencia a las sectas según la tipología de estructuras de sentido. En porcentaje. 2001	250
Tabla 10.	Relación entre las orientaciones axiológicas y las estructuras de sentido. En porcentaje. 2001	251
Cuadro 3.	Importancia que los jóvenes conceden a algunos valores. En porcentaje. 2001	254
Tabla 11.	Puntuación en los indicadores de Rokeach por estructuras de sentido. En porcentaje. 2001	257
Tabla 12.	Relación entre la importancia dada a determinados aspectos en la vida de los jóvenes y las estructuras de sentido. En porcentaje. 2001	257

LA NUEVA MOVILIDAD RESIDENCIAL

Cuadro 1.	Fuentes para el estudio de las migraciones interiores	272
Tabla 1.	Evolución de las migraciones interiores. 1991-2003	275
Gráfico 1.	Evolución de la tasa anual de migración neta. En tanto por mil. 1991-2003	276
Gráfico 2.	Evolución de la tasa anual de migración neta por edad. En tanto por mil. 1991-2002	277
Tabla 2.	Motivos del primer movimiento migratorio interno de los varones por grupos de edad. En porcentaje. 1991	279
Gráfico 3.	Tasa anual de migración neta por provincias. En tanto por mil. 1991-2002	280
Tabla 3.	Evolución de la población de algunas ciudades españolas. 1991-2001	282
Gráfico 4.	Población que ha llegado a cada municipio en el período 1991-2001 procedente de otro municipio de España. En porcentaje sobre el total de residentes en 2001	283
Gráfico 5.	Tasa anual de migración neta por grupos de edad en algunas ciudades españolas. En tanto por mil. 1991-1998	284
Gráfico 6.	Población que en 2001 residía en Barcelona y población que en 1991 residía en Barcelona y en 2001 lo hace en otro municipio español. Por grupos de edad. 2001	288
Tabla 4.	Evolución de la población y las viviendas en algunos municipios. 1991-2001	291
Gráfico 7.	Tasa anual de migración neta en Madrid y su área de influencia. En tanto por mil. 1991-1998	293
Gráfico 8.	Población de Villanueva de la Torre por sexo y edad según el año de llegada al municipio. En porcentaje. 2001	294
Gráfico 9.	Población de Rivas-Vaciamadrid por edad según el año de llegada al municipio. En porcentaje. 2001	294
Gráfico 10.	Evolución de la población según el número de habitantes que el municipio de residencia tenía en 1991. En porcentaje. 1991-2001	304
Gráfico 11.	Tasa anual de migración neta de la población de 20 a 29 años de los municipios rurales (menos de 2.001 habitantes) de algunas provincias. En tanto por mil. 1991-1998	306
Gráfico 12.	Tasa anual de migración neta por grupos de edad en la provincia de Zamora. En tanto por mil. 1991-1998	307
Gráfico 13.	Emigrantes de los municipios rurales (menos de 2.001 habitantes) de la provincia de Zamora de entre 20 y 39 años a otras provincias según principales destinos. En porcentaje. 1991-1998	308
Gráfico 14.	Municipios con menos de 201 habitantes. 2001	312
Gráfico 15.	Población de 65 y más años por municipios. En porcentaje. 2001	313
Gráfico 16.	Población que retorna desde otra provincia a municipios rurales (menos de 2.001 habitantes) por grupos de edad. En porcentaje sobre el total de la inmigración interprovincial. 2001	316
Tabla 5.	Evolución de la población de algunos municipios rurales (menos de 2.001 habitantes). 1991-2001	319
Gráfico 17.	Tasa anual de migración neta de los municipios rurales (menos de 2.001 habitantes). En tanto por mil. 1991-1998	320
Gráfico 18.	Tasa anual de migración neta en los valles del Aragón y de Benasque por grupos de edad. En tanto por mil. 1991-1998	322

PODERES LOCALES

Tabla 1.	Distribución de la población y número de municipios según el número de habitantes. 2004	339
Gráfico 1.	Evolución del índice de envejecimiento de la población española. 1981-2003	340
Gráfico 2.	Hogares encabezados por una pareja en la que ambos trabajan según el tipo de jornada de trabajo. En porcentaje. 2000	344
Tabla 2.	Evolución de las prestaciones de protección social por funciones en los países de la UE. En porcentaje. 1980-2001	348
Gráfico 3.	Evolución de la tasa de actividad femenina por grupos de edad. 1985-2004	349
Tabla 3.	Opinión acerca de la importancia de la ayuda familiar para la conciliación de la vida familiar y de la vida laboral por edad de la mujer entrevistada. En porcentaje. 1998	349
Tabla 4.	Tiempo medio diario dedicado a distintas actividades según sexo y edad. En horas y minutos. 2002-2003	350
Gráfico 4.	Gasto en protección social a la familia en la UE. En paridades de poder de compra por habitante. 2002	352
Gráfico 5.	Proporción de niños que se encuentran en centros "institucionalizados" de atención y cuidado según la edad	353
Tabla 5.	Evolución de la población extranjera que reside en España. Valor absoluto y porcentaje respecto a la población total. 1996-2004	358
Cuadro 1.	Tipos de Estado y descentralización	372
Cuadro 2.	Participación de los diferentes niveles de gobierno en el conjunto del sector público en algunos países europeos. En porcentaje del gasto público total consolidado	372

ÍNDICE DEL ANEXO ESTADÍSTICO

1. PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

1.1 Producción

- 1.1.1 Evolución del PIB en la UE. 1991-2003
- 1.1.2 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB en la UE. 1991-2004
- 1.1.3 Evolución de la productividad en la UE. 1991-2002
- 1.1.4 Evolución del comercio exterior en la UE. 1991-2003
- 1.1.5 Evolución del PIB por ramas de actividad. 1990-2004
- 1.1.6 Evolución de la productividad por sectores. 1990-2003
- 1.1.7 Evolución del comercio exterior español por áreas de destino y origen. 1990-2004
- 1.1.8 Evolución del comercio exterior español por tipo de producto. 1990-2004

1.2 Inversión y tipos de interés

- 1.2.1 Evolución de los tipos indicativos para préstamos hipotecarios en la UE. 1999-2004
- 1.2.2 Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios. 1993-2004
- 1.2.3 Evolución de los depósitos y de los créditos al sector privado por tipo de entidad. 1992-2004
- 1.2.4 Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de inversión. 1990-2004
- 1.2.5 Evolución de las inversiones extranjeras en España y de las inversiones españolas en el exterior. 1992-2004

1.3 Financiación pública

- 1.3.1 Evolución del déficit en la UE. 1990-2003
- 1.3.2 Evolución de la deuda pública en la UE. 1990-2003
- 1.3.3 Evolución de la presión fiscal en la UE. 1990-2003
- 1.3.4 Evolución de los ingresos no financieros del Estado. 1994-2003
- 1.3.5 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto del Estado, organismos autónomos, Seguridad Social y entes públicos. Clasificación por política de gastos. 1994-2003
- 1.3.6 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las comunidades autónomas. Clasificación funcional del gasto. 1996-2003
- 1.3.7 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los ayuntamientos y diputaciones. Clasificación funcional del gasto. 1996-2002
- 1.3.8 Evolución de los ingresos de la UE y de los pagos a la UE. 1990-2004
- 1.3.9 Evolución del índice de dependencia del sector público. 1992-2004

1.4 Precios y consumo

- 1.4.1 Evolución del índice de precios de consumo armonizado en la UE. Base 1996=100. 1996-2004
- 1.4.2 Evolución del índice de precios de consumo armonizado por rúbricas en la UE. Base 1996=100. 1996-2004

- 1.4.3 Evolución del índice de precios de consumo por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Base 2001=100. 1996-2004
- 1.4.4 Evolución del gasto total en consumo de los hogares por grandes grupos de gasto. 1998-2003
- 1.4.5 Evolución de los hogares por grado de dificultad para llegar a fin de mes. 1998-2002
- 1.4.6 Evolución de los hogares según la posibilidad de ahorrar. 1998-2004

1.5 Mercado de trabajo

- 1.5.1 Evolución de la población de 15 a 64 años por sexo y grupos de edad en la UE. 1993-2002
- 1.5.2 Evolución de la población activa de 15 a 64 años por sexo y grupos de edad en la UE. 1993-2002
- 1.5.3 Evolución de la población ocupada de 15 a 64 años por sexo y grupos de edad en la UE. 1993-2002
- 1.5.4 Evolución de la población parada de 15 a 64 años por sexo y grupos de edad en la UE. 1993-2002
- 1.5.5 Evolución de la tasa de actividad por sexo y grupos de edad en la UE. 1993-2002
- 1.5.6 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y grupos de edad en la UE. 1993-2002
- 1.5.7 Evolución de la tasa de paro por sexo y grupos de edad en la UE. 1993-2002
- 1.5.8 Evolución de los ocupados por sectores en la UE. 1991-2002
- 1.5.9 Evolución de los ocupados por profesión en la UE. 1991-2002
- 1.5.10 Evolución de los asalariados y de la tasa de salarización en la UE. 1993-2002
- 1.5.11 Evolución de los asalariados con contrato de duración determinada y a tiempo parcial y de las tasas de temporalidad y de empleo a tiempo parcial en la UE. 1993-2002
- 1.5.12 Evolución de los ocupados con empleo a tiempo parcial según motivos en la UE. 1993-2002
- 1.5.13 Evolución de los ocupados con empleo a tiempo parcial según motivos en la UE. En porcentaje. 1993-2002
- 1.5.14 Evolución de los parados por tiempo de permanencia en el paro en la UE. En porcentaje. 1993-2002
- 1.5.15 Evolución de la población de 16 y más años por sexo y edad. 1994-2004
- 1.5.16 Evolución de los activos por sexo y edad. 1994-2004
- 1.5.17 Evolución de los ocupados por sexo y edad. 1994-2004
- 1.5.18 Evolución de los parados por sexo y edad. 1994-2004
- 1.5.19 Evolución de la tasa de actividad por sexo y edad. 1994-2004
- 1.5.20 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y edad. 1994-2004
- 1.5.21 Evolución de la tasa de paro por sexo y edad. 1994-2004
- 1.5.22 Evolución de la población de 16 y más años por nivel de estudios. 1994-2004
- 1.5.23 Evolución de los activos por nivel de estudios. 1994-2004
- 1.5.24 Evolución de los ocupados por nivel de estudios. 1994-2004
- 1.5.25 Evolución de los parados por nivel de estudios. 1994-2004
- 1.5.26 Evolución de la tasa de actividad por nivel de estudios. 1994-2004
- 1.5.27 Evolución de la tasa de ocupación por nivel de estudios. 1994-2004

- 1.5.28 Evolución de la tasa de paro por nivel de estudios. 1994-2004
- 1.5.29 Evolución de los ocupados por nivel de cualificación. 1994-2004
- 1.5.30 Evolución de los ocupados según tipo de jornada. 1994-2004
- 1.5.31 Evolución de los ocupados según los motivos por los que trabaja a tiempo parcial por sexo. 1994-2004
- 1.5.32 Evolución de los asalariados por tipo de contrato y sectores. 1994-2004
- 1.5.33 Evolución de los activos por sectores. 1994-2004
- 1.5.34 Evolución de los ocupados por sectores. 1990-2004
- 1.5.35 Evolución de los parados por sectores. 1994-2004
- 1.5.36 Evolución de la tasa de paro por sectores. 1994-2004
- 1.5.37 Evolución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo, según hayan trabajado o no anteriormente. 1994-2004
- 1.5.38 Evolución de los activos según su relación con la persona de referencia. 1994-2004
- 1.5.39 Evolución de los parados según su relación con la persona de referencia. 1994-2004
- 1.5.40 Evolución de la tasa de paro según la relación con la persona de referencia. 1994-2004
- 1.5.41 Evolución de los parados según las circunstancias en las que aceptaría o no un empleo. 1994-2004
- 1.5.42 Evolución del número de contratos registrados por tipos. 1990-2004
- 1.5.43 Evolución del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. 1994-2004
- 1.5.44 Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. 1992-2004
- 1.5.45 Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. 1994-2004
- 1.5.46 Evolución de los expedientes de regulación de empleo. 1994-2004
- 1.5.47 Evolución del coste salarial según el tipo de jornada y los sectores de actividad por trabajador y mes. 1996-2004

1.6 Empresa

- 1.6.1 Evolución de las empresas por sectores en la UE. 1997-2001
- 1.6.2 Evolución de las empresas según el número de trabajadores en la UE. 1997-2001
- 1.6.3 Evolución de las empresas según el número de trabajadores, por sectores de actividad. 1995-2004
- 1.6.4 Evolución de las empresas creadas y disueltas y saldo de empresas. Declaraciones de quiebra y suspensión de pagos. 1992-2004

1.7 Investigación y Desarrollo (I+D)

- 1.7.1 Evolución del gasto en I+D en la UE. 1991-2003
- 1.7.2 Evolución del gasto en I+D por sectores en la UE. 1991-2003
- 1.7.3 Evolución del personal ocupado en I+D en la UE. 1991-2002
- 1.7.4 Evolución del personal ocupado en I+D por sectores en la UE. 1991-2002
- 1.7.5 Evolución de la solicitud de patentes a la Oficina Europea de Patentes en la UE. 1991-2002

1.8 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

- 1.8.1 Evolución de las emisiones de dióxido de carbono en la UE. 1990-2002
- 1.8.2 Evolución de las emisiones de dióxido de azufre en la UE. 1990-2002
- 1.8.3 Evolución de las emisiones de óxidos de nitrógeno en la UE. 1990-2002
- 1.8.4 Evolución de la producción de residuos sólidos urbanos en la UE. 1995-2002
- 1.8.5 Evolución de la tasa de recuperación de papel y cartón en la UE. 1990-2000
- 1.8.6 Evolución de la tasa de recuperación de vidrio en la UE. 1990-2000
- 1.8.7 Evolución del destino y tratamiento de los residuos sólidos urbanos. 1991-2002
- 1.8.8 Evolución de los incendios forestales y de la superficie afectada. 1990-2004

2. EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

2.1 Procesos demográficos

- 2.1.1 Evolución de la población en la UE. 1990-2004
- 2.1.2 Evolución de la población por grupos de edad en la UE. 1990-2004
- 2.1.3 Evolución del número de nacimientos, de la tasa de natalidad y del número medio de hijos por mujer en la UE. 1993-2003
- 2.1.4 Evolución del número de fallecidos, de la tasa de mortalidad y de la tasa de mortalidad infantil en la UE. 1993-2003
- 2.1.5 Evolución del índice de envejecimiento y del índice de dependencia en la UE. 1990-2004
- 2.1.6 Evolución del número de matrimonios y de la tasa de nupcialidad en la UE. 1993-2003
- 2.1.7 Evolución del número de divorcios y de divorcios por cada 100 matrimonios en la UE. 1993-2003
- 2.1.8 Evolución de la población extranjera residente en la UE. 1991-2001
- 2.1.9 Evolución de la población por sexo y grupos de edad. 1990-2004
- 2.1.10 Movimiento natural de la población. 1992-2003
- 2.1.11 Evolución del índice de dependencia y del índice de envejecimiento por sexo. 1990-2004
- 2.1.12 Evolución del número de hogares según el número de personas que viven en el hogar. 1991-2004
- 2.1.13 Evolución de las migraciones interiores por tamaño del municipio de origen y destino. 1991-2002
- 2.1.14 Evolución del número de municipios según su tamaño. 1991-2004
- 2.1.15 Evolución de la población según el tamaño del municipio de residencia. 1991-2004

2.2 Procesos formativos

- 2.2.1 Evolución del gasto en educación en la UE. En porcentaje del PIB. 1991-2001
- 2.2.2 Evolución del gasto público en educación en la UE. En porcentaje del PIB. 1991-2002
- 2.2.3 Evolución de la población de 25 a 64 años que ha alcanzado al menos el segundo ciclo de Educación Secundaria en la UE. En porcentaje. 1995-2004
- 2.2.4 Evolución de la población de 25 a 64 años que ha alcanzado al menos el nivel de formación universitaria en la UE. En porcentaje. 1995-2004

- 2.2.5 Evolución de la tasa de escolarización por grupos de edad en la UE. 1998-2002
- 2.2.6 Evolución del alumnado matriculado en Bachillerato y en Formación Profesional en la UE. 1998-2002
- 2.2.7 Evolución de la ratio alumnos por profesor en Educación Primaria y Secundaria en la UE. 1991-2002
- 2.2.8 Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Cursos 1992/93-2003/04
- 2.2.9 Evolución de las tasas de escolarización de la población de 14 a 18 años. Cursos 1992/93-2001/02
- 2.2.10 Evolución del número de becas, del importe total de las becas y de la cuantía media de las becas. Cursos 1999/00-2001/02

2.3 Salud

- 2.3.1 Evolución del gasto sanitario en la UE. En porcentaje del PIB. 1990-2002
- 2.3.2 Evolución del gasto sanitario per cápita en la UE. En poder paritario de compra. 1990-2002
- 2.3.3 Evolución de los médicos en la UE. Tasa por 100.000 habitantes. 1990-2001
- 2.3.4 Evolución de las camas hospitalarias en la UE. Tasa por 100.000 habitantes. 1990-2002
- 2.3.5 Evolución de los hospitales, de las camas hospitalarias instaladas y del personal que trabaja en los hospitales. 1990-2003
- 2.3.6 Evolución de los equipos de alta tecnología en los hospitales. 1993-2003
- 2.3.7 Evolución del gasto farmacéutico público. 1990-2003
- 2.3.8 Evolución del número de oficinas de farmacia y de colegiados en farmacia. 1990-2003
- 2.3.9 Evolución de la estancia media en los hospitales, del índice de rotación y del porcentaje de ocupación. 1990-2001
- 2.3.10 Evolución de los índices de técnicas de diagnóstico realizadas en los hospitales. 1995-2001
- 2.3.11 Evolución del número de fallecimientos según la causa de la muerte. 1990-2002

2.4 Vivienda

- 2.4.1 Evolución del precio del metro cuadrado de la vivienda, del IPC general, del IPC de la vivienda y de la accesibilidad a la vivienda en España. 1992-2003
- 2.4.2 Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas por tipo. 1992-2003
- 2.4.3 Evolución de las viviendas hipotecadas y del importe de las hipotecas. 1990-2004
- 2.4.4 Evolución de las viviendas hipotecadas y del importe hipotecado por capital prestado. 1998-2003
- 2.4.5 Evolución de las viviendas hipotecadas y del importe hipotecado por extensión. 1998-2003
- 2.4.6 Evolución de la rehabilitación de viviendas. 1997-2003

2.5 Protección social

- 2.5.1 Evolución del gasto total en protección social en la UE. En porcentaje respecto al PIB. 1991-2002
- 2.5.2 Evolución del gasto total en protección social en la UE. En euros por habitante. 1991-2002

- 2.5.3 Evolución del gasto en prestaciones de protección social por tipos en la UE. En porcentaje respecto al total. 1990-2002
- 2.5.4 Evolución del número de pensiones en vigor según clase y del número de cotizantes por pensionista. 1990-2004
- 2.5.5 Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. 1990-2004
- 2.5.6 Evolución de los beneficiarios de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social según clase. 1992-2004
- 2.5.7 Evolución del importe medio de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social según clase. 1995-2003
- 2.5.8 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones familiares por hijo a cargo, del gasto y del importe medio mensual de la prestación según modalidad. 1992-2003
- 2.5.9 Evolución de las medidas y de las tasas de incidencia de protección a la infancia. 1996-2002
- 2.5.10 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo por clase de prestación. 1990-2003
- 2.5.11 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo por sexo y edad. 1994-2003
- 2.5.12 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo por causa del derecho. 1997-2003
- 2.5.13 Evolución de los beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo según período del derecho reconocido. 1995-2003
- 2.5.14 Evolución del importe medio de las prestaciones por desempleo. 1990-2003
- 2.5.15 Evolución de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo. 1990-2004

2.6 Derechos y seguridad ciudadana

- 2.6.1 Evolución de los delitos y faltas conocidos y esclarecidos según tipo. 1999-2003
- 2.6.2 Evolución de los detenidos según los motivos, de los detenidos extranjeros, de los detenidos menores de edad y de la población reclusa. 1997-2003
- 2.6.3 Evolución de las víctimas de malos tratos en el ámbito familiar según sexo. 1997-2003
- 2.6.4 Evolución de los detenidos por tráfico de drogas y de los decomisos de algunos tipos de drogas. 1991-2003
- 2.6.5 Evolución de las empresas autorizadas y del personal habilitado en las empresas de seguridad privadas. 1997-2003
- 2.6.6 Evolución de las manifestaciones y de los participantes. 1994-2003
- 2.6.7 Evolución de las asociaciones creadas por tipo. 1990-2003
- 2.6.8 Evolución de los partidos políticos. 1990-2003
- 2.6.9 Evolución de las solicitudes de asilo y de las resoluciones por tipo. 1990-2003
- 2.6.10 Evolución de las expulsiones, devoluciones, denegación de entrada y retorno en fronteras de los extranjeros. 1994-2003
- 2.6.11 Evolución de las quejas ante el Defensor del Pueblo. 1990-2003
- 2.6.12 Evolución de las solicitudes de arbitraje presentadas en las Juntas Arbitrales por forma de presentación. 1990-2003
- 2.6.13 Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas en las asociaciones de consumidores de ámbito nacional. 1990-2003

2.7 Ocio

- 2.7.1 Evolución de la producción editorial de libros. 1993-2003
- 2.7.2 Evolución de la producción editorial de libros y folletos por idioma de publicación. 1993-2003
- 2.7.3 Evolución de la facturación por comercio interior del libro por tamaño de la empresa. 1993-2003
- 2.7.4 Evolución del hábito de lectura y del perfil del lector y comprador de libros. 2001-2003
- 2.7.5 Evolución del número de bibliotecas, puntos de servicio y fondos. 1992-2002
- 2.7.6 Evolución de los espectadores y de la recaudación de cine. 1992-2004
- 2.7.7 Evolución de la cuota de pantalla del cine español. 1992-2004
- 2.7.8 Evolución de los indicadores de actividad de las artes escénicas (teatro, lírica y danza) y de la música clásica y popular. 1997-2003
- 2.7.9 Evolución de los indicadores de actividad de la música grabada. 1991-2003
- 2.7.10 Evolución de las licencias federadas por tipo de deporte. 1990-2003
- 2.7.11 Evolución del gasto de los hogares en ocio, espectáculos y cultura. 1998-2003
- 2.7.12 Indicadores del turismo en España. 1990-2004
- 2.7.13 Indicadores hoteleros. 1990-2004
- 2.7.14 Evolución del número de viajeros, de las pernoctaciones y de la estancia media por tipo de alojamiento. 1990-2004
- 2.7.15 Evolución de las cantidades jugadas. 1990-2003

3. TERRITORIO

3.1 Transporte

- 3.1.1 Evolución del transporte terrestre de viajeros por modos en la UE. 1990-2002
- 3.1.2 Evolución del transporte terrestre de viajeros por modos en la UE. En porcentaje. 1990-2002
- 3.1.3 Evolución del transporte de mercancías por modos en la UE. 1990-2002
- 3.1.4 Evolución del transporte de mercancías por modos en la UE. En porcentaje. 1990-2002
- 3.1.5 Evolución del parque automovilístico en la UE. 1990-2002
- 3.1.6 Evolución del número de accidentes de carretera en la UE. 1990-2002
- 3.1.7 Evolución del número de víctimas de accidentes de carretera en la UE. 1990-2002
- 3.1.8 Evolución de los kilómetros de carreteras, de vías férreas y de oleoductos y gasoductos. 1990-2003
- 3.1.9 Evolución del transporte interior de viajeros por tipo. 1990-2003
- 3.1.10 Evolución del transporte interior de mercancías por tipo. 1990-2003
- 3.1.11 Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. 1991-2003
- 3.1.12 Indicadores de tráfico. 1990-2003
- 3.1.13 Evolución de la inversión en infraestructuras, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. 1990-2004

- 3.1.14 Evolución de la probabilidad de que un vehículo tenga un accidente con víctimas por cada millón de kilómetros recorridos según el tipo de carretera en la red a cargo del Estado. 1990-2003

3.2 Comunicaciones

- 3.2.1 Evolución de las líneas telefónicas en la UE. 1990-2003
- 3.2.2 Evolución de los abonados a la telefonía móvil en la UE. 1990-2003
- 3.2.3 Evolución de los ordenadores personales en la UE. 1991-2003
- 3.2.4 Evolución de los servidores de internet en la UE. 1995-2003
- 3.2.5 Evolución del acceso y uso de internet. 1996-2004
- 3.2.6 Evolución del lugar de acceso a internet y de los servicios utilizados. 1996-2004
- 3.2.7 Evolución de los usuarios de internet según sexo, edad y clase social. 1996-2004
- 3.2.8 Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. 1990-2004

3.3 Recursos hidrológicos

- 3.3.1 Evolución del agua embalsada y de la capacidad de los embalses por cuencas hidrográficas. 1994-2004
- 3.3.2 Evolución de la precipitación anual por cuencas hidrográficas. 1991-2004
- 3.3.3 Evolución de los indicadores de consumo de agua. 1996-2002

3.4 Urbanismo

- 3.4.1 Evolución de los municipios con planeamiento urbanístico, de la superficie afectada y del suelo urbano. 1992-2003
- 3.4.2 Evolución de la población afectada por el planeamiento urbanístico. 1992-2003
- 3.4.3 Evolución de los visados de dirección de obra de los edificios de obra nueva destinados a vivienda por tipo. 1992-2003
- 3.4.4 Evolución de los viajeros en transportes urbanos por tipo de transporte. 1991-2003

A. INDICADORES AUTONÓMICOS

A.1 Producción y desarrollo

A.1.1 Producción

- A.1.1.1 Evolución del Valor Añadido Bruto. En millones de euros corrientes. 1990-2003
- A.1.1.2 Evolución del Valor Añadido Bruto. En millones de euros constantes de 2001. 1993-2003
- A.1.1.3 Evolución del Valor Añadido Bruto por sectores. 1990-2003
- A.1.1.4 Evolución del Valor Añadido Bruto por sectores. En porcentaje. 1990-2003
- A.1.1.5 Evolución de la productividad. 1990-2003

A.1.2 Inversión

- A.1.2.1 Evolución del número de oficinas bancarias. 1990-2004
- A.1.2.2 Evolución de los depósitos del sector privado en el sistema bancario. 1990-2004

A.1.3 Financiación pública

A.1.3.1 Evolución de la deuda per cápita de las Administraciones autonómicas. 1995-2004

A.1.4 Precios y consumo

A.1.4.1 Evolución del índice de precios de consumo. Base 2001=100. 1993-2004

A.1.4.2 Evolución del gasto medio del hogar por persona. 1990-2004

A.1.5 Mercado de trabajo

A.1.5.1 Evolución de la población de 16 y más años. 1990-2004

A.1.5.2 Evolución de la población activa. 1990-2004

A.1.5.3 Evolución de la población ocupada. 1990-2004

A.1.5.4 Evolución de la población parada. 1990-2004

A.1.5.5 Evolución de la tasa de actividad. 1990-2004

A.1.5.6 Evolución de la tasa de ocupación. 1990-2004

A.1.5.7 Evolución de la tasa de paro. 1990-2004

A.1.5.8 Evolución de los ocupados por sectores. 1990-2004

A.1.5.9 Evolución de las tasas representativas de la incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo. 1994-2004

A.1.5.10 Evolución de las colocaciones registradas. 1990-2004

A.1.5.11 Evolución de los parados registrados. 1990-2004

A.1.5.12 Evolución del índice de rotación del empleo. 1990-2004

A.1.5.13 Evolución del número de accidentes de trabajo. 1990-2004

A.1.5.14 Evolución de los costes salariales totales por trabajador y mes en la industria y los servicios. 1996-2004

A.1.6 Empresa

A.1.6.1 Evolución del número de empresas por sectores. 1995-2004

A.1.6.2 Evolución del número de empresas por sectores. En porcentaje. 1995-2004

A.1.6.3 Evolución de la creación, disolución y del saldo de sociedades mercantiles. 1990-2004

A.1.7 Investigación y Desarrollo (I+D)

A.1.7.1 Evolución del gasto en I+D. 1990-2003

A.1.7.2 Evolución del gasto en I+D por sectores. 1990-2003

A.1.7.3 Evolución del gasto en I+D por sectores. En porcentaje. 1990-2003

A.1.7.4 Evolución del personal en EDP en I+D. 1990-2003

A.1.7.5 Evolución del personal en I+D por sectores. 1990-2003

A.1.7.6 Evolución del personal en I+D por sectores. En porcentaje. 1990-2003

A.1.8 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

A.1.8.1 Evolución de los residuos sólidos urbanos. 1991-2002

A.1.8.2 Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. 1991-2002

A.1.8.3 Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En porcentaje. 1991-2002

A.1.8.4 Evolución del reciclado de vidrio. 1995-2002

A.1.8.5 Evolución del número de contenedores de vidrio. 1995-2002

A.1.8.6 Evolución del reciclado de papel. 1996-2002

A.2 Educación e integración social

A.2.1 Procesos demográficos

- A.2.1.1 Evolución de la población. 1990-2004
- A.2.1.2 Evolución de los nacimientos y de la tasa de natalidad. 1990-2003
- A.2.1.3 Evolución de las defunciones y de la tasa de mortalidad. 1990-2003
- A.2.1.4 Evolución de las defunciones de menores de un año y de la tasa de mortalidad infantil. 1990-2003
- A.2.1.5 Evolución del número de matrimonios y de la tasa de nupcialidad. 1990-2003
- A.2.1.6 Evolución de los divorcios. 1990-2003
- A.2.1.7 Evolución de la población por grupos de edad. 1990-2004
- A.2.1.8 Evolución del índice de envejecimiento. 1990-2004
- A.2.1.9 Evolución del índice de dependencia. 1990-2004
- A.2.1.10 Evolución de la densidad de población. 1990-2004
- A.2.1.11 Evolución de la población que reside en las capitales de provincia. 1990-2004
- A.2.1.12 Evolución de los municipios por tamaño del municipio. 1991-2004
- A.2.1.13 Evolución de la distribución de los municipios por tamaño. 1991-2004
- A.2.1.14 Evolución de la población por tamaño del municipio. 1991-2004
- A.2.1.15 Evolución de la población por tamaño del municipio. En porcentaje. 1991-2004
- A.2.1.16 Evolución de los extranjeros con residencia legal en España. 1990-2003

A.2.2 Procesos formativos

- A.2.2.1 Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas no universitarias. Cursos 1990/91-2003/04
- A.2.2.2 Evolución del número de alumnos matriculados en Bachillerato. Cursos 1990/91-2003/04
- A.2.2.3 Evolución del número de alumnos matriculados en Formación Profesional. Cursos 1990/91-2003/04
- A.2.2.4 Evolución del número de alumnos matriculados en enseñanza universitaria. Cursos 1990/91-2003/04
- A.2.2.5 Evolución del número de becas por tipo de enseñanza. Cursos 1999/00-2001/02
- A.2.2.6 Evolución del número de becarios por tipo de enseñanza. Cursos 1996/97-2001/02
- A.2.2.7 Evolución del porcentaje de becarios sobre los alumnos matriculados por tipo de enseñanza. Cursos 1996/97-2001/02
- A.2.2.8 Evolución del importe de las becas por tipo de enseñanza. Cursos 1996/97-2001/02

A.2.3 Salud

- A.2.3.1 Evolución del número de médicos colegiados. 1990-2003
- A.2.3.2 Evolución del número de ayudantes técnicos sanitarios y diplomados universitarios en enfermería colegiados. 1990-2003
- A.2.3.3 Evolución del número de odontólogos y estomatólogos colegiados. 1990-2003
- A.2.3.4 Evolución del número de farmacéuticos colegiados. 1990-2003
- A.2.3.5 Evolución del número de veterinarios colegiados. 1990-2003
- A.2.3.6 Evolución del número de camas hospitalarias en funcionamiento. 1990-2000
- A.2.3.7 Evolución del número de equipos de alta tecnología por tipo. 1995-2003

- A.2.3.8 Evolución del número de equipos de alta tecnología por tipo. Tasa por millón de habitantes. 1995-2003
- A.2.3.9 Evolución de la estancia media en hospitales. 1990-2001
- A.2.3.10 Evolución del índice de rotación de los hospitales. 1990-2001
- A.2.3.11 Evolución del porcentaje de ocupación de los hospitales. 1990-2001
- A.2.3.12 Evolución de los índices de las técnicas de diagnóstico. Tasa por 1.000 habitantes. 1995-2001
- A.2.3.13 Evolución del número de estancias causadas en los hospitales. 1990-2001
- A.2.3.14 Evolución de las oficinas de farmacia. 2001-2003
- A.2.3.15 Evolución del consumo farmacéutico por habitante a precio de venta al público, IVA incluido. 2001-2003
- A.2.3.16 Evolución de las defunciones según la causa de la muerte. 1990-2002
- A.2.3.17 Evolución de las defunciones según la causa de la muerte. Tasa por 100.000 habitantes. 1990-2002

A.2.4 Vivienda

- A.2.4.1 Evolución del precio medio de la vivienda nueva en las capitales de provincia. 1990-2004
- A.2.4.2 Evolución de las viviendas iniciadas por tipo. 1990-2003
- A.2.4.3 Evolución de las viviendas terminadas por tipo. 1990-2003
- A.2.4.4 Evolución de las viviendas hipotecadas. 1992-2004
- A.2.4.5 Evolución del importe de las hipotecas de las viviendas. 1992-2004
- A.2.4.6 Evolución del importe medio de las hipotecas de las viviendas. 1992-2004
- A.2.4.7 Evolución de la superficie de las viviendas rehabilitadas y construidas. 1997-2003

A.2.5 Protección social

- A.2.5.1 Evolución de los pensionistas. 1990-2004
- A.2.5.2 Evolución del importe medio mensual de las pensiones. 1990-2004
- A.2.5.3 Evolución de los beneficiarios de las pensiones no contributivas. 1992-2004
- A.2.5.4 Evolución de los beneficiarios de las pensiones asistenciales. 1990-2004
- A.2.5.5 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones sociales y económicas de la LISMI. 1990-2004
- A.2.5.6 Evolución del importe medio de las pensiones no contributivas. 1995-2003
- A.2.5.7 Evolución del importe medio de las prestaciones sociales y económicas de la LISMI. 1994-2003
- A.2.5.8 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones familiares por hijo a cargo. 1992-2003
- A.2.5.9 Evolución del importe total de las prestaciones familiares por hijo a cargo. 1992-2003
- A.2.5.10 Evolución de las medidas de protección a la infancia por tipo. 1996-2002
- A.2.5.11 Evolución de la tasa de incidencia de las medidas de protección a la infancia por tipo. 1996-2002
- A.2.5.12 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo. 1990-2003
- A.2.5.13 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo. Tasa por 1.000 habitantes. 1990-2003
- A.2.5.14 Evolución de la tasa bruta y de la tasa neta de cobertura de los beneficiarios de prestaciones por desempleo. 1990-2003

A.2.6 Derechos y seguridad ciudadana

- A.2.6.1 Evolución de los delitos conocidos. 1994-2003
- A.2.6.2 Evolución del número de personas detenidas. 1994-2003
- A.2.6.3 Evolución del número de víctimas de la violencia doméstica. 1997-2003
- A.2.6.4 Evolución del número de asociaciones. 1990-2003
- A.2.6.5 Evolución de las quejas realizadas al Defensor del Pueblo. 1990-2003

A.2.7 Ocio

- A.2.7.1 Evolución del número de bibliotecas. 1990-2002
- A.2.7.2 Evolución de los puntos de servicio de las bibliotecas. 1990-2002
- A.2.7.3 Evolución de los fondos de libros existentes en las bibliotecas. 1992-2002
- A.2.7.4 Evolución del número de salas de cine. 1990-2003
- A.2.7.5 Evolución del número de espectadores de cine. 1990-2003
- A.2.7.6 Evolución del número de viajeros españoles. 1990-2003
- A.2.7.7 Evolución del número de pernoctaciones de los viajeros españoles en establecimientos turísticos. 1990-2003
- A.2.7.8 Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español. 1990-2003
- A.2.7.9 Evolución de las cantidades jugadas. 1994-2003

A.3 Territorio

- A.3.1 Evolución de la licitación oficial en construcción. 1990-2003
- A.3.2 Evolución de los kilómetros de autopistas y autovías y del total de la red de carreteras. 1990-2003
- A.3.3 Evolución del número de vehículos. 1992-2003
- A.3.4 Evolución de las líneas telefónicas en servicio. 1990-2003

Vivimos en una sociedad traspasada por la violencia. Tendemos a obviar este problema mientras no nos afecta directamente, anestetizados por la repetición distante de sucesos en los medios de comunicación. Constituye una grave injusticia la incomprensión –y hasta el olvido– hacia las víctimas, cuya situación merece un mayor reconocimiento político, social y legal.

Son ya más de tres millones los extranjeros que viven en nuestro país. Su integración constituye uno de los mayores retos que afronta la sociedad española. La experiencia comparada muestra que en la educación está la clave de un proceso tan complejo y determinante. Una educación intercultural es el cimiento de una sociedad plural e integrada.

El modelo energético actual es insostenible. Nuestro país es el que más se aleja en el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto. Aumenta nuestra ineficiencia energética, al contrario de lo que ocurre en el resto de la UE. En manos de las empresas y los ciudadanos está la respuesta a una situación cada vez más preocupante e insostenible.

Los jóvenes buscan un sentido, pero desde sí mismos. Han trasladado los muebles de la vieja casa tradicional y, por el momento, los tienen almacenados en el pasillo de su nuevo espacio mental sin saber cómo colocarlos en los distintos compartimentos de su nuevo hogar íntimo. Un conjunto de valores ampliamente compartidos sustentan una ética mínima, que permite articular la diversidad de sentidos.

Las migraciones internas no son un fenómeno del pasado en nuestro país. Los jóvenes se ven obligados a vivir fuera del casco urbano y la mayor parte de los pueblos sigue sufriendo un continuo éxodo que el retorno de algunos emigrantes no logra compensar. Estas dos realidades demográficas están cargadas de graves consecuencias para la sociedad española.

Los poderes locales siguen siendo la cenicienta en el proceso de descentralización política. La escasez de recursos de los que disponen contrasta con las crecientes demandas que reciben de los ciudadanos y con su demostrada capacidad de respuesta a los problemas más inmediatos. El tantas veces prometido Pacto Local es hoy más necesario que nunca.

ISBN 84-89019-29-0



9 788489 019294